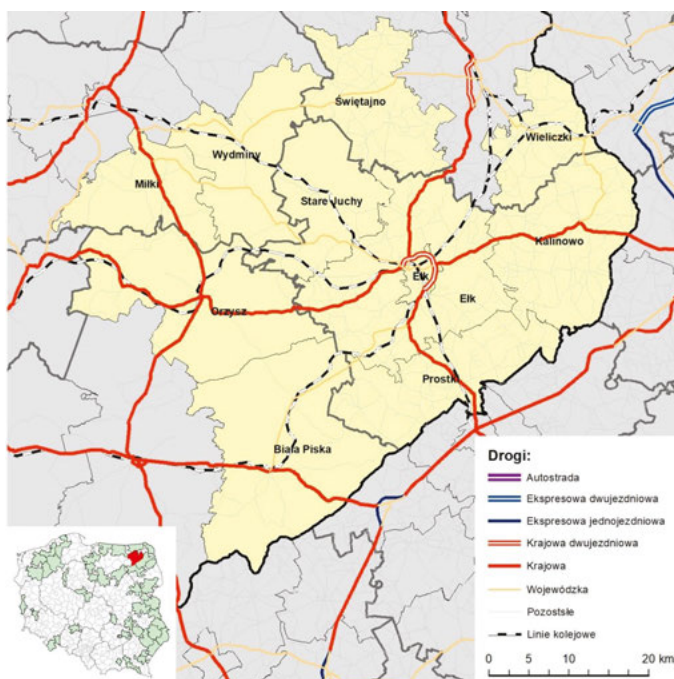


Rozdział 2

Plan działania dla obszaru ełckiego

2.1. Wstęp – Portret obszaru ełckiego

Obszar ełcki położony jest we wschodniej części woj. warmińsko-mazurskiego i od południa graniczy z woj. podlaskim. Gminy wchodzące w jego skład należą do 4 powiatów, w tym do powiatu ełckiego (wszystkie 5 gmin), powiatu piskiego (2 gminy), powiatu giżyckiego (2 gminy) oraz powiatu oleckiego (2 gminy) (ryc. 2.1). Obszar zajmuje powierzchnię ok. 2640 km² i jest zamieszkały przez 129,5 tys. osób, co oznacza gęstość zaludnienia na poziomie 40% średniej krajowej (51,9 os/km²).



Ryc. 2.1. Mapa ełckiego obszaru wsparcia na tle podziału administracyjnego

Źródło: opracowanie IGiPZ PAN.

Ełk jest największym ośrodkiem miejskim tego obszaru zamieszkanym przez 61,5 tys. osób. Miasto skupia ok. połowę mieszkańców (47,5%), a po uwzględnieniu otaczającej go gminy Ełk liczącej 11,5 tys. osób odsetek ten rośnie do 56,4%. Poza Ełkiem na tym obszarze zlokalizowane są tylko dwa inne miasta: Biała Piska i Orzysz, które wchodzą w skład gmin miejsko-wiejskich zamieszkanymi odpowiednio przez 11,9 tys. oraz 9,2 tys. osób. Wśród pozostałych gmin wiejskich trzy mają ponad 6 tys. mieszkańców, tj. Prostki, Kalinowo i Wydminy, a kolejne trzy liczą ok. 4 tys. mieszkańców. Najmniejszą gminą są Wieliczki położone w sąsiedztwie Olecka, w których mieszka 3,4 tys. osób.

Taki układ osadniczy determinuje duże zróżnicowanie gęstości zaludnienia, która osiąga w mieście Ełk prawie 3 tys. os/km², podczas gdy na pozostałym obszarze waha się między 20-30 os/km² osiągając największą wartość w Prostkach (32 os/km²), a najmniejszą w Świątyni (14 os/km²).

Sytuacja demograficzna

Według rejestrów liczba mieszkańców obszaru ełckiego w latach 2005-2016 – na skutek dodatniego przyrostu naturalnego – wzrosła o 3,9%. Największy wkład do tego wzrostu miały miasto i gmina Ełk, w których liczba ludności zwiększyła się odpowiednio o 8,8% i 11,9%.

Mimo dość stabilnej rejestrowej liczby ludności obserwowany był jednak wyraźny proces starzenia się społeczeństwa obszaru ełckiego w ostatnich latach. Przejawiało się to wzrostem udziału ludności w wieku emerytalnym z 12,7% w 2005 r. do 16,6% w 2016 r. Największy udział miał w tym Ełk, w którym liczba osób w wieku powyżej 65/60 lat przekroczyła 17,2%, podczas gdy w 2005 r. wynosiła 11,3%. Saldo migracji wyraźnie różnicowało obszar wsparcia w wymiarze centrum-peryferie. Miasto i gmina Ełk charakteryzowały się dodatnim saldem migracji w latach 2005-2016 na średniorocznym poziomie odpowiednio ok. 2,8 i 5,6 promila. Natomiast w pozostałych gminach saldo migracji było ujemne i wynosiło ok. 5 promili rocznie, choć przy dużej fluktuacji rocznej związanej z niewielką liczbą ludności.

Sytuacja gospodarcza

PKB w podregionie ełckim (NUT3) wynosił 26,7 tys. PLN *per capita* (2015) i był w porównaniu do średniej krajowej niski. Ponadto sytuacja pod tym względem ulegała pogorszeniu, o czym świadczy spadek wartości tego wskaźnika z poziomu 60,8% w 2010 r. do 57,1% średniej krajowej w 2015 r. Natomiast dochody własne gmin *per capita* były silnie zróżnicowane. Do najzamożniejszych gmin w 2016 r. należały w kolejności gmina Ełk (137% średniej obszaru), Orzysz (123%) oraz miasto Ełk (107%). Z kolei najniższe dochody własne *per capita* w 2016 r. miała Biała Piska

(76%) oraz gminy wiejskie Kalinowo, Wydminy i Świętajno – ok. 60-70% średniej. Dochody własne były zbliżone do średniej w Starych Juchach i Miłkach, a w Prostkach wynosiły ok. 80%-90% średniej w zależności od rozpatrywanego roku.

Słabą stroną obszaru, mimo relatywnie wysokich wartości środków trwałych w przedsiębiorstwach zatrudniających powyżej 9 osób, była niska liczba podmiotów zarejestrowanych w REGON, w tym również osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców. W 2016 r. w obszarze ełckim istniało ok. 9 tys. podmiotów w sektorze prywatnym, czyli na każde 10 tys. mieszkańców przypadały 653 podmioty, w tym ok. 70% należących do osób fizycznych. Tych ostatnich było relatywnie najwięcej w Ełku (zarówno w mieście, jak i gminie), 61 na każde 1000 osób, podczas gdy w pozostałych gminach wskaźnik kształtował się w przedziale od 28 (Kalinowo) do 44 (Świętajno) osób prowadzących działalność gospodarczą na tysiąc mieszkańców.

Sytuacja na rynku pracy w obszarze ełckim – podobnie jak w całym kraju – ulegała po 2012 r. zdecydowanej poprawie, co doprowadziło do spadku wskaźnika bezrobocia (zarejestrowani bezrobotni do liczby osób w wieku produkcyjnym) z 14,9% do 9,5% w 2016 r. W 2016 r. najniższy wskaźnik bezrobocia odnotowano w Ełku (7,8%). Poza Ełkiem na podobnym poziomie bezrobocia było również w Miłkach i Wydminach. Problem braku pracy mógł być jednak wciąż zauważalny w gminie Ełk (14,5%) oraz Świętajnie (13,6%) i Białej Piskiej (12,6%). W pozostałych gminach wskaźnik pozostawał na poziomie średnim dla obszaru ełckiego, tj. 9-11%. W latach 2012-2016 największa poprawa pod tym względem nastąpiła w Prostkach (spadek o 7,3 pkt proc.), a także w Orzyszu (6,9 pkt proc.) i Białej Piskiej (6,2 pkt proc.).

Sytuacja społeczna

Poprawa sytuacji na rynku pracy przełożyła się na spadek liczby osób korzystających z pomocy społecznej. W Ełku korzystało z niej mniej niż 6% mieszkańców, a w otaczającej go gminie ok. 10%. Relatywnie dobra sytuacja pod tym względem charakteryzowała również Wydminy – 12,9%. Natomiast najgorzej przedstawiała się sytuacja w Świętajnie i Wieliczkach oraz Białej Piskiej, w których prawie 20% mieszkańców korzystało z tej formy pomocy.

Jednocześnie w porównaniu do sytuacji z 2005 r. istotnie wzrósł odsetek dzieci w wieku 3-5 lat, które korzystały z opieki przedszkolnej. W Ełku było to ok. 80% dzieci w tym przedziale wiekowym, a w pozostałych gminach odsetek uczęszczających do przedszkoli wynosił 40-55%. Najsłabsza była sytuacja pod tym względem w Starych Juchach (ok. 30%). O skali poprawy świadczy to, że w 2005 r. ten wskaźnik dla Ełku wynosił 40%, a w pozostałych gminach nie przekraczał 20%, w tym cztery z nich w ogóle nie zapewniały opieki przedszkolnej.

Tabela 2.1. Wybrane wskaźniki charakteryzujące gminy wchodzące w skład obszaru elekiego*

Ludność (2017) (tys)	Powierzchnia (km ²)	Gęstość zaludnienia (os/km ²)	Udział osób w wieku poprodukcyjnym	Saldo rejestrowanych migracji (zameldowań i wymeldowań) (na 1000 mieszk.)	Dochody własne <i>per capita</i>	Podmioty RE-GON na 1000 mieszk.	Udział bezrobotnych w wieku produkcyjnym (%)	Udział osób korzystających z pomocy społecznej	Udział ludności korzystającej z kanalizacji (%)	Powierzchnia użytkowa mieszkań <i>per capita</i>	Dzieci w przedszkolach (na 1000 dzieci w wieku 3-5 lat)
129,4	2719,2	48	0,172	0,0	1549	653	9,5	0,112	0,70	23,1	604
61,5	21,1	2930	0,145	2,6	1652	851	7,8	0,060	0,95	21,9	779
11,5	378,6	30	0,158	6,6	2130	777	14,5	0,098	0,52	29,0	429
6,8	285,2	24	0,148	-10,4	952	379	11,0	0,170	0,60	23,0	400
7,4	230,5	32	0,172	-3,6	1250	441	9,7	0,176	0,31	21,3	376
3,8	196,6	20	0,162	-5,0	1554	473	10,1	0,171	0,39	26,8	264
3,8	169,4	22	0,184	0,0	1479	603	7,6	0,156	0,47	26,3	383
6,3	233,5	27	0,159	-7,3	1066	645	7,6	0,129	0,37	25,4	479
4,0	279,8	14	0,159	0,3	1126	589	13,6	0,196	0,47	24,8	554
3,4	141,0	24	0,158	-10,5	1445	492	10,5	0,193	0,16	24,0	470
11,9	420,1	28	0,181	-7,0	1178	477	12,6	0,188	0,52	19,6	473
9,2	363,5	25	0,172	-2,8	1911	555	9,6	0,163	0,62	24,8	555

* jeśli nie zaznaczono inaczej dane z 2016 r.

Źródło: na podstawie danych GUS.

2.2. Potencjały i bariery rozwojowe w obszarze etckim

Punktem odniesienia dla wyników badań jest podsumowanie wniosków z analiz SWOT zawartych w dokumentach strategicznych samorządów lokalnych obszaru etckiego (ramka).

W gminnych strategiach i planach wśród mocnych stron wskazuje się najczęściej elementy związane z uwarunkowaniami naturalnymi, takie jak: położenie geograficzne, walory krajobrazowe, czyste i unikalne środowisko (duże akweny wodne i duże powierzchnie leśne), brak dużych emitentów zanieczyszczeń. Często wspomina się o potencjale turystycznym, w tym agroturystycznym, ale jednocześnie wskazuje się na jego zbyt małe wykorzystywanie. Dodatkowo w sferze społecznej często wybrzmiewało jako mocna strona istnienie aktywnych grup ludzi z inicjatywą i silnym poczuciem identyfikacji z miejscem zamieszkania. W niektórych gminach jako mocna strona, a jednocześnie jako szansa pojawiło się położenie przygraniczne np. Kalinowo, Miłki. Gminy uważają też za swoją mocną stronę rolniczy charakter z długoletnią tradycją, a także dostępne grunty pod inwestycje. Zwracają również uwagę na potencjał ekologiczny umożliwiający produkcję zdrowej i ekologicznej żywności. Z reguły za swoje mocne strony uważają także dostęp do sieci internetowej, telefonii komórkowej i energetycznej.

Z kolei najczęściej wskazywanymi słabymi stronami są: bezrobocie, niskie dochody mieszkańców oraz płytki rynek pracy. W dalszej kolejności wskazuje się na słabe zaplecze edukacyjne, brak odpowiednich kwalifikacji wśród osób poszukujących pracy, niski poziom przedsiębiorczości mieszkańców, a także problem migracji młodych. Słabą stroną większości gmin i miast jest niedostateczny stopień skanalizowania oraz potrzeba modernizacji sieci wodociągowo-kanalizacyjnej. Niewykorzystane walory krajobrazowe, brak infrastruktury turystycznej oraz marki miast wybrzmiewa jako słaba strona równie często.

Natomiast do głównych szans zalicza się możliwość wykorzystania potencjału turystycznego i agroturystycznego szczególnie w gminach leżących w obszarze tzw. Wielkich Jezior Mazurskich. Inną możliwością związaną z położeniem na obszarze Zielonych Płuc Polski są lokalne produkty żywnościowe o wysokiej jakości. Często za szansę postrzegano również możliwości pozyskania środków zewnętrznych z funduszy zewnętrznych i Unijnych, w części gmin uznano za jedną z głównych szans budowę tras Via Baltica oraz Rail Baltica oraz innych tras drogowych i kolejowych, a także połączeń między większymi ośrodkami, takimi jak np. Ełk czy Augustów.

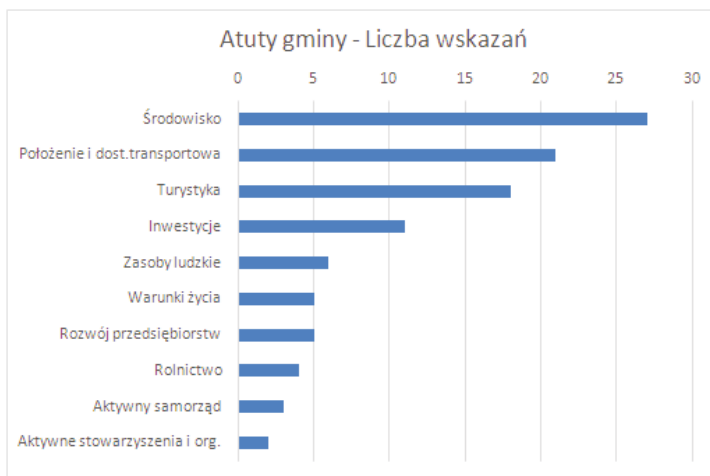
Z kolei wśród głównych zagrożeń wymienia się: zmieniające się prawne regulacje, w tym zwłaszcza w zakresie działalności przedsiębiorstw oraz ochrony środowiska. Kolejno w sferze finansowej gminy zwracały uwagę na ograniczone możliwości pozyskiwania środków, a także na problemy społeczne, w tym o charakterze dziecięcym. Jako potencjalne zagrożenie wskazywano niestabilną sytuację w kraju

i UE, brak odpowiedniej ochrony środowiska, a w części gmin m.in. w Kalinowie zwrócono uwagę na słabą dostępność transportową. W każdej strategii w mniejszym lub większym stopniu zwrócono uwagę na zagrożenie wynikające ze starzejącego się społeczeństwa z jednoczesnym odpływem młodych osób z tego obszaru.

W efekcie cele strategiczne najczęściej dotyczą aspektów związanych z rynkiem pracy, przedsiębiorczości, poprawy jakości życia, ochrony środowiska i turystyki, a także poprawy infrastruktury technicznej i usług edukacji. Najczęściej wymienianym celem strategicznym jest wzrost przedsiębiorczości mieszkańców oraz ich aktywizacja. Operacjonalizowane jest to zwykle przez działania na rzecz wspierania małych i średnich przedsiębiorstw.

Potencjały rozwojowe

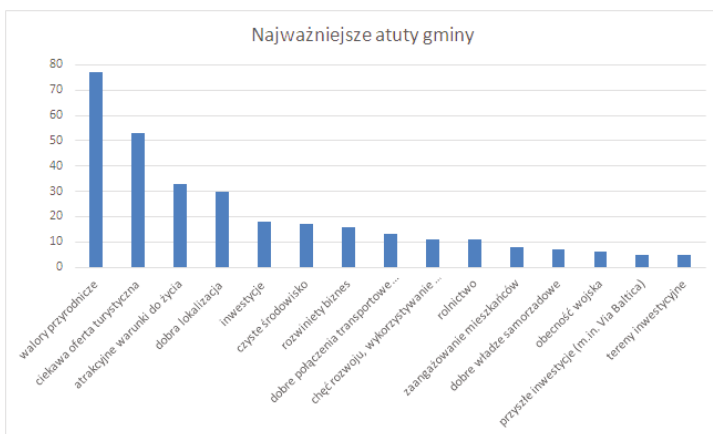
Respondenci badań ankietowych (zarówno instytucjonalnych (ryc. 2.2), jak i skierowanych do mieszkańców (ryc. 2.3) do najważniejszych potencjałów rozwojowych gmin zaliczyli walory przyrodniczo-środowiskowe, które mogą stanowić podstawę rozwoju turystyki, a także pozytywnie wpływać na jakość życia mieszkańców. Znacznie rzadziej w tym kontekście zwracano natomiast uwagę na znaczenie i potencjał rolnictwa. W drugiej kolejności podkreślano korzystne położenie gminy, w tym związane z jej dostępnością oraz realizowanymi lub planowanymi krajowymi inwestycjami transportowymi. Słabiej artykułowanym elementem potencjału gmin obszaru ełckiego w ocenie respondentów były inwestycje lokalne, w tym związane z rozwojem przedsiębiorstw. Podobnie wyglądała sytuacja w odniesieniu do zasobów kapitału ludzkiego. Natomiast relatywnie rzadko wskazywanym elementem istniejącego potencjału była



Ryc. 2.2. Atuty gmin według przedstawicieli instytucji lokalnych

Uwagi: Pytanie otwarte, odpowiedzi skategoryzowane przez autorów raportu.

Źródło: ankieta instytucjonalna.



Ryc. 2.3. Atuty gmin według mieszkańców obszaru

Uwagi: łączna liczba wskazań; można było wskazać maks. 3 odpowiedzi

Źródło: badanie ankietowe mieszkańców.

aktywność instytucji samorządowych i pozarządowych oraz zaangażowanie mieszkańców w sprawy lokalne.

Biorąc pod uwagę wyniki przeprowadzonych ankiet oraz opinie wyrażane przez respondentów w trakcie wywiadów i spotkań, a także wyniki analiz ilościowych przeprowadzonych w pierwszym etapie projektu, można wyróżnić cztery główne potencjały rozwojowe obszaru.

Potencjał środowiskowy

Potencjał środowiskowy przejawia się walorami krajobrazowymi i znaczną jeziornością obszaru, co stwarza możliwość rozwoju turystyki wypoczynkowej nad jeziorami oraz turystyki aktywnej (zwłaszcza pieszej, rowerowej i sportów wodnych). Należy jednocześnie zauważyć, że potencjał ten jest obecnie wykorzystany tylko w niewielkim stopniu. Konieczne są bowiem inwestycje w bazę noclegową, które mogłyby zwiększyć rolę turystyki wypoczynkowej. Problem ten dostrzegają samorządowcy zarówno z zachodniej, lepiej rozwiniętej turystycznie, jak i południowej części obszaru:

Natomiast potencjał jeszcze jest tutaj bardzo duży, jeżeli chodzi o zagospodarowanie terenów pod kątem turystyki. Nie mamy dobrych hoteli, natomiast widać, że jest nadal duże zapotrzebowanie na tego typu bazę. Zarówno noclegową, ale też atrakcje związane z tym potencjałem, które dają Mazury. Czyli i żeglarstwo i przyroda i wędkarstwo. Natomiast drugim naszym potencjałem to jest przyroda (...). To jest kilka ładnych jezior. I uważam, że niedostatecznie jeszcze wykorzystywane, jeżeli chodzi nawet o agroturystykę, czy też turystykę kwalifikowaną.

Pewnym ograniczeniem jest też relatywnie mała liczba istniejących obiektów zabytkowych o wysokiej atrakcyjności turystycznej. W efekcie wykorzystuje się jako

produkty turystyczne głównie walory środowiskowe lub też bazuje się np. na elementach historycznych. Ponadto dostrzeganym ograniczeniem jest krótki sezon turystyczny: *problemem jest sezon tylko króciutki, letni i cały czas wszyscy się głowią jak go wydłużyć*. Prowadzi to tego, że według niektórych respondentów nie należy oczekiwać, że turystyka może być ważną dziedziną gospodarki, choć jej znaczenie jest uwypuklone zarówno w strategiach rozwoju wszystkich gmin obszaru (por. ramka), a także w wynikach ankiet (ryc. 2.3).

Nie zgadzam się z krążącymi wokół, opiniami, że na turystyce można zarobić główne pieniądze. Nie, na turystyce można dorobić, dopracować sobie te brakujące środki i to w ograniczonym też zakresie.

W tym kontekście można zwrócić uwagę na potencjalne występowanie konfliktów związanych z rozwojem przemysłu, czy też intensyfikacją rolnictwa, które mogą negatywnie oddziaływać na turystykę. Problem ten sygnalizuje wójt jednej z gmin położonych na zachodzie obszaru:

My widzimy potencjał w rozwoju turystyki, bo tereny są czyste, ludzie chętnie tu przyjeżdżają w porównaniu z innymi rejonami Polski, przyroda jest głównym potencjałem, na pewno nie przemysł, rolnictwo w jakimś tam zakresie, aczkolwiek na terenie naszej gminy mamy tutaj pewne problemy w przypadku zmiany planów zagospodarowania przestrzennego i nawet rozbudowy rolniczej takiej większej np. większe chlewnie to już jest opór mieszkańców, bo turystyka.

Potencjał lokalizacyjny

Renta położenia obszaru ełckiego związana jest przede wszystkim z oczekiwaną poprawą dostępności transportowej na skutek realizacji inwestycji drogowej (S61), a także kolejowej (Rail Baltica). Ponadto obszar ma szansę stać się węzłem tras ekspresowych, tj. realizowanej S61 i planowanej S16:

(...) ponieważ buduje się Via Baltica, czyli szybkie połączenie z Warszawą, drogowe, dwupasmówka, gdzie będzie można szybko dojechać i wyjechać, ale także dotyczy to gospodarki, gdzie szybko można przywieźć surowiec i wywieźć produkt, no i to samo dotyczy kolei, Rail Baltica, gdzie decyzje zapadły, dotyczące tego przedsięwzięcia, to samo dotyczy komunikacji ze stolicą województwa, Olsztyn, tutaj budowa 16-tki, to są takie potencjały rozwojowe, które przyczynią się do, myślę, jeszcze większego rozwoju naszego miasta.

Tworzy to duży potencjał związany z obsługą ruchu samochodów ciężarowych (tranzyt Rosja – UE), a także z transgranicznym ruchem turystycznym. Ponadto budowa Rail Baltica stworzy podstawę do wykształcenia węzła intermodalnego i rozwoju funkcji logistycznych. Sprzyja temu też bliskość granicy z Litwą.

W celu wykorzystania potencjału konieczna będzie modernizacja dróg rozprowadzających ruch z S61, w tym poprzez budowę ślepych łączników obsługujących dojazd

do miast stanowiących ośrodki turystyczne wschodniej części województwa warmińsko-mazurskiego. Umożliwi to też rozwój terenów inwestycyjnych korzystających z renty położenia przy wysokiej jakości infrastrukturze transportowej i może sprzyjać przyciągnięciu inwestorów zewnętrznych. Natomiast wciąż konieczne może być eliminowanie wąskich gardeł w lokalnych systemach transportowych.

u nas jest takie wykluczenie transportowe, ja nie mówię o jakości dróg, (...), ja mówię o tym, że u nas w zasadzie, z której strony nie wjeżdżałoby się na teren naszej gminy, ograniczeniem są zbyt niskie mosty. Jest to poważny problem, który może nie jest zauważalny dla zwykłego w sumie człowieka, ale (...) uniemożliwia przejazd, szczególnie większych samochodów.

Potencjał gospodarczy

Potencjał obszaru ełckiego związany jest z dość znacznym majątkiem (wartość brutto środków trwałych) przedsiębiorstw oraz wysokimi nakładami inwestycyjnymi tego sektora. Tworzy to możliwość rozwoju powiązań między dużymi przedsiębiorstwami a małymi lokalnymi kontrahentami. Ponadto dywersyfikacja branżowa i wielkościowa stanowi zabezpieczenie przed pogorszeniem koniunktury w danej branży lub pojedynczym zakładzie. Analizuje to jeden z respondentów:

Natomiast u nas może o tyle dobrze się stało, w odróżnieniu na przykład od Suwałk, że nie ma tak wielkich zakładów, które zatrudniają ponad 1000 osób, bo w sytuacji kryzysów gospodarczych to jest ogromny kłopot. Jest bardzo dużo firm, blisko 40 firm, które są małymi, średnimi, jedna czy dwie są duże, co daje gwarancję takiej stabilizacji i spokoju.

Istotnym elementem potencjału gospodarczego, podkreślanym przez samorządowców, jest też specjalna strefa ekonomiczna oraz atrakcyjne tereny inwestycyjne, w tym zwłaszcza zlokalizowane w Elku i jego otoczeniu. W regionie obserwuje się relatywnie wysoką dynamikę eksportu przedsiębiorstw w ostatnich latach, z czym wiąże się również potencjał jego rozwoju na rynki wschodnie.

Potencjał demograficzny

Potencjał obszaru ełckiego związany jest też z mało zmienioną strukturą wiekową ludności oraz mało zachwianą relacją liczby osób w wieku nieprodukcyjnym i produkcyjnym, przy bardzo niskim wskaźniku selektywności migracji. Umożliwia to planowanie rozwoju na podstawie wykorzystania kapitału ludzkiego. Dotyczy to obszarów miejskich:

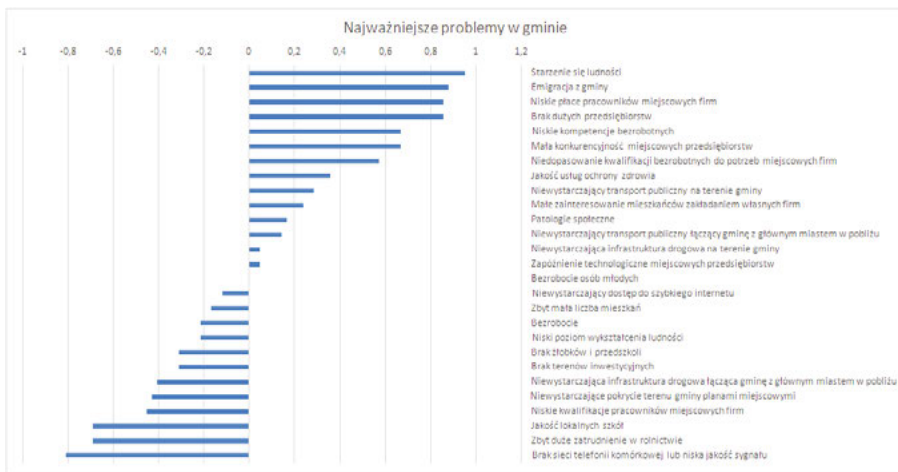
myślę, że największy potencjał to są ludzie, którzy tutaj mieszkają i cały czas widzę taką potrzebę nieustannego inwestowania w ludzi, zarówno tych, którzy już ukończyli taki cykl kształcenia szkolnego, uczelnianego i też widzę w takich formach, które zachęcałyby do jeszcze większej aktywności mieszkańców.

Jest także szansą dla obszarów wiejskich, przy założeniu eliminacji niektórych barier. Ponadto możliwe jest przyspieszanie procesów urbanizacji związane z wyraźnym rozwojem ludnościowym Elku.

W Elku przybywa mieszkańców, to jest taka ciekawostka, (...) nawet mamy problem z nadmiarem, bo przybywa mieszkańców. (...) ponieważ w Elku dynamicznie rozwija się budownictwo mieszkaniowe, tutaj jest kilkanaście firm deweloperskich, które konkurują ze sobą, a tym samym stwarzają dobre, dogodne warunki cenowe, dla tych, którzy tutaj kupują.

Barier rozwojowe i działania służące ich przełamaniu

Respondenci badań ankietowych zostali zapytani o najważniejsze problemy rozwojowe gmin. Odpowiedzi przedstawiciele instytucji prezentuje ryc. 2.4 odpowiedzi mieszkańców obszaru – ryc. 2.5.



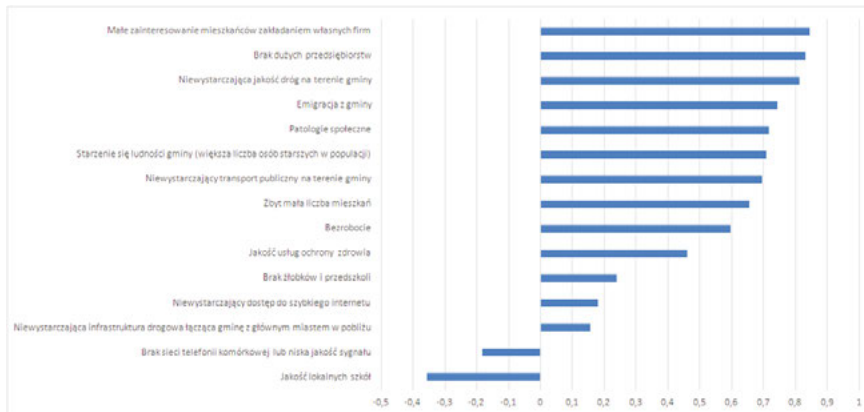
Ryc. 2.4. Ocena najważniejszych problemów w gminie – przedstawiciele instytucji

Uwagi: średnia ocen w skali od -2 „zdecydowanie nie, nie jest to problem” do +2 „zdecydowanie tak, jest to duży problem”

Źródło: na podstawie badań ankietowych.

Największe znaczenie mają w opinii obu wspomnianych grup następujące kwestie:

- Niski poziom przedsiębiorczości mieszkańców z jednoczesnym brakiem dużych przedsiębiorstw.
- Problemy demograficzne związane z emigracją mieszkańców z gminy oraz procesem starzenia się społeczeństwa.
- Problemy transportowe związane zarówno z wymiarem lokalnym (niska jakość dróg, słabo rozwinięty transport publiczny), jak i ponadlokalnym (dostępność transportowa do ośrodków wojewódzkich).



Ryc. 2.5. Ocena najważniejszych problemów w gminie – mieszkańcy

Uwagi: średnia ocen w skali od -2 „zdecydowanie nie, nie jest to problem” do +2 „zdecydowanie tak, jest to duży problem”

Źródło: na podstawie badań ankietowych.

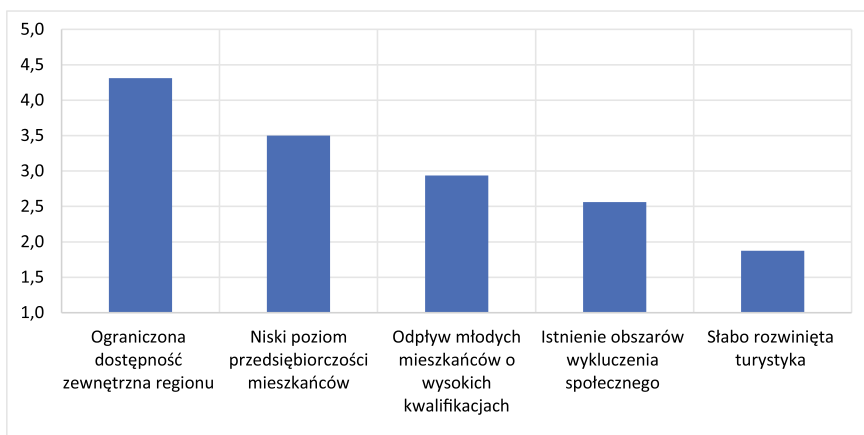
- Problemy społeczne związane z istnieniem patologii społecznych, ale przy zróżnicowanej – między mieszkańcami i respondentami instytucjonalnymi – ocenie zjawiska bezrobocia.
- Niska jakość i utrudniony dostęp do wybranych usług publicznych, w szczególności zdrowotnych, ale z jednoznaczną dobrą opinią o jakości lokalnych szkół.

Na podstawie przeprowadzonych wywiadów, przedstawionych wyżej wyników ankiet oraz uzupełniającej analizy statystycznej wyróżniono pięć podstawowych barier rozwojowych, omówionych poniżej. Opisując bariery, przedstawiono również wybrane działania, które były podjęte w celu ich rozwiązania. Ocena istotności zidentyfikowanych barier została dokonana przez uczestników warsztatu konsultacyjnego. Każdy z uczestników mógł przyznać od 1 do 5 punktów danej barierze, wskazując, które z nich mają największe znaczenie dla rozwoju regionu. Wyniki przedstawia ryc. 2.6.

Bariera rozwojowa 1: Niski poziom przedsiębiorczości mieszkańców

Na czym polega problem i jaka jest jego skala?

W świetle porównania z krajem, województwem, a także z innymi obszarami zagrożonymi marginalizacją w obszarze ełckim widoczne jest mniejsze nasycenie podmiotami gospodarczymi w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców. Wynosi ono w przypadku sektora prywatnego 653 podmioty zarejestrowane w REGON na 10 tys. mieszkańców, podczas gdy w kraju ten wskaźnik przyjmuje wartość 762, a w obszarach uznanych za zagrożone marginalizacją wynosi przeciętnie 671.



Ryc. 2.6. Rangi nadane barierom rozwojowym przez uczestników warsztatu konsultacyjnego

Uwagi: 1 – najslabsza bariera, 5 – najsilniejsza bariera

Źródło: na podstawie badań ankietowych.

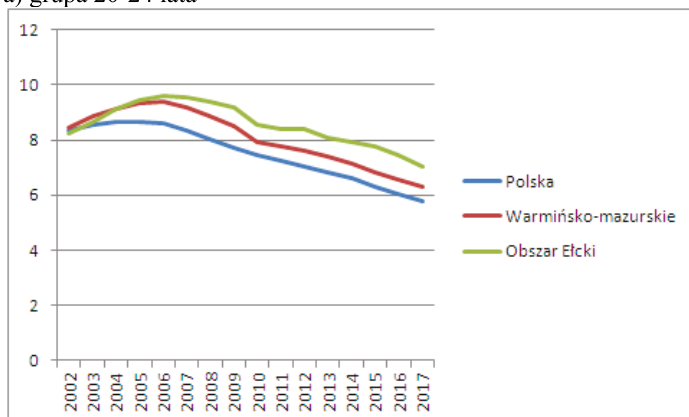
W ujęciu dynamicznym widać, że problem uwypuklił się po 2011 r. kiedy przyrost liczby podmiotów gospodarczych w obszarze ełckim okazał się wyraźnie wolniejszy niż przeciętnie w kraju (ryc. 2.7). Dynamikę wyższą od krajowej można było odnotować wyłącznie w gminie Ełk. Natomiast w mieście Ełk, a także Wydminach, Miłkach oraz Starych Juchach wzrost nasycenia podmiotami nie odbiegał znacznie od dynamiki wojewódzkiej. W pozostałych gminach przyrost liczby podmiotów gospodarczych był znacznie słabszy wskazując wręcz na stagnację pod tym względem, co dotyczyło zwłaszcza Orzysza.

Wśród przyczyn niskiego poziomu przedsiębiorczości można dość hipotetycznie, gdyż ich szczegółowa weryfikacja wymagałaby przeprowadzenia oddzielnych badań, wskazać na m.in.:

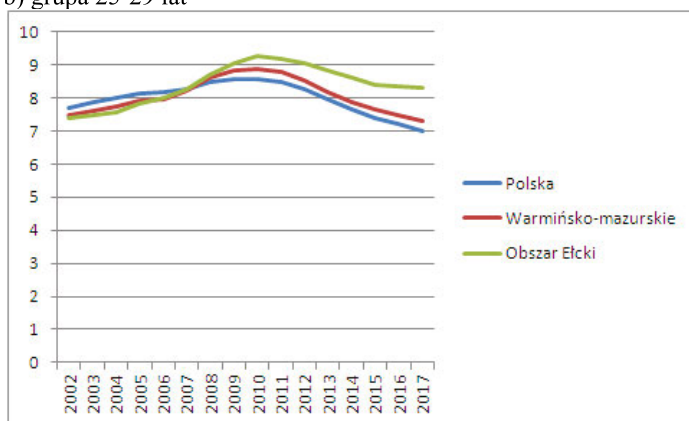
- Niską skłonność do podejmowania ryzyka przez mieszkańców obszaru ełckiego, co może być pochodną braku odpowiednich umiejętności i kwalifikacji.
- Brak kapitału własnego i trudność w dostępie do pożyczek i kredytów potrzebnych na rozwój działalności gospodarczej.
- Brak lub trudności w identyfikacji nisz rynkowych, w których można rozpocząć prowadzenie działalności.

W efekcie relatywnie niskiego poziomu przedsiębiorczości mieszkańców rozwój obszaru ełckiego w większym stopniu zależy od decyzji podmiotów zewnętrznych. Te ostatnie nie zawsze są lub będą chciały silnie zakorzenić się w lokalnej gospodarce. Niższe nasycenie podmiotami gospodarczymi może też przekładać się na mniejsze prawdopodobieństwo osiągnięcia przez część z nich sukcesu wyrażonego przejściem od działalności gospodarczej wykonywanej osobiście do firmy zatrudniającej pracowników i/lub rozszerzenia zakresu prowadzonej działalności poza układ lokalny. Ponadto wynagrodzenia z pracy najemnej są z reguły niższe od tych osiąganych z działalności gospodarczej, choć należy pamiętać o większym stopniu ryzyka w przypadku tej ostatniej.

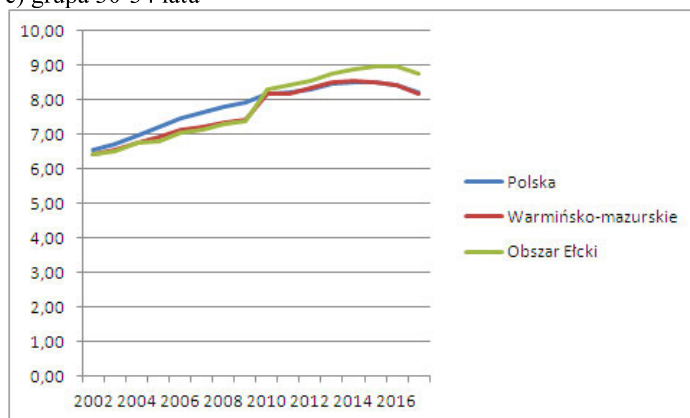
a) grupa 20-24 lata



b) grupa 25-29 lat



c) grupa 30-34 lata



Ryc. 2.7. Zmiana odsetka osób w wybranych grupach wiekowych w obszarze elckim w latach 2002-2017

Źródło: na podstawie danych GUS.

Dotychczasowe działania

Podstawę działań publicznych związanych ze wspieraniem rozwoju małej i średniej przedsiębiorczości w obszarze ełckim wyznaczyło utworzenie w 1996 r. podstrefy Suwalskiej Strefy Ekonomicznej. Obecnie działa w niej 36 przedsiębiorstw, które zatrudniają łącznie ponad 2500 osób, czyli przeciętnie na 1 podmiot przypada ok. 70 osób. Od 2014 r. w jej ramach funkcjonuje Park Naukowo-Technologiczny, który oferuje inkubator przedsiębiorczości, *coworking*, a także wsparcie dla *start-upów* oraz dostęp do laboratoriów i druk 3-D. Z jego usług korzysta 20 podmiotów gospodarczych.

Bariera rozwojowa 2: Odptyw młodych mieszkańców o wysokich kwalifikacjach

Na czym polega problem i jaka jest jego skala?

Dostępne dane statystyczne nie pozwalają na szczegółową analizę problemu związanego z odptywem mieszkańców o największym potencjale intelektualnym i/lub najwyższych kwalifikacjach z obszaru ełckiego. Jednak na podstawie przeprowadzonych wywiadów można wskazać, że ten problem występuje, choć jego skala jest trudna do oszacowania. Zjawisko to nie wyróżnia raczej obszaru ełckiego na tle innych obszarów zagrożonych marginalizacją. Może o tym świadczyć zmiana odsetka osób w grupach wiekowych 20-24, 25-29 i 30-34 na przestrzeni ostatnich 15 lat (ryc. 2.7). W 2002 r. odsetek osób w tych przedziałach wiekowych w obszarze ełckim, w Polsce i w woj. warmińsko-mazurskim był bardzo zbliżony i wynosił dla grupy 20-24 ok. 8,2-8,4%, dla 25-29 ok. 7,4-7,7%, a dla 30-34 ok. 6,4-6,5%. W 2015 r. odsetki te były wyższe w obszarze ełckim w stosunku do kraju o 1,2 pkt proc. w pierwszym przedziale, o 1,3 pkt proc. w drugim przedziale i 0,5 pkt proc. w trzecim przedziale. Obrazuje to z jednej strony lepszą sytuację pod względem udziału osób w wieku 20-35 lat w populacji obszaru ełckiego, ale z drugiej może to wskazywać na relatywnie większy odptyw ludności w wieku 30-35 lat. Dopiero wyniki kolejnego spisu powszechnego ludności mogą pozwolić ocenić, jak ten odptyw wpływa m.in. na zmianę odsetka osób z wykształceniem wyższym.

Wśród przyczyn utraty kapitału ludzkiego można wskazać po pierwsze, ograniczone możliwości kształcenia na poziomie wyższym w Ełku. W mieście działają tylko filia Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania z Białegostoku oraz Wydział Studiów Technicznych i Społecznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego. W ocenie respondentów uczelnie te mają relatywnie słabą reputację i w efekcie rzadko stanowią pierwszy wybór absolwentów szkół średnich w obszarze. W sytuacji, w której znaczący odsetek młodzieży po ukończeniu szkół średnich decyduje się na podjęcie studiów, oznacza to konieczność wyjazdu z obszaru ełckiego do jednego z ośrodków uniwersyteckich. W efekcie część osób po ukończeniu studiów decyduje się szukać

pracy odpowiadającej zdobytym kwalifikacjom poza Ełkiem. Wiąże się to z drugą przyczyną odpływu, czyli niedoborem ofert pracy dla osób, które legitymują się wyższym wykształceniem w obszarze ełckim. Potencjalnie, mała atrakcyjność lokalnego rynku pracy pod tym względem może sprzyjać decyzji o stałej emigracji z miasta po ukończeniu kształcenia i wybór jednego z ośrodków metropolitalnych (Warszawa, Trójmiasto) lub wojewódzkich (Olsztyn, Białystok) na miejsce stałego zamieszkania.

Skutkiem tych procesów jest utrata zasobów kapitału ludzkiego, który stanowi kluczowy czynnik rozwoju we współczesnej gospodarce informacyjnej. Występuje przy tym ujemne sprzężenie zwrotne polegające na tym, że wykwalifikowani specjaliści poszukują dobrze płatnej pracy poza obszarem ełckim. W efekcie możliwość pojawienia się lokalnego popytu na wykwalifikowanych pracowników ograniczana jest ich małą dostępnością, gdyż większość wykwalifikowanych specjalistów emigruje. W efekcie układ lokalny może wpaść w tzw. pułapkę niskopłatnych miejsc pracy dla osób o niższych kwalifikacjach.

Dotychczasowe działania

Spośród licznych działań na polu aktywizacji zawodowej i tworzenia warunków do rozwoju zawodowego tylko niewielka część skierowana była do młodych osób z wysokimi kwalifikacjami. W tej kategorii mieści się wsparcie *start-upów*, tj. projekt pn. Platforma startowa dla nowych pomysłów Hub of Talents, realizowany w sześciu Parkach Naukowo-Technologicznych zlokalizowanych w większych miastach Polski Północno-Wschodniej, w tym w Ełku. Oferuje on kompleksowe usługi inkubacji nowych przedsiębiorstw – 5 firm zdecydowało się skorzystać z tych usług lokując się w Ełckim Parku Naukowo-Technologicznym. Obecnie w Parku wdrażany jest kolejny projekt inkubacyjny, finansowany ze środków RPO, w ramach którego wsparciem zostanie objętych 8 MŚP działających na rynku poniżej 3 lat.

Bariera rozwojowa 3: Słabo rozwinięta turystyka

Na czym polega problem i jaka jest jego skala?

Turystyka w obszarze ełckim jest – na tle sąsiednich rejonów woj. warmińsko-mazurskiego – słabo rozwinięta. Głównym potencjałem turystycznym obszaru jest atrakcyjny pojezierny krajobraz. Wykorzystanie tego zasobu może być jednak utrudnione, na co wskazuje pewien regres turystyki obserwowany w całym woj. warmińsko-mazurskim. Świadczy o tym wolniejsza niż przeciętnie w kraju dynamika przyrostu liczby turystów korzystających z noclegów, a także liczby udzielnych noclegów. W porównaniu z woj. warmińsko-mazurskim w obszarze ełckim widać jeszcze większy relatywny regres pod tym względem i w efekcie spadek znaczenia obszaru na turystycznej mapie Polski. Od 2006 r. liczba turystów korzystających z noclegów w obszarze ełckim utrzymuje się na poziomie 30-35 tys., podobnie jak

liczba udzielonych noclegów (80-95 tys.), co oznacza przeciętną długość pobytu 2-3 dni. W samym Ełku liczba korzystających z noclegów wynosi ok. 16 tys. osób rocznie. Dla zobrazowania znaczenia turystyki w gospodarce lokalnej można porównać tę sytuację np. do Mikołajek liczących 8,3 tys. mieszkańców, w których liczba korzystających z noclegów wyniosła 140 tys. w 2014 r. lub też do bardziej zbliżonego pod względem liczby ludności Giżycka (29,6 tys. mieszkańców), w którym ta liczba wyniosła 47 tys. (2014 r.) i wzrosła o 50% w porównaniu z 2011 r. W ujęciu powiatowym widać bardzo wysoką dynamikę przyrostu liczby turystów w powiatach położonych bezpośrednio przy szlaku Wielkich Jezior Mazurskich, co w szczególności dotyczy powiatu giżyckiego, a w mniejszym stopniu również powiatu piskiego. Natomiast w powiatach ełckim i oleckim na przestrzeni ostatnich 15 lat można było zaobserwować stagnację pod względem liczby turystów korzystających z noclegów.

Przyczyny stagnacji obszaru ełckiego pod względem turystycznym wydają się być zróżnicowane:

- Brak jest rozpoznawalnych produktów turystycznych.
- Istnieje duża konkurencja ze strony miejscowości położonych w Krainie Wielkich Jezior Mazurskich (z położenia w tym obszarze korzystają tylko w części gminy Miłki i Orzysz), które osiągnęły pod tym względem wyraźną przewagę nad większością gmin obszaru ełckiego.
- Brak usieciowienia produktów turystycznych, w tym połączeń z istniejącymi sąsiednimi ośrodkami turystycznymi (w tym rozpoznawalnych szlaków turystycznych np. rowerowych), takimi jak: Giżycko, Mikołajki czy Ruciane Nida po stronie zachodniej czy Augustów lub Rajgród po stronie wschodniej.

W efekcie branża turystyczna nie odgrywa roli istotnego elementu dywersyfikującego gospodarkę obszaru ełckiego. Ponadto należy zauważyć, że zagospodarowanie turystyczne może sprzyjać podnoszeniu jakości życia mieszkańców obszarów. Może też stanowić istotny miękki czynnik lokalizacyjny dla niektórych przedsiębiorstw oraz wysoko wykwalifikowanych specjalistów. Natomiast do tej pory atrakcyjność turystyczna obszaru przekładała się głównie na zjawisko powstawania tzw. drugich domów mających relatywnie nieduży wpływ na lokalną gospodarkę.

Dotychczasowe działania

Projekty z zakresu rozwoju turystyki finansowane ze środków europejskich były w okresie 2007-2013 ukierunkowane przede wszystkim na informację i promocję. Przykładem jest działanie pn. *Znakowanie turystyczne Regionu Warmii i Mazur* realizowane w gminach Miłki i Wydminy w okresie 2008-2012. Kolejną kategorię stanowiły inwestycje w infrastrukturę turystyczną, do której zalicza się m.in. budowa stancji wodnej w gminie Orzysz, zagospodarowanie brzegów Jeziora Ełckiego (finansowane ze środków INTERREG), adaptacja folwarku w Łękuku Małym (gm. Wydminy) na ośrodek konferencyjno-wypoczynkowy, czy zakończona w 2018 r. rewitalizacja Ełckiej Kolei Wąskotorowej, której rezultatem jest powstanie produktu turystycznego pn. *Park Odkrywców Kolei*. Obecnie, trwa realizacja wielu projektów z zakresu infrastruktury rowerowej, obejmujących głównie gminy Orzysz, Ełk oraz

miasto Ełk. Znaczenie dla wsparcia rozwoju turystyki w obszarze mają także działania szkoleniowe podnoszące kompetencje operatorów ruchu turystycznego i wykształcenie pracowników tego sektora, m.in. realizowane w okresie 2007-2013 szkolenia dla gospodarstw agroturystycznych w powiecie oleckim. Podejmowane były także próby tworzenia zintegrowanych produktów turystycznych, np. projekt Eko Szlaku Łażna Struga oraz uruchamiania internetowych baz obiektów i atrakcji turystycznych w regionie, np. przez LGD Lider w Ego.

Bariera rozwojowa 4: Ograniczona dostępność zewnętrzna regionu

Na czym polega problem i jaka jest jego skala?

Kluczowe znaczenie dla zewnętrznej dostępności transportowej obszaru ełckiego mają drogi krajowe nr 65 i 16 oraz linia kolejowa nr 38 (Korsze – Ełk – Białystok) oraz nr 219 (Ełk – Szczytno – Olsztyn). W aktualnym rozkładzie jazdy dalekobieżne, połączenia kolejowe umożliwiają dotarcie m.in. do Warszawy, Łodzi, Trójmiasta oraz Wrocławia. Według planu, w 2021 r. zostanie oddany do użytku odcinek drogi ekspresowej S61 Via Baltica przecinający analizowany obszar na trasie Szczuczyn-Ełk Południe-Wysokie-Raczki. Droga będzie stanowić główne połączenie drogowe państw nadbałtyckich z centralnym obszarem Unii Europejskiej. Najbliżej położone lotnisko pasażerskie znajduje się w Szymanach, tj. 130 km od Ełku (jego dostępność wzrośnie po planowanej modernizacji linii kolejowej nr 219), ale główne porty lotnicze obsługujące obszar są położone w Warszawie i Modlinie.

W efekcie obszar ełcki charakteryzuje się niskim poziomem wskaźnika dostępności czasowej do ośrodków usługowych wyższego rzędu. Badania z 2013 r. zawarte w *KPZK 2030* wskazują, że średni czas podróży do miasta wojewódzkiego wynosi 1,5-2h. Relatywnie lepsza jest sytuacja południowo-wschodniej części obszaru, pozostającej w sferze wpływów Białegostoku. Dostępność transportowa z/do Warszawy jest słaba zarówno w transporcie kołowym (ok. 3-3,5h), jak kolejowym. Zmiany wskaźnika dostępności w okresie 2008-2013 były przy tym pozytywne, przekładając się na ograniczenie czasu dojazdu do ośrodka wojewódzkiego lub Warszawy o ok. 10-15%.

Współcześnie, istotnym wymiarem dostępności komunikacyjnej jest łączność internetowa. Według danych Urzędu Komunikacji Elektronicznej średnia dla całego kraju penetracja budynkowa dostępem do usług internetu stacjonarnego wynosi obecnie ok. 82%. Wskaźnik ten oznacza stosunek liczby budynków, w odniesieniu do których operatorzy deklarują możliwość podłączenia do sieci stacjonarnej do liczby wszystkich budynków na danym obszarze. Wśród analizowanych gmin najniższe wartości wskaźnika penetracji budynkowej – poniżej 40% – notują Kalinowo i Świętajno. Relatywnie najlepsza sytuacja jest w Ełku, choć przewaga ta znika, kiedy weźmiemy pod uwagę penetrację budynkową Internetu o prędkości przesyłu danych powyżej 30Mb/s.

Podstawową przyczyną obecnej sytuacji pod względem dostępności zewnętrznej jest peryferyjne położenie w ramach województwa i szerzej, względem ośrodków

metropolitalnych/wojewódzkich oraz relatywnie słaba jakość i zły stan techniczny infrastruktury transportowej, widoczny zwłaszcza w przypadku linii kolejowych.

Ograniczona dostępność zewnętrzna może stanowić barierę dla napływu inwestycji oraz turystów. Z kolei niewystarczający stopień rozwoju sieci, w tym szerokopasmowej, może blokować zarówno inwestycje, jak i obniżać jakość życia mieszkańców – przyczyniając się do pogłębiania peryferyjności i tendencji emigracyjnych. Należy jednocześnie zaznaczyć, że jednym ze skutków zwiększonej dostępności transportowej może być wzmocnienie procesu wymywania zasobów, w tym zwłaszcza młodych i mobilnych osób przyciąganych przez ośrodki miejskie wyższego rzędu.

Dotychczasowe działania

Z punktu widzenia dostępności zewnętrznej duże znaczenie miały inwestycje w infrastrukturę drogową, kolejową i w sieć internetową. W okresie 2007-2013 wszystkie powiaty wchodzące w skład obszaru ełckiego zostały objęte projektami z zakresu budowy sieci szerokopasmowej, na łączną kwotę ponad 6 mln zł. Pojawiły się jednak problemy z ich realizacją, część nie została rozliczona. W okresie 2014-2020 wdrażane są kolejne 3 projekty na łączną kwotę 64 mln zł. Dwa z nich są realizowane w powiecie oleckim i giżyckim, zakwalifikowanym w PO Polska Cyfrowa jako obszary wykluczenia cyfrowego.

W ramach infrastruktury drogowej największą inwestycją na poziomie lokalnym była budowa obwodnicy Ełku w ciągu DK16 i DK61, sfinansowana ze środków PO Polska Wschodnia. W 2017 r. zrealizowany został projekt przebudowy dróg lokalnych (ul. Suwalska i ul. Kolonia) łączących miasto Ełk ze wspomnianą obwodnicą. Istotną inwestycją drogową była także rozbudowa drogi wojewódzkiej 667 na odcinku Biała Piska – Nowa Wieś Ełcka.

Najważniejszą obecnie inwestycją drogową jest budowa trasy S61 (Via Baltica), na odcinku Szczuczyn-Raczki, która ma planowo zostać oddana do użytku w 2021 r. Trwają także prace przygotowawcze do realizacji rozbudowy DK16, czyli połączenia Ełku z Olsztynem. Kolejny duży projekt infrastrukturalny, który wpłynie na dostępność zewnętrzną regionu to modernizacja linii kolejowej 219 na odcinku Szczytno – Ełk. Projekt o wartości 390 mln zł ma zostać zakończony do 2020 r. W dalszej perspektywie czasowej istotne są także plany budowy połączenia Rail Baltica, przebiegającego przez analizowany obszar linią 38 Ełk – Białystok oraz dalej linią 41 w kierunku Olecka.

Bariera rozwojowa 5: Istnienie obszarów wykluczenia społecznego

Na czym polega problem i jaka jest jego skala?

Przestrzenna koncentracja problemów społecznych oznacza, że w danej miejscowości lub części miasta występują wzajemnie powiązane ze sobą zjawiska ubóstwa, bezrobocia, słabych warunków mieszkaniowych, trudności w dostępie do usług

publicznych, a często także przemocy w rodzinie. Obszary te często pozostają poza wpływem procesów rozwojowych zachodzących w danej gminie, co dodatkowo pogłębia stopień wykluczenia społecznego ich mieszkańców. Ponadto wielopłaszczyznowy i długofalowy charakter problemu powoduje, że standardowe, sektorowe interwencje publiczne (np. zapomogi z pomocy społecznej) nie są wystarczające do jego przezwyciężenia.

Trudno dokładnie ocenić skalę tego problemu w obszarze ełckim ze względu na brak danych statystycznych na poziomie miejscowości, czy rejonów statystycznych. Istnieją jednak przesłanki pozwalające ocenić zagrożenie deprawacją w obszarze ełckim jako relatywnie wysokie. Raport *Lokalna koncentracja deprawacji* [Smętkowski 2016] na podstawie danych z 2013 r. zaliczył 2 z gmin obszaru (Prostki, Biała Piska) do klasy najbardziej zagrożonych deprawacją w Polsce, a następne 6 gmin – do klasy 2 na 10, czyli o bardzo wysokim stopniu zagrożenia deprawacją. Ponadto w wypowiedziach części respondentów pojawiały się informacje, że na terenie gmin obszaru ełckiego występują enklawy problemów społecznych. W poprzednich dekadach takie obszary często diagnozowano na terenach wsi popegeerowskich, ale wraz z postępującymi zmianami sytuacji na wsi nastąpiła pod tym względem istotna poprawa. Narasta natomiast nowy problem społeczny, związany z samotnymi starszymi osobami, które – pozbawione wsparcia rodziny – zdane są na pomoc instytucjonalną. Obecny system wsparcia opiera się na doraźnej pomocy realizowanej przez opiekę społeczną albo na przeniesieniu danej osoby do domu opieki, brakuje rozwiązań pośrednich.

Jednym z elementów sprzyjających powstaniu obszarów wykluczenia, w tym zwłaszcza na obszarach wiejskich, jest ich dostępność transportowa. Ocena rozwoju lokalnej infrastruktury drogowej pokazuje, że sytuacja w obszarze ełckim nie jest pod tym względem najgorsza. Gęstość utwardzonych dróg gminnych i powiatowych w powiecie ełckim jest wyższa niż przeciętnie w woj. warmińsko-mazurskim. Wynika to z rozwoju infrastruktury w ostatnich latach, w efekcie którego gęstość dróg wzrosła w powiecie ełckim z 32 do 46 km w okresie 2006-2016 (o 45%), a w powiatach oleckim, giżyckim i piskim o ok. 10-13%, czyli podobnie jak w całym województwie. Natomiast wskaźnik liczby samochodów osobowych na mieszkańca rozkłada się odwrotnie – powiat ełcki notuje zaledwie 75% średniej wojewódzkiej, podczas gdy piski 89%, a giżycki i olecki nieco powyżej 100%. Na tle średniej krajowej wartości te są jednak niższe, i zamykają się w przedziale od 67% w powiecie ełckim, do 93% w powiecie oleckim. Relatywnie niskie nasycenie samochodami podkreśla znaczenie istnienia połączeń realizowanych przez transport zbiorowy. Osobowe połączenia kolejowe odbywają się przede wszystkim na linii Ełk – Prostki – Białystok (6 par dziennie) oraz Ełk – Stare Juchy – Wydminy – Korsze–Olsztyn (4 pary dziennie). Lokalny, zbiorowy transport kołowy jest skoncentrowany przede wszystkim w mieście i gminie Ełk (we współpracy przewozową włączyła się także gmina Stare Juchy), poza tym obszarem połączenia są rzadsze. Skrajnym przykładem jest Świątajno, skąd odjeżdżają trzy autobusy do Olecka dziennie, ale tylko w dni nauki szkolnej.

Wśród przyczyn istnienia obserwowanych obszarów wykluczenia można wskazać następujące procesy:

- likwidację Państwowych Gospodarstw Rolnych i stworzenie w ten sposób enklaw społecznego i ekonomicznego wykluczenia na wsi;
- starzenie się społeczeństwa wraz ze zmieniającym się modelem rodziny, który skutkuje przenoszeniem odpowiedzialności za opiekę nad osobami niesamodzielnymi na państwowy system opieki;
- reprodukcję wzorców życia „na marginesie”, poza strukturami społecznymi i gospodarczymi, negatywny obraz biedy, napiętnowanie i izolację społeczną;
- rozproszony charakter osadnictwa na obszarach wiejskich;
- ogólnokrajowe problemy sektora publicznego transportu zbiorowego.

Najważniejszymi skutkami istnienia obszarów wykluczenia społecznego są: a) potencjalnie konfliktogenna mniejsza spójność społeczna, b) niewykorzystany potencjał mieszkańców i obniżenie tempa rozwoju kapitału ludzkiego, c) ograniczony popyt na dobra osłabiający możliwość rozwoju endogennego, d) niska skuteczność tradycyjnych interwencji w zakresie aktywizacji społecznej i zawodowej w obszarach zagrożonych deprywacją.

Dotychczasowe działania

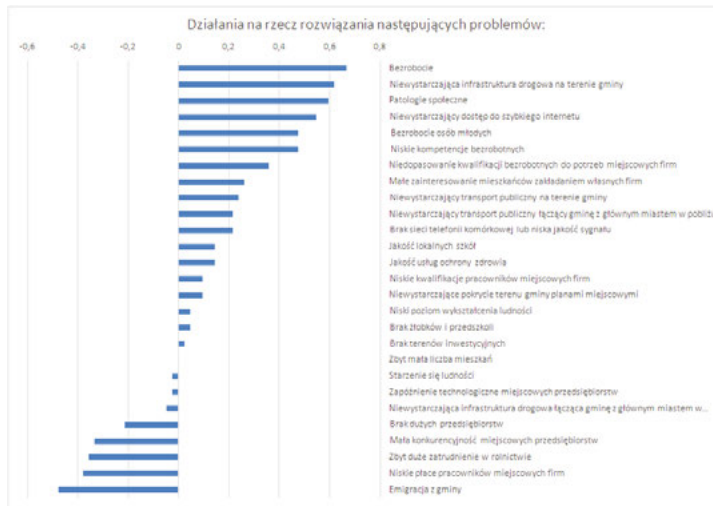
W obszarze wykluczenia społecznego większość realizowanych projektów miała na celu aktywizację zawodową osób z grup defaworyzowanych, m.in. długotrwale bezrobotnych, NEET, niepełnosprawnych. Były to działania realizowane przede wszystkim przez jednostki samorządu lokalnego, urzędy pracy lub organizacje pozarządowe. Do największych pod względem wartości projektów w okresie 2007-2013 należą te realizowane przez gminę Kalinowo (*Aktywność moja szansa*, 1,3 mln zł) oraz Centrum Integracji Społecznej w powiecie ełckim. W okresie programowania 2014-2020 największe projekty aktywizacyjne były dotychczas realizowane przez Powiatowe Urzędy Pracy.

Kolejną kategorią projektów ukierunkowanych na włączenie społeczne jest wsparcie ekonomii społecznej. W okresie 2007-2013 w powiecie ełckim funkcjonował Ośrodek Wspierania Ekonomii Społecznej prowadzony przez Stowarzyszenie Adelfi (po 2015 r. wznowiony przez Elbląskie Stowarzyszenie Wspierania Inicjatyw Pozarządowych), zrealizowany został także projekt szkoleniowy pn. *Poznaj biznes i zostań przedsiębiorcą społecznym*. Istotne znaczenie dla integracji wspólnot lokalnych może mieć rozwój infrastruktury socjalnej, m.in. świetlic. Takie projekty zostały zrealizowane w okresie 2007-2013 m.in. w gminie Prostki oraz w Elku, a obecnie są wdrażane także w gminach Kalinowo, Miłki, Wydminy oraz gminie Elk (2 lokalizacje). W kontekście włączenia społecznego warto także wspomnieć o realizowanym w Elku programie rewitalizacji. Projekt *Nowe Śródmieście Miasta Elk – wzór na rewitalizację* otrzymał dofinansowanie w konkursie *Modelowa rewitalizacja miast* ogłoszonym przez Ministerstwo Rozwoju. Realizowane zadania obejmują m.in. utworzenie Ełckiego Centrum Rewitalizacji Społecznej oraz rewitalizację sieci miejskich podwórek zlokalizowanych na obszarze Śródmieścia.

2.3. Plan działań rozwojowych

Plan działań dla obszaru elckiego został ukierunkowany zarówno na wykorzystanie najważniejszych potencjałów tego obszaru, jak też przewyżczenie zidentyfikowanych barier rozwojowych. Poza wiedzą ekspercką przy jego opracowaniu wykorzystano wyniki badań ankietowych instytucji lokalnych i mieszkańców, jak również badań fokusowych, a także ustalenia w ramach warsztatu konsultacyjnego z interesariuszami rozwoju lokalnego.

Badania opinii interesariuszy pozwalają zestawić opinię dotyczącą istotnych problemów rozwojowych (ryc. 2.4) z oceną faktycznie podejmowanych działań (ryc. 2.8). Na tej podstawie można wyróżnić dziedziny, w których z jednej strony diagnozowano istnienie problemów, ale jednocześnie deklarowano podejmowanie działań zaradczych (co może oznaczać ich małą skuteczność w odniesieniu do skali i istoty tych problemów), jak również takie dziedziny, w których mimo istnienia problemów dotychczas nie realizowano w większym zakresie przeciwdziałających im przedsięwzięć.



Ryc. 2.8. Działania podejmowane na rzecz rozwiązania problemów

Uwagi: średnia ocen w skali od – 2 „zdecydowanie nie” do +2 „zdecydowanie tak”

Źródło: na podstawie badań ankietowych.

Do pierwszej grupy problemów – postrzeganych jako istotne i jednocześnie ogniskujących konkretne działania – należą:

- małe zainteresowanie mieszkańców zakładaniem własnych firm,
- patologie społeczne i niskie kwalifikacje osób bezrobotnych,
- dostęp do Internetu.

Należy przy tym zwrócić uwagę, że ten ostatni problem na tle powyższych miał relatywnie niedużą skalę. Natomiast w skład drugiej grupy – istotnych problemów, co do których nie podejmuje się wystarczających działań – wchodzi:

- słabość lokalnej gospodarki związana z niską konkurencyjnością przedsiębiorstw i brakiem dużych firm, co przekładało się na niskie płace,
- odpływ ludności,
- niewystarczający transport publiczny,
- niska jakość usług ochrony zdrowia.

Natomiast z perspektywy mieszkańców do najistotniejszych działań, które należałoby podjąć w celu rozwoju ich gminy należały:

- tworzenie dobrze płatnych miejsc pracy, czego w większym stopniu oczekiwano w wyniku przyciągnięcia dużych inwestorów zewnętrznych dzięki zachętom finansowym i rozwojowi infrastruktury transportowej, niż na skutek wzrostu konkurencyjności lokalnych MSP w efekcie pomocy publicznej, czy też dzięki ułatwieniom w zakładaniu przedsiębiorstw przez mieszkańców;
- rozwój kapitału ludzkiego w rezultacie nakładów na oświatę i wychowanie, w tym również dzięki ograniczeniu odpływu młodych i dobrze wykształconych mieszkańców z obszaru wsparcia;
- poprawa dostępności transportowej w ujęciu wewnętrznym na skutek modernizacji/budowy dróg lokalnych, ale też rozwoju transportu publicznego, w tym zwłaszcza poprawiającego dostęp do Ełku;
- rozwiązanie problemów lokalnej deprywacji, ale nie na skutek zwiększania nakładów na pomoc społeczną, tylko bardziej skoncentrowanych działań dotyczących pomocy wybranym grupom, takim jak rodziny z dziećmi, czy osoby starsze lub też wybranym zaniedbanym miejscowościom.

Opracowane na podstawie wstępnych badań działania i narzędzia, które mogłyby potencjalnie służyć rozwojowi obszaru ełckiego zostały w trakcie warsztatu konsultacyjnego ocenione pod względem efektywności kosztowej (tab. 2.2).

Tabela 2.2. Ocena efektywności kosztowej wybranych instrumentów według interesariuszy

Działanie	Ocena efektów Skala 1-5, gdzie: 1 – bardzo małe efekty; 5 – bardzo duże efekty (A)	Ocena kosztów skala 1-5, gdzie 1- bardzo niskie; 5 – bardzo wysokie (B)	Ocena efektyw- ności kosztowej Różnica mię- dzy (A) i (B)
Przedsiębiorczość			
Tworzenie i wdrażanie innowacyjnych programów nauki przedsiębiorczości w szkołach podstawowych i średnich	4	4	0
Tworzenie inkubatorów przedsiębiorczości/ <i>makerspaców</i> poza Parkiem Naukowo-Technologicznym w Ełku (np. szkoły średnie)			+
Promocja i rozwój programów dotacyjnych i pożyczkowych na rozpoczęcie działalności	5	5	0

Działanie	Ocena efektów Skala 1-5, gdzie: 1 – bardzo małe efekty; 5 – bardzo duże efekty (A)	Ocena kosztów skala 1-5, gdzie 1- bardzo niskie; 5 – bardzo wysokie (B)	Ocena efektyw- ności kosztowej Różnica mię- dzy (A) i (B)
System doradztwa w zakładaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej dla mieszkańców			+
Działania informacyjne wśród mieszkańców, w tym promowanie sukcesów osiąganych przez lokalne <i>start-upy</i>	1	1	0
Kapitał ludzki			
Stypendia dla uzdolnionej młodzieży pokrywające koszty kształcenia akademickiego z warunkiem/zachętą do powrotu do obszaru ełckiego	4	5	-1
Zachęty dla absolwentów uczelni wyższych do otwierania działalności gospodarczej w Ełku	4	4	0
Kontynuowanie/zwiększenie wsparcia dla rozwoju technologicznych <i>start-upów</i>	4	2	2
Tworzenie warunków do rozwoju uczelni wyższych w Ełku	1	3	-2
Działania na rzecz wzmocnienia szkolnictwa średniego, w tym zwłaszcza technicznego	3	5	-2
Budowanie kompetencji miękkich, społecznych w szkołach podstawowych i średnich			b.d.
Wsparcie organizacji społecznych przez samorząd. Partnerstwa. Wsparcie organizacji w realizacji usług społecznych	5	3	2
Turystyka			
Tworzenie oraz wspieranie powstawania lokalnych produktów turystycznych	3	2	1
Sieciowanie istniejących i potencjalnych produktów turystycznych	4	4	0
Specjalizacja w wybranych rodzajach turystyki i związana z tym kompleksowość oferty	4	4	0

Działanie	Ocena efektów Skala 1-5, gdzie: 1 – bardzo małe efekty; 5 – bardzo duże efekty (A)	Ocena kosztów skala 1-5, gdzie 1- bardzo niskie; 5 – bardzo wysokie (B)	Ocena efektyw- ności kosztowej Różnica mię- dzy (A) i (B)
Dostępność zewnętrzna			
Podłączenie sieci dróg lokalnych do węzłów powstającej trasy S61 i planowanej S16	4	5	-1
Zintegrowanie lokalnego transportu zbiorowego z regionalnymi i dalekobieżnymi połączeniami kolejowymi	4	3	1
Upowszechnianie dostępu do Internetu szerokopasmowego	5	2	3
Wykluczenie społeczne			
Identyfikacja obszarów koncentracji problemów społecznych oraz monitoring zachodzących zmian	5	2	3
Wsparcie rozwoju ekonomii społecznej, w tym przez stosowanie klauzul społecznych w zamówieniach publicznych	3	1	2
Partnerstwo międzysektorowe na rzecz przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu oraz wykorzystanie narzędzi partycypacyjnych w tworzeniu i wdrażaniu interwencji	5	3	2
Alternatywne modele organizacji transportu zbiorowego na terenach wiejskich, m.in. elastyczne trasy, możliwość telefonicznego umówienia przejazdu, wykorzystanie elementów ekonomii współdzielenia	5	5	0

Źródło: na podstawie wyników warsztatu konsultacyjnego.

W efekcie wszystkich powyższych prac badawczych ustalono następującą listę działań istotnych z perspektywy rozwoju obszaru ełckiego, które mogą prowadzić do przełamania jego marginalizacji. Działania te odnoszą się do pięciu sfer, które mogą być uznane za najważniejsze potencjały rozwojowe obszaru ełckiego w przyszłości (tab. 2.3).

Tabela 2.3. Potencjały rozwojowe obszaru ełckiego i działania służące ich wykorzystaniu

Przedsiębiorczość	Kapitał ludzki	Turystyka	Dostępność	Spójność społeczna
Działanie 1: Promocja przedsiębiorczości wśród mieszkańców	Działanie 3: Kariera absolwentów w lokalnym środowisku	Działanie 5: Rozwój turystyki	Działanie 6: Transportowa dostępność zewnętrzna	Działanie 8: Współpraca samorządu z partnerami społecznymi
Działanie 2: Rozwój małych i średnich przedsiębiorstw	Działanie 4: Wzmocnienie lokalnego systemu szkolnictwa		Działanie 7: Cyfrowa dostępność zewnętrzna	

Źródło: opracowanie własne.

Działanie 1: Promocja przedsiębiorczości wśród mieszkańców

Cele

Celem tego działania jest rozwinięcie **postaw przedsiębiorczych wśród mieszkańców**. Powinno to doprowadzić do wzrostu liczby podmiotów gospodarczych i może w efekcie przełożyć się na większe sukcesy rynkowe części podejmowanych przedsięwzięć. Należy również zwrócić uwagę, że te postawy mogą wpływać na cały system gospodarczy dzięki zdobywaniu nowej wiedzy i doświadczenia przez jego uczestników. Mogą też pozytywnie oddziaływać na ścieżkę kariery zawodowej nawet w przypadku niepodjęcia lub zaprzestania prowadzenia własnej działalności gospodarczej.

Narzędzia/instrumenty

Do realizacji tego celu można zaproponować następujące instrumenty polegające na:

- przygotowaniu i wdrażaniu innowacyjnych programów nauki przedsiębiorczości w szkołach podstawowych i średnich,
- tworzeniu pracowni/*makerspace*'ów w szkołach średnich,
- działaniach informacyjnych wśród mieszkańców, w tym obejmujących promowanie sukcesów osiągniętych przez lokalne *start-upy*.

Pierwszy instrument zakłada opracowanie innowacyjnych programów nauczania przedsiębiorczości, które powinny być uzupełniane działaniami praktycznymi nagradzonymi w ramach odpowiednio przygotowanych konkursów. Instrument z jednej strony będzie sprzyjać zdobywaniu umiejętności pracy grupowej, a z drugiej zachęcać do konkurencji, co może przyczynić się do ugruntowania postaw niezbędnych do rozpoczęcia działalności gospodarczej. Programy w formie zajęć pozalekcyjnych należy wprowadzać zwłaszcza w szkołach średnich (jako uzupełnienie obowiązkowej edukacji w tym zakresie), ale można rozważyć adresowanie tego programu również do uczniów ostatnich klas szkół podstawowych.

Innym instrumentem wspomagającym rozwój postaw przedsiębiorczych może być tworzenie pracowni (tzw. *makerspace'ów*) w szkołach średnich. Do ich wyposażenia zwykle należy przestrzeń do pracy z komputerem, prototypownia, drukarnia 3D, pracownia elektroniczna, ale też bardziej tradycyjne pracownie, jak krawiecka czy też stolarnia. Pracownie powinny pozwolić z jednej strony na rozwijanie indywidualnej kreatywności, a z drugiej mogą sprzyjać zdobywaniu umiejętności pracy grupowej w efekcie realizacji wspólnych projektów. Ich funkcjonowanie powinno być wzbogacone o organizowanie warsztatów, a także szkoleń i doradztwa dla osób korzystających z tych przestrzeni. Należy zauważyć, że opracowane w ramach takich pracowni prototypy lub rozwiązania mogą być później komercjalizowane w ramach zakładanej działalności gospodarczej.

Kolejnym instrumentem – stosowanym już w obszarze ełckim – są działania informacyjno-promocyjne, które mają zachęcać mieszkańców do zakładania działalności gospodarczej. Można je rozszerzyć – poza upowszechnianiem wiedzy o sukcesach osiągniętych przez lokalne *start-upy* – o propagowanie wiedzy o dwóch powyższych narzędziach, co może też służyć zwiększaniu liczby ich beneficjentów.

Główni aktorzy i zasoby

W realizację tego działania i wskazanych wyżej instrumentów powinny być zaangażowane z jednej strony jednostki samorządu terytorialnego, a także dyrekcja i nauczyciele szkół podstawowych i średnich, a z drugiej istniejące Instytucje Otoczenia Biznesu, a w szczególności Park Naukowo-Technologiczny oraz organizacje pozarządowe, w tym zrzeszające przedsiębiorców. Pierwszy instrument powinien mieć charakter systemowy i obejmować wszystkie szkoły w obszarze wsparcia. Jego koordynację można powierzyć Parkowi Naukowo-Technologicznemu w Ełku lub innej powołanej do tego celu instytucji. Drugi z instrumentów powinien obejmować fazę pilotażową ograniczoną do wybranej szkoły średniej o profilu technicznym przy współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz Parkiem Naukowo-Technologicznym. Rozszerzenie tego instrumentu powinno być uzależnione od stopnia sukcesu tego przedsięwzięcia. Ostatnie działanie ze względu na posiadane doświadczenie mogłoby być realizowane systemowo przez Park Naukowo-Technologiczny na całym obszarze wsparcia.

Wielkość zasobów niezbędnych do realizacji tych instrumentów jest zróżnicowana. W przypadku pierwszego instrumentu konieczne byłoby stworzenie nowego lub adaptacja istniejącego programu nauczania przedsiębiorczości do lokalnych uwarunkowań oraz odpowiedniego przygotowania nauczycieli animujących zajęcia. Środki trzeba byłoby również alokować na organizację konkursów oraz promocję ich wyników. W przypadku drugiego instrumentu niezbędna byłaby budowa lub adaptacja odpowiednich pomieszczeń oraz ich wyposażanie zgodne ze współczesnymi standardami pod tym względem. Konieczne byłoby również zaangażowanie opiekunów pracowni o odpowiednich kwalifikacjach i/lub ich przeszkolenie. W przypadku ostatniego instrumentu nakłady mogłoby być relatywnie niewielkie zależne od decyzji o adresowaniu działań informacyjno-promocyjnych.

Ze względu na innowacyjny charakter działań związanych z drugim instrumentem konieczne byłoby właściwe wsparcie eksperckie z zakresu przygotowania i zasad działalności pracowni np. o charakterze *fab-labu*.

Działanie 2: Rozwój małych i średnich przedsiębiorstw

Cele

Celem tego działania jest **wspieranie powstawania i rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw**. Powinno to zwiększyć konkurencyjność lokalnej gospodarki i prowadzić do wzrostu poziomu zamożności mieszkańców obszaru. W efekcie tego działania można też oczekiwać większego włączenia obszaru ełckiego w rozwój współczesnej gospodarki informacyjnej. Realizacja tego działania powinna być powiązana z instrumentami na rzecz ograniczenia odpływu migracyjnego osób o najwyższych kwalifikacjach z obszaru ełckiego.

Narzędzia/instrumenty zmiany

Do realizacji tego celu można zaproponować następujące instrumenty polegające na:

- zwiększeniu wsparcia dla rozwoju technologicznych *start-upów*,
- tworzeniu inkubatorów przedsiębiorczości poza Parkiem Naukowo-Technologicznym,
- stworzeniu systemu kompleksowego doradztwa w zakładaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej dla mieszkańców obszaru.

Pierwszy instrument dotyczy zwiększonego wsparcia finansowego dla firm planujących wdrażać innowacyjne rozwiązania technologiczne tzw. *start-upów*. Wysoka dynamika liczby tych podmiotów w ośrodkach metropolitalnych pozwala zakładać, że również w miastach średniej wielkości można próbować wykorzystać w tym celu istniejące zasoby kapitału ludzkiego. Wsparcie dla tych przedsięwzięć powinno z jednej strony obejmować instrumenty finansowe w formie dotacji lub pożyczek, a z drugiej niezbędne usługi szkoleniowo-doradcze.

Drugim instrumentem mogłoby być tworzenie inkubatorów przedsiębiorczości poza Parkiem Naukowo-Technologicznym w Ełku. W tym celu poza tradycyjnym modelem tworzenia inkubatorów przedsiębiorczości w zaadaptowanych do tego celu pomieszczeniach i budynkach można rozważyć też wdrażanie innowacyjnych rozwiązań w postaci zakładania wirtualnych inkubatorów przedsiębiorczości lub też inkubatorów wspierających ekonomię społeczną.

Trzecim instrumentem mógłby być kompleksowy system doradztwa dotyczący zakładania i prowadzenia działalności gospodarczej. W ramach tego systemu należałoby oferować zintegrowaną bazę informacji o możliwości uzyskania wsparcia przy

zakładaniu oraz w rozwoju działalności gospodarczej. System powinien działać w sposób analogiczny do instytucji jednego okienka obsługującego osoby planujące założyć działalność gospodarczą, ale być uzupełniony o rozbudowane funkcje informacyjne i doradcze.

Główni aktorzy i zasoby

W realizację tego działania i wskazanych wyżej instrumentów powinny być zaangażowane z jednej strony jednostki samorządu terytorialnego oraz istniejące Instytucje Otoczenia Biznesu, a w szczególności Park Naukowo-Technologiczny, a z drugiej organizacje zrzeszające przedsiębiorców oraz organizacje pozarządowe, w tym zajmujące się wsparciem przedsiębiorczości mieszkańców. Pierwszy proponowany instrument powinien mieć charakter systemowy i obejmować wszystkie gminy obszaru wsparcia. Jego pierwsza faza mogłaby polegać na wyszukaniu tych małych i średnich przedsiębiorstw, które mają największy potencjał do prowadzenia działalności innowacyjnej. Jego koordynację można powierzyć Parkowi Naukowo-Technologicznemu w Ełku lub innej nowo powołanej instytucji zajmującej się wsparciem przedsiębiorczości. Drugi z instrumentów powinien z kolei obejmować fazę pilotażową ograniczoną do wybranego inkubatora lub pakietu innowacyjnych rozwiązań dotyczących inkubacji podmiotów gospodarczych. Jej rozszerzenie powinno być zależne od oceny sukcesu tych przedsięwzięć. Ostatnie narzędzie powinno być realizowane systemowo we wszystkich gminach, w których powinny być dostępne kompleksowe usługi doradcze w zakresie możliwości otrzymania wsparcia dla rozwoju działalności gospodarczej.

Skala zasobów niezbędnych do zaangażowania w realizację tych instrumentów jest zróżnicowana. W przypadku pierwszego instrumentu wielkość zaangażowanych środków będzie zależeć od wyników przeglądu istniejących przedsiębiorstw pod względem ich potencjału innowacyjnego. W przypadku drugiego instrumentu niezbędna byłaby budowa lub adaptacja odpowiednich pomieszczeń oraz ich wyposażenie zgodne ze współczesnymi standardami pod tym względem lub też stworzenie odpowiednich platform internetowych wspierających proces inkubacji przedsiębiorstw. Konieczne byłoby też zaangażowanie osób o odpowiednich kwalifikacjach, które mogłyby wdrażać tego rodzaju przedsięwzięcia. W ostatnim przypadku nakłady mogłyby być relatywnie niewielkie i ograniczać się do odpowiedniej bazy informacji, a także zatrudnienia i/lub odpowiedniego przeszkolenia osób zajmujących się obsługą przedsiębiorstw w urzędach gminnych.

Ze względu na innowacyjny charakter działań związany z drugim instrumentem konieczne byłoby otrzymanie przede wszystkim właściwego wsparcia eksperckiego z zakresu innowacyjnych form inkubatorów przedsiębiorczości.

Działanie 3: Kariera absolwentów w lokalnym środowisku

Cele

Celem tego działania jest **wspieranie rozwoju kariery absolwentów szkół i uczelni wyższych w lokalnym środowisku społeczno-gospodarczym**. Powinno to sprzyjać ograniczeniu odpływu migracyjnego osób o najwyższych kwalifikacjach z obszaru ełckiego. W efekcie może to sprzyjać zachowaniu niezbędnego czynnika rozwoju współczesnej gospodarki informacyjnej, którym jest wysokiej jakości kapitał ludzki.

Narzędzia/instrumenty

Do realizacji tego celu można zaproponować następujące instrumenty polegające na:

- stworzeniu funduszu stypendialnego dla uzdolnionej młodzieży, który będzie finansował koszty kształcenia akademickiego z warunkiem/zachętą do powrotu do obszaru ełckiego;
- stworzeniu systemu zachęt dla absolwentów uczelni wyższych do otwierania działalności gospodarczej w Ełku;
- wspieraniu uczestnictwa uczniów szkół podstawowych i średnich w lokalnych inicjatywach społeczno-kulturalnych.

Pierwszy instrument związany jest z utworzeniem funduszu stypendialnego, którego celem byłoby wsparcie kształcenia akademickiego uzdolnionych absolwentów lokalnych szkół średnich. Wymagałoby to opracowania odpowiedniego mechanizmu selekcji kandydatów i zgromadzenia funduszy pozwalających finansować koszty ich kształcenia na polskich lub zagranicznych uczelniach wyższych. Niezbędnym elementem tego instrumentu byłoby opracowanie takich warunków otrzymania dofinansowania (w tym również ewentualnie zachęt), które doprowadziłyby do rozpoczęcia kariery zawodowej po zakończeniu kształcenia w obszarze ełckim.

Drugi instrument polegałby na stworzeniu programu zachęcającego do rozpoczęcia działalności gospodarczej przez absolwentów uczelni wyższych w obszarze ełckim. Zachęty mogłyby obejmować m.in. preferencje w konkursach na dotacje dotyczące założenia innowacyjnej działalności gospodarczej, jak też zwolnienia w podatkach lokalnych, czy też przeznaczenia puli mieszkań komunalnych dla uczestników tego programu.

Trzeci instrument polegałby na tworzeniu i wzmacnianiu lokalnych więzi społecznych przez zachęcanie uczniów szkół średnich do uczestnictwa w inicjatywach społeczno-kulturalnych. W założeniu zdobywaliby oni w ten sposób również doświadczenia w zakresie działalności organizacji pozarządowych i rozwijali kompetencje miękkie. Instrument ten mógłby przyjąć formę finansowania małych projektów służących realizacji celów istotnych z punktu widzenia lokalnych społeczności.

Główni aktorzy i zasoby

W realizację tego działania i wskazanych wyżej instrumentów powinny być zaangażowane z jednej strony jednostki samorządu terytorialnego, a także dyrekcja szkół średnich, a z drugiej istniejące Instytucje Otoczenia Biznesu, a w szczególności Park Naukowo-Technologiczny oraz kompetentne organizacje pozarządowe. Pierwszy instrument powinien mieć charakter systemowy i obejmować absolwentów wszystkich szkół średnich działających na obszarze wsparcia. Jego koordynację można powierzyć nowo utworzonej jednostce promującej karierę zawodową absolwentów szkół średnich. Istotne byłoby stworzenie Rady Funduszu złożonej z przedstawicieli środowisk akademickich, biznesowych, organizacji pozarządowych oraz instytucji samorządowych. Drugi z instrumentów powinien obejmować fazę pilotażową ograniczoną np. do jednego rocznika absolwentów. Następnie po odpowiedniej ewaluacji efektów tych działań w kontekście ich trwałości można by było rozszerzać zakres wsparcia w tym zakresie. W realizacji ostatniego instrumentu powinni być zaangażowani przede wszystkim przedstawiciele organizacji pozarządowych, którzy powinni opracować/koordynować małe projekty zaspokajające potrzeby społeczno-kulturalne lokalnych społeczności obszaru wsparcia, do realizację których zapraszani byłiby uczniowie szkół podstawowych i średnich.

Ze względu na innowacyjny charakter działań związany z drugim instrumentem konieczne było otrzymanie właściwego wsparcia eksperckiego z zakresu przygotowania programu zachęt dla absolwentów zamierzających rozpocząć prowadzenie działalności gospodarczej.

Działanie 4: Wzmocnienie lokalnego systemu szkolnictwa

Cele

Celem tego działania jest **wzmocnienie lokalnego systemu szkolnictwa**, który stanowi niezbędny element rozwoju kapitału ludzkiego. Niezależnie od działań zmierzających do zatrzymania utraty tego kapitału konieczny jest wzrost jego jakości, który może kompensować negatywne zjawiska migracyjne. Im większa bowiem będzie jakość kapitału ludzkiego, tym większa szansa na jego odpowiednie wykorzystanie w lokalnym układzie społeczno-gospodarczym. Istotne jest przy tym właściwe powiązanie ze sobą wszystkich szczebli edukacyjnych w spójny system.

Narzędzia/instrumenty

Do realizacji tego celu można zaproponować następujące instrumenty polegające na:

- specjalizacji i unowocześnieniu programów kształcenia lokalnych uczelni wyższych w powiązaniu z potrzebami lokalnej gospodarki,

- działaniach na rzecz wzmocnienia szkolnictwa średniego, w tym zwłaszcza technicznego i szkół o profilu zawodowym,
- tworzeniu programów motywacyjnych dla nauczycieli wszystkich szczebli edukacji.

Pierwszy instrument dotyczy lepszego powiązania profilu kształcenia na poziomie szkolnictwa wyższego z potrzebami lokalnej gospodarki. Ponadto należy dążyć do rozwoju kompetencji cyfrowych wśród studentów i wzrostu umiejętności wykorzystania technologii teleinformacyjnych w praktyce zawodowej. W ramach tego instrumentu można rozważyć finansowanie wdrażania innowacyjnych kursów rozwoju tych kompetencji i umiejętności, które będą podstawą kariery zawodowej w kształtującej się gospodarce informacyjnej.

Drugi instrument dotyczy wzmocnienia szkolnictwa na poziomie średnim, co dotyczy w szczególności szkół technicznych i zawodowych. W jego ramach dążyć należy do podniesienia poziomu kadry nauczycielskiej oraz poprawy wyposażenia placówek w odpowiedni sprzęt. Konieczne będą w związku z tym odpowiednie szkolenia oraz zakupy sprzętu.

Ostatni instrument powinien polegać na stworzeniu funduszu, z którego m.in. byłyby wypłacane premie i nagrody dla nauczycieli szczególnie zaangażowanych w realizację innowacyjnych programów nauczania oraz prowadzenia zajęć pozalekcyjnych.

Główni aktorzy i zasoby

W realizację tego działania i wskazanych wyżej instrumentów powinien być zaangażowany interdyscyplinarny zespół złożony z przedstawicieli szkół różnych rodzajów i szczebli, uczelni wyższych, samorządów, przedsiębiorstw i ich zrzeszeń, a także organizacji pozarządowych. Zespół mógłby działać we współpracy z Powiatowymi Radami Zatrudnienia. Jego zadaniem byłoby opracowanie strategii łączącej aktualne i przyszłe potrzeby lokalnego rynku pracy z systemem kształcenia, a także opracowanie szczegółowych planów wsparcia poszczególnych szczebli edukacji.

Skala zaangażowanych zasobów w realizację działania będzie w znacznej mierze zależeć od dokładnego zidentyfikowania potrzeb. Obejmować będzie głównie środki finansowe przeznaczone na opracowanie programów, przeprowadzenia szkoleń, zakupy sprzętu oraz dodatki motywacyjne dla zaangażowanych w poprawę jakości procesu kształcenia i wdrażanie innowacyjnych rozwiązań.

Wsparcie zewnętrzne mogłoby dotyczyć m.in. kwestii związanych z przełamywaniem negatywnego wizerunku kształcenia zawodowego.

Działanie 5: Rozwój turystyki

Cele

Celem tego działania jest **rozwój turystyki w obszarze elckim**. W efekcie jego realizacji branża turystyczna powinna zacząć odgrywać większą rolę w strukturze gospodarczej obszaru prowadząc do wzrostu dywersyfikacji jego bazy ekonomicznej. Zagospodarowanie turystyczne może przy tym sprzyjać również wzrostowi jakości życia mieszkańców. Ta ostatnia zyskuje w ostatnich latach na znaczeniu jako istotny miękki czynnik lokalizacyjny dla niektórych rodzajów przedsiębiorstw oraz wysoko wykwalifikowanych specjalistów.

Narzędzia/instrumenty

Do realizacji tego celu można zaproponować następujące instrumenty polegające na:

- tworzeniu oraz wspieraniu powstawania lokalnych produktów turystycznych,
- sieciowaniu istniejących i nowych produktów turystycznych,
- opracowaniu strategii specjalizacji w wybranych rodzajach turystyki.

Instrument pierwszy powinien polegać na tworzeniu lokalnych produktów turystycznych zarówno przez instytucje publiczne, jak też wspieraniu prywatnych inicjatyw pod tym względem. Rozwój produktów może bazować zarówno na istniejących zasobach (np. ruin zamku krzyżackiego w Elku, organizowane imprezy tematyczne np. Piknik Jaćwieski, inscenizacja bitwy pod Prostkami), jak też na tworzeniu nowych atrakcji. Instrument ten może obejmować zarówno inwestycje jednostek samorządu terytorialnego, jak też wspierania inicjatyw prywatnych w formie pomocy publicznej lub partnerstwa publiczno-prywatnego.

Instrument drugi powinien służyć sieciowaniu istniejących i włączaniu do tej sieci nowych lub poszerzonych produktów turystycznych. To sieciowanie może przyjąć różne formy począwszy od tworzenia fizycznych powiązań o charakterze infrastrukturalnym między obiektami np. w formie ścieżek rowerowych, przez szlaki tematyczne, które same w sobie mogą stanowić produkty turystyczne, a kończąc na systemie zachęt/zniżek dla turystów odwiedzających usieciowione obiekty. W procesie sieciowania należy uwzględnić również istniejące produkty turystyczne w obszarach sąsiednich i dążyć do pełnienia przez obszar elcki funkcji zwornikowej np. między Krainą Wielkich Jezior Mazurskich a Pojezierzem Augustowskim.

Instrument trzeci powinien polegać na opracowaniu strategii rozwoju określonych form turystyki i związanej z tym kompleksowości oferty turystycznej. Kompleksowość należy rozumieć jako dopasowanie bazy noclegowej, gastronomicznej i atrakcji do potrzeb określonego rodzaju turystyki np. aktywnej (rowerowa, żeglarstwo itd.).

Główni aktorzy i zasoby

W realizację tego działania i wskazanych wyżej instrumentów powinny być zaangażowane z jednej strony jednostki samorządu terytorialnego (gminne i powiatowe), a z drugiej przedstawiciele branży turystycznej, a także organizacje pozarządowe. Ponadto konieczna jest współpraca z już istniejącymi Lokalnymi Organizacjami Turystycznymi, które swoim działaniem obejmują niektóre gminy obszaru wsparcia. Pierwszy instrument powinien mieć charakter systemowy i obejmować inwentaryzację najważniejszych istniejących atrakcji turystycznych wraz z określeniem koniecznych inwestycji wspierających ich rozwój po stronie samorządu terytorialnego. Należałoby też rozważyć stworzenie systemu zachęt dla inwestorów prywatnych do tworzenia nowych produktów turystycznych uzupełniających istniejące braki pod tym względem. Koordynację można powierzyć nowo utworzonej organizacji zajmującej się rozwojem turystyki w obszarze, która byłaby złożona z przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, przedsiębiorstw branży turystycznej oraz organizacji pozarządowych. Ta sama instytucja powinna tworzyć ramy do sieciowania produktów turystycznych oraz opracować szczegółowe strategie rozwoju określonych form turystyki, które powinny uwzględniać działania realizowane w obszarach sąsiadujących.

Zasoby potrzebne na stworzenie lokalnej organizacji turystycznej oraz jej działania związane z zadaniami pozainwestycyjnymi, w tym promocyjnymi, nie wymagają dużych nakładów finansowych. Natomiast elementy inwestycyjne lub związane z wsparciem finansowym projektów realizowanych przez sektor prywatny wymagałyby poniesienia znacznie większych nakładów. Ich zasadność należy oceniać z perspektywy oczekiwanych korzyści związanych z powstawaniem sieciowego produktu turystycznego.

Ze względu na innowacyjny charakter działań związanych z drugim instrumentem konieczne było otrzymanie przede wszystkim właściwego wsparcia eksperckiego z zakresu przygotowania i rozwoju sieciowego produktu turystycznego.

Działanie 6: Transportowa dostępność zewnętrzna

Cele

Celem tego działania jest **poprawa dostępności zewnętrznej regionu w wymiarze fizycznym**, tj. ruchu osób i towarów. Działanie to powinno być komplementarne z projektami inwestycyjnymi realizowanymi na szczeblu regionalnym i centralnym, tak by maksymalnie wykorzystać potencjał nowej lub zmodernizowanej infrastruktury drogowej i kolejowej. W efekcie należy oczekiwać zmniejszenia czasów przejazdu między obszarem ełckim a kluczowymi ośrodkami ponadregionalnymi, w tym zwłaszcza Warszawą, Olsztynem i Białymstokiem. Osadzenie w sieci powiązań infrastrukturalnych powinno wykreować korzystniejsze warunki do prowadzenia działalności gospodarczej, a także zwiększyć dostępność części usług wyższego rzędu i przez to przyczynić się do podniesienia jakości życia na analizowanym terenie.

Narzędzia/instrumenty

Do realizacji tego celu można zaproponować następujące instrumenty:

- podłączenie sieci dróg lokalnych do węzłów powstającej trasy S61 i planowanej S16,
- powiązanie lokalnego transportu zbiorowego z kolejowymi i autobusowymi połączeniami regionalnymi i dalekobieżnymi.

Pierwszy instrument wymaga nałożenia istniejącej siatki połączeń drogowych na zaplanowany przebieg i lokalizację węzłów tras S61 i S16 oraz analizy potoków ruchu. Biorąc pod uwagę wysokie koszty budowy dróg, uzasadniona jest koncentracja rozproszonych dotychczas środków budżetowych na inwestycjach drogowych optymalizujących schemat sieci przepływów. Istotna jest także koordynacja planowanych i podejmowanych działań inwestycyjnych między sąsiadującymi gminami, ze względu na ograniczoną liczbę węzłów drogowych. W przypadku S61 na analizowanym obszarze znajdują się tylko 3 węzły: Ełk Południe (gm. Ełk), Ełk Wschód (gm. Ełk) oraz Wysokie (gm. Wieliczki). Finalny wariant trasy S16 nie został jeszcze wybrany, co oznacza, że w pierwszej kolejności inwestycje drogowe powinny być opracowane dla wschodniej części analizowanego obszaru, którą przebiega znajdująca się już w fazie realizacji trasa S61.

Drugi instrument zakłada powiązanie tras i rozkładów lokalnego transportu zbiorowego funkcjonującego na terenie analizowanego obszaru z dalekobieżnymi połączeniami kolejowymi, a także autobusowymi. Trwająca modernizacja infrastruktury liniowej doprowadzi do zmniejszenia czasu przejazdu na istotnych trasach, m.in. do Szczytna (linia kolejowa 219) i znajdującego się niedaleko lotniska w Szymanach, a w dłuższej perspektywie także do Olsztyna i Warszawy. Istnienie komplementarnej sieci transportu zbiorowego w skali lokalnej będzie miało istotne znaczenie w generowaniu potoków ruchu dalekobieżnego, zmniejszając jednocześnie intensywność ruchu pojazdów indywidualnych, wraz z jego negatywnymi efektami zewnętrznymi. Dodatkowo, odpowiednia siatka połączeń koncentrująca się w Ełku odpowiada na zidentyfikowany w badaniu deficyt połączeń realizowanych przez transport zbiorowy, a może wpłynąć także na zwiększenie ruchu turystycznego i jego dyspersję na terenie analizowanego obszaru.

Główni aktorzy i zasoby

W realizację tego działania i wymienionych wyżej instrumentów powinny być zaangażowane przede wszystkim jednostki samorządu terytorialnego. Ze względu na potrzebę koordynacji działań wskazane jest zaangażowanie samorządów szczebla powiatowego. Specyfika wielopoziomowego systemu zarządzania siecią drogową może oznaczać także konieczność włączenia aktorów ze szczebla wojewódzkiego. Odpowiednie rozplanowanie lokalnych połączeń z projektowaną trasą S16 będzie wymagało współpracy także z GDDKiA, tak by aktywnie uczestniczyć w wyborze najkorzystniejszego wariantu przebiegu trasy oraz lokalizacji węzłów. W przypadku

drugiego instrumentu, dotyczącego lokalnego transportu zbiorowego, kluczowe znaczenie będą miały samorządy lokalne lub ich związki (zamawiający) oraz zewnętrzni operatorzy transportowi. Istotnym zadaniem dla samorządów – jako organizatorów lokalnego transportu publicznego – będzie koordynacja i zapewnienie spójności siatki połączeń między różnymi przewoźnikami.

Skala zasobów niezbędnych do realizacji pierwszego instrumentu jest relatywnie duża i obejmuje przede wszystkim środki finansowe oraz, ewentualnie, ziemię. Koszt budowy infrastruktury transportowej przekracza zwykle możliwości budżetów lokalnych samorządów, stąd znaczenie pozyskiwania funduszy zewnętrznych – np. z RPO lub Rządowego Programu na rzecz Rozwoju oraz Konkurencyjności Regionów poprzez Wsparcie Lokalnej Infrastruktury Drogowej. Dla powodzenia inwestycji ważne są także kompetencje urzędników. Większość jednostek samorządu ma relatywnie duże doświadczenie w prowadzeniu inwestycji drogowych, więc ten aspekt nie powinien stanowić istotnej bariery. W przypadku drugiego z proponowanych instrumentów wymagane nakłady finansowe są mniejsze, zwłaszcza jeśli zadanie będzie realizowane we współpracy kilku samorządów (tak jak jest to obecnie w przypadku miasta i gminy Elk oraz gminy Stare Juchy). Wciąż pozostaje to jednak istotny koszt, zwłaszcza jeśli będzie wymagał zakupu nowego taboru.

Konieczność przeprowadzenia analizy stanu obecnej sieci transportowej i potoków ruchu oraz osadzenia ich w szerszym kontekście rozwoju regionu wiąże się z potrzebą wsparcia strategicznego. Kluczowe znaczenie będzie miało wsparcie planistyczne, pozwalające na zaprojektowanie zoptymalizowanej sieci połączeń lokalnych i stworzenie adekwatnej do potrzeb specyfikacji przedsięwzięcia. Istotne będzie także wsparcie w zakresie finansowym, tak aby móc pozyskać zewnętrzne środki na realizację inwestycji oraz dobrać odpowiednie instrumenty jej finansowania.

W odniesieniu do drugiego instrumentu, potrzebne będzie wsparcie planistyczne, operacyjne oraz komunikacyjne. Pozwoli to na rozplanowanie efektywnej sieci połączeń oraz dobranie odpowiedniego do możliwości modelu ich realizacji. Wsparcie operacyjne może być istotne także ze względu na wymóg elastyczności – bieżącego dostosowania do zmieniających się warunków, m.in. siatki i rozkładów połączeń dalekobieżnych. Wsparcie w zakresie komunikacji będzie potrzebne, by odwrócić negatywny trend w postrzeganiu transportu zbiorowego, jego jakości i stopnia dopasowania do potrzeb różnych grup odbiorców.

Działanie 7: Cyfrowa dostępność zewnętrzna

Cele

Celem tego działania jest **poprawa dostępności zewnętrznej regionu w wymiarze cyfrowym**, tj. łączności internetowej. Działanie to powinno prowadzić do zlikwidowania obszarów wykluczenia cyfrowego w analizowanym regionie. Przełoży się to zarówno na podniesienie poziomu życia mieszkańców, jak i na zapewnienie

fundamentalnych warunków do rozwoju nowoczesnej działalności gospodarczej. Dostępność stabilnego i relatywnie szybkiego połączenia internetowego stała się bowiem podstawą aktywności zarówno na polu społecznym, jak i gospodarczym.

Narzędzia/instrumenty

Do realizacji tego celu potrzebny jest następujący instrument:

a) Upowszechnianie dostępu do Internetu szerokopasmowego.

Instrument ten ma po pierwsze, wymiar inwestycyjny, wymagający rozbudowy infrastruktury dostępowej. Na analizowanym obszarze istnieje sieć szkieletowa zbudowana w części dzięki inwestycjom z PO Polska Wschodnia, natomiast penetracja budynkowa szerokopasmowym Internetem jest wciąż ograniczona przez deficyt sieci dostępowych. Drugi wymiar ma charakter szkoleniowy i polega na wzmacnianiu kompetencji cyfrowych, zwłaszcza w grupach zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz wśród uczniów szkół.

Główni aktorzy i zasoby

Wdrożenie proponowanego instrumentu wymaga współpracy między samorządem lokalnym, operatorami sieci oraz jednostkami edukacyjnymi i szkoleniowymi. Operatorzy sieci mogą korzystać ze środków finansowych w Programie Operacyjnym Polska Cyfrowa na rozwój sieci dostępowych w obszarach wykluczonych cyfrowo. Działania szkoleniowe powinny być prowadzone zarówno w ramach edukacji formalnej, skierowanej do uczniów szkół wszystkich szczebli, jak i przez podmioty zewnętrzne mające kompetencje potrzebne we współpracy z grupami zagrożonymi wykluczeniem społecznym. Punktem odniesienia dla szkoleń dla osób dorosłych powinien być Ramowy Katalog Kompetencji Cyfrowych oraz usługi dla obywateli oferowane w ramach e-administracji publicznej. Szkolenia będą wymagać zasobów finansowych (możliwość pozyskania środków z PO Polska Cyfrowa) oraz merytorycznych, zapewnianych przez partnerów społecznych. Rolą samorządu lokalnego byłaby koordynacja działań inwestycyjnych i szkoleniowych oraz zaangażowanie we wzmacnianie kompetencji cyfrowych podległych mu instytucji, tj. szkół, bibliotek, domów kultury.

Istotne znaczenie dla powodzenia proponowanego działania ma wsparcie doradcze w wymiarze operacyjnym, eksperckim oraz komunikacyjnym. Wsparcie operacyjne jest związane z koniecznością bieżącej współpracy z prywatnymi operatorami sieci, którzy realizują aspekt infrastrukturalny działania oraz koordynacji działań infrastrukturalnych i miękkich. Wsparcie eksperckie ma znaczenie przy opracowaniu i realizacji programów szkoleniowych z zakresu kompetencji cyfrowych, m.in. w jednostkach podległych samorządom lokalnym, np. szkołach. Wsparcie komunikacyjne jest istotne z punktu widzenia tworzenia popytu na usługi internetowe.

Działanie 8: Współpraca samorządu z partnerami społecznymi

Cele

Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu ma na celu wzmocnienie spójności społecznej, aktywizację i pełniejsze wykorzystanie potencjału mieszkańców analizowanego obszaru. Wykluczenie społeczne, deprywacja stanowi koszt zarówno na poziomie społeczności – związany z nierównością, niepełnym wykorzystaniem potencjału jej członków, transmisją niekorzystnych wzorców, jak i na poziomie indywidualnym, związanym z niską jakością życia, pozbawieniem dostępu do podstawowych dóbr i usług. W analizowanym regionie zjawisko wykluczenia społecznego tradycyjnie związane było z upadkiem PGR-ów, jednak – jak wynika z oceny przedstawicieli organizacji społecznych – obecnie zmienia się model i przestrzenna dystrybucja tego zjawiska, a to oznacza konieczność zredefiniowania działań podejmowanych w tym zakresie.

Narzędzia/instrumenty

Do realizacji powyższego celu można zaproponować następujące instrumenty:

- a) identyfikacja obszarów koncentracji problemów społecznych i monitoring zmian,
- b) współpraca samorządu z partnerami społecznymi – partnerstwo międzysektorowe i ekonomia społeczna,
- c) alternatywne modele organizacji transportu zbiorowego na terenach wiejskich.

Pierwszy instrument ma charakter diagnostyczny, jego wdrożenie pozwoli na stworzenie spójnego obrazu problemu, a w konsekwencji na lepsze ukierunkowanie i koordynację dalszych działań w zakresie włączenia społecznego. Obecnie wiedza o obszarach kumulacji problemów społecznych jest rozproszona między instytucje samorządowe różnych szczebli (Ośrodki Pomocy Społecznej, Centra Pomocy Rodzinie, Urzędy Pracy), organizacje pozarządowe oraz służby interwencyjne (Policja). Potrzebny jest zatem mechanizm zbierania i systematyzowania posiadanej wiedzy. Uwzględniane wskaźniki powinny dotyczyć szerokiego spektrum problemów, m.in. dochodu, aktywności zawodowej, warunków mieszkaniowych, jakości edukacji, przestępczości i przemocy domowej. Kluczowa jest możliwość analizy przestrzennej ww. wskaźników na poziomie mikro, tzn. sołectw, miejscowości lub – w gminach miejskich – rejonów spisowych, a nawet ulic. Pilotażowe badanie mające na celu diagnozę stanu deprywacji w skali mikro zrealizował w gminach powiatu sandomierskiego Smętkowski *et al.* [2017]. Po przeprowadzeniu diagnozy, drugim krokiem jest wdrożenie systemu monitorowania zmian, co daje możliwość analizowania skuteczności podejmowanych interwencji.

Współpraca samorządu z partnerami społecznymi ma strategiczne znaczenie dla realizacji działań w zakresie włączenia społecznego. Można wymienić dwa kluczowe

poła współpracy. Pierwsze to tworzenie partnerstw międzysektorowych i wykorzystanie partycypacyjnych narzędzi w tworzeniu i wdrażaniu interwencji mających przeciwdziałać wykluczeniu społecznemu. Drugim polem działań jest ekonomia społeczna (ES), tj. wsparcie tworzenia podmiotów ES oraz stosowanie klauzul społecznych w zamówieniach publicznych, jako formy wsparcia rozwoju ekonomicznego tych organizacji.

Tworzenie partnerstwa międzysektorowego w obszarze wykluczenia społecznego ma zapewnić instytucjonalizację dialogu i współpracy między samorządem i sektorem społecznym oraz synergię podejmowanych działań. Połączenie różnych perspektyw i lepsza reprezentacja interesów poszczególnych grup społecznych, pozwala uniknąć części konfliktów towarzyszących odgórnemu wdrażaniu programów pomocowych (np. rewitalizacji). Z drugiej strony, samorzady mogą wnieść potrzebną perspektywę strategiczną, długoterminową, gwarantującą spójność realizowanych projektów. Warunkiem pogłębionej współpracy – w której zadania są wspólnie wypracowywane, realizowane, dzielona jest także odpowiedzialność za ich rezultaty – jest istnienie autonomicznych podmiotów w sektorze społecznym oraz gotowość samorządów do przezwycięzania zbiurokratyzowanych ścieżek działania.

Ekonomia społeczna jest narzędziem aktywizacji społeczno-zawodowej, kładącym nacisk na współpracę i reintegrację zamiast konkurencji. Tworzone podmioty gospodarcze są mocno zakorzenione w lokalnych społecznościach, co sprzyja wytwarzaniu społecznej wartości dodanej. Wyzwaniem pozostaje natomiast finansowa stabilność takich przedsięwzięć, odnalezienie i utrzymanie niszy rynkowej. Naprzeciw temu wychodzi mechanizm klauzul społecznych w zamówieniach publicznych, pozwalający uzyskać takim podmiotom preferencyjną pozycję w ubieganiu się o zlecenia finansowane z publicznych środków. Ważne jest także wsparcie sieciowania podmiotów ekonomii społecznej oraz zwiększanie ich widoczności, tak by ułatwiać ich funkcjonowanie na konkurencyjnym rynku.

Trzeci instrument ma charakter finansowo-koordynacyjny i polega na wsparciu rozwoju alternatywnych modeli transportu zbiorowego pozwalających przezwyciężyć wykluczenie transportowe peryferyjnych fragmentów analizowanego obszaru. Dotychczasowe podejście do transportu zbiorowego, oparte na kryterium rentowności, skutkuje redukcją liczby połączeń, a w rezultacie, ograniczeniem dostępu do wielu istotnych usług (m.in. ochrony zdrowia, edukacji) dla osób pozbawionych własnego środka transportu. Alternatywne modele organizacji mogłyby opierać się m.in. na wprowadzeniu możliwości telefonicznego umówienia przejazdu, elastyczności tras, wykorzystaniu elementów ekonomii współdzielenia, czy zbiorowych negocjacji kilku samorządów z funkcjonującymi na danym terenie przewoźnikami. Jak wskazywali respondenci, system wzajemnego podwożenia (czyli współdzielenie usługi transportowej) funkcjonuje już w niektórych gminach, ale tylko nieformalnie. Rolą samorządu mogłoby być wsparcie w instytucjonalizacji takiego rozwiązania (np. baza kontaktów, platforma *on-line*) oraz materialnej gratyfikacji „usługodawców”.

Główni aktorzy i zasoby

Podmiotem odpowiedzialnym za realizację pierwszego instrumentu (diagnozy) powinien być samorząd powiatowy, który zbierałby i opracowywał dane od różnych jednostek – Urzędów Gmin, Policji, Powiatowego Urzędu Pracy, Urzędu Skarbowego, Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie, Ośrodków Pomocy Społecznej. Prowadzenie diagnozy na poziomie powiatu pozwoliłoby dostrzec powiązania funkcjonalne wykraczające poza granice gmin oraz wykorzystać możliwość usystematyzowanego porównywania wyników osiągniętych w poszczególnych gminach. Zasobem niezbędnym do realizacji tego działania jest czas poświęcony przez pracowników jednostki samorządu na gromadzenie i agregację danych oraz opracowanie wyników. Kolejnym zasobem – wymaganym na wstępie – jest wiedza ekspercka, pozwalająca na opracowanie powtarzalnej procedury badawczej. Środki finansowe na tego rodzaju działania mogłyby pochodzić z funduszy przeznaczonych na rewitalizację – jako że skuteczna interwencja w tym obszarze wymaga uprzedniej diagnozy.

W przypadku drugiego instrumentu gospodarzem działania powinny być instytucje publiczne odpowiedzialne za reintegrację społeczną, tj. Ośrodek Pomocy Społecznej lub Urząd Gminy, jeśli celem jest budowa szerokiej platformy współpracy, integrującej wiele zagadnień społecznych. Niezbędny jest udział podmiotów sektora społecznego – lokalnych liderów i organizacji pozarządowych działających w obszarze włączenia społecznego, które łączą oddolny charakter z autonomią wobec instytucji samorządowych. Wykształcenie takiego partnera społecznego może wymagać wsparcia od instytucji publicznych, w tym środków finansowych na rozwój potencjału i kompetencji (np. w obszarze dywersyfikacji źródeł przychodu), ale nie powinno to prowadzić do instytucjonalnego uzależnienia. Na poziomie regulacji pomocne byłoby zmniejszenie obciążeń finansowych dla partnerów społecznych, np. zniesienie wymogu finansowego wkładu własnego przy aplikowaniu o środki publiczne oraz dostosowanie terminów ogłaszania konkursów na partnera społecznego do cyklu planowania finansowego w organizacjach pozarządowych.

Wsparcie rozwoju ekonomii społecznej to zadanie, które może być realizowane w ramach opisanego wyżej partnerstwa, np. zbudowanego wokół Ośrodka Wspierania Ekonomii Społecznej. Ważnym czynnikiem sukcesu jest przynajmniej równe zaangażowanie instytucji publicznych, zwłaszcza wola polityczna stosowania klauzul społecznych. Środki finansowe na rozwój sektora mogą bowiem pochodzić częściowo z zasobów jednostek samorządu (zamówienia publiczne), ale także ze źródeł zewnętrznych, np. różnych programów bazujących na Europejskim Funduszu Społecznym.

Odpowiedzialność za wdrożenie alternatywnych modeli organizacji transportu zbiorowego spoczywałaby na urzędach gmin lub ewentualnie związkach samorządów. Istotna jest współpraca z partnerami zewnętrznymi, tj. przewoźnikami. Możliwe jest także wsparcie lub współuczestnictwo w stworzeniu podmiotu ekonomii społecznej, którego rolą byłaby realizacja zadań przewozowych zleconych przez samorząd. Skala potrzebnych środków finansowych jest zróżnicowana zależnie od przyjętego modelu.

W przypadku wsparcia ekonomii współdzielenia główne nakłady to zainicjowanie i rozpropagowanie takiego modelu, samo utrzymanie generowałyby niewielkie koszty. W pozostałych przypadkach największy koszt wiąże się z utrzymaniem pracy przewozowej i ewentualnie zakupem nowego taboru (mniejszego, napędzanego np. silnikiem elektrycznym). Inwestycja w tabor mogłaby zostać wsparta środkami z funduszy europejskich na zrównoważoną mobilność. Dopłata z publicznych środków do przewozów powinna docelowo maleć, wraz z upowszechnianiem oferty transportowej i wykształcaniem nowych wzorców mobilności.

Wdrożenie instrumentu diagnostycznego wymagałoby wsparcia eksperckiego na etapie opracowania narzędzia badawczego, tj. procedury zbierania, agregacji i obróbki danych. Wsparcie doradcze w aspekcie strategicznym byłoby natomiast pomocne w wykorzystaniu stworzonego mechanizmu do kształtowania interwencji publicznych ukierunkowanych na przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu.

Współpraca samorządu z partnerami społecznymi wymaga wsparcia doradczego w zakresie operacyjnym, tak aby procesy współpracy były dostosowane do potrzeb i możliwości obu stron, a zarazem gwarantowały efektywność działań. Potrzebne byłoby także wsparcie w aspekcie finansowym, by pozyskać środki na zadania, które pozwolą w praktyce zastosować zasadę partnerstwa oraz wesprzeć rozwój potencjału lokalnych partnerów społecznych, w tym także podmiotów ekonomii społecznej. Pomocne byłoby także wsparcie w komunikacji, tak by zwiększać poziom uczestnictwa, a w efekcie wzmocniać partycypacyjny charakter podejmowanych działań.

W przypadku alternatywnych modeli transportu zbiorowego istotne byłoby wsparcie eksperckie, pozwalające na wypracowanie rozwiązań dopasowanych do lokalnych potrzeb i osadzonych w istniejącym kontekście prawnym. Ważne byłoby także wsparcie w zaplanowaniu i przeprowadzeniu partycypacyjnego procesu wypracowania siatki połączeń oraz w upowszechnieniu nowego modelu, zdobyciu przychylności mieszkańców, a w efekcie – stworzeniu podstaw finansowej stabilności projektu.