



Załącznik 2b

do raportu z badań:

„Rynki pracy na obszarach popegeerowskich”

Monografia powiatu gołdapskiego

Monografia powiatu gołdapskiego

1. PORTRET POWIATU

1.1. Charakterystyka ogólna powiatu

Powiat gołdapski jest niewielką, obejmującą obszar 772 km² i liczącą niespełna 27 tys. mieszkańców, jednostką terytorialną, leżącą w północno-wschodniej części Polski (województwo warmińsko-mazurskie), tuż przy granicy polsko-rosyjskiej. Powiat gołdapski w III RP zaistniał dopiero w 2002 roku w takich granicach, w jakich istniał w latach 1945 – 1975. W skład powiatu wchodzi trzy gminy: jedna miejsko-wiejska Gołdap i dwie wiejskie Dubeninki i Banie Mazurskie

Na terenie gminy Gołdap nie ma żadnych bogactw naturalnych, które skutecznie mogłyby przyciągnąć przemysł. Na terenie powiatu gołdapskiego znajdują się: borowiny, torf, glina, podziemne wody mineralne oraz, co jest niebagatelnym zasobem, najczystsze w kraju powietrze. Jako, że zasobów dla przemysłu jest tu mało, powiat stawia na turystykę. Północne tereny powiatu zajmuje Puszcza Romincka, która po polskiej stronie zajmuje 14620 ha. Mało jest naturalnych zbiorników wodnych. Największe z jezior i jedyne nadające się do uprawiania sportów wodnych to Jezioro Gołdapskie, które po stronie polskiej zajmuje 1,5 km². Jednak obszar jest atrakcyjny z innych względów. Urozmaicona rzeźba terenu (wysokość najwyższych wzgórz przekracza 200 m n.p.m.), niska gęstość zaludnienia (35 os/km²) oraz duże zalesienie czynią z niego **ciekawy obszar rekreacyjny**.

Centrum powiatu stanowi miasto Gołdap, w którego granicach mieszka większość mieszkańców całego powiatu (w 2007 roku: 15 600 mieszkańców, co daje około 58% wszystkich mieszkańców powiatu gołdapskiego). Nie jest to jednak ośrodek na tyle silny, by mógł stać się wystarczającym katalizatorem dla rozwoju. Na terenie miasta nie ma żadnej szkoły wyższej, uboga jest też oferta szkół policealnych i zawodowych. Miasto liczące 15,6 tys. mieszkańców jest zbyt małym rynkiem, by opłacalna była dla niego większa produkcja. Stosunkowo niski jest popyt na pracę. Brak też miejsca na nowe małe firmy, które chciałyby zaistnieć na lokalnym rynku. Natomiast **firmy, które chciałyby wyjść poza rynek lokalny, natrafiają na istotne przeszkody, przede wszystkim komunikacyjne**. Powiat gołdapski od najbliższych dużych miast, takich jak Białystok czy Olsztyn, dzieli niebagatelny dystans (odpowiednio 160 i 180 km). Dystans ten wobec **braku połączeń kolejowych i miernych dróg** jest poważnym hamulcem rozwoju.

Bliskość Federacji Rosyjskiej, przynajmniej w tej chwili, nie stanowi dla powiatu żadnego atutu, **szansa na rozwój gospodarczy związana z istniejącym tam przejściem granicznym nie została nigdy w pełni wykorzystana**. Ekonomiczna funkcja granicy sprowadza się do stanowienia dodatkowego źródła dochodów dla kilku, może kilkunastu procent mieszkańców Gołdapi. Już w tym miejscu należy wspomnieć o dużym rozgoryczeniu, tak przedsiębiorców i lokalnych elit politycznych, jak i zwykłych mieszkańców, brakiem współpracy międzypaństwowej, która to w ich przekonaniu hamuje rozwój powiatu gołdapskiego.

Charakterystyczną cechą tego powiatu (i całego podregionu) są szczególne warunki klimatyczne, które w nim panują. Obszar, w którym znajduje się powiat gołdapski,

charakteryzuje się stosunkowo niskimi średnimi temperaturami, długimi i mroźnymi zimami oraz krótkimi latami. Klimat sprawia, że okres wegetacji roślin uprawnych jest znacznie krótszy niż w innych miejscach kraju. Warunki geomorfologiczne, podobnie jak klimat, nie sprzyjają rolnictwu - jedynie 4% ogólnej powierzchni gruntów ornych w powiecie stanowią gleby dobre, przeważają zaś gleby średnie, natomiast gleby o najwyższej jakości nie występują w ogóle. **Uprawy roślin są w tym regionie szczególnie trudne i nieopłacalne**, w zasadzie jedyną szansą dla rolnictwa jest hodowla bydła, owiec, oraz, co w jednym przypadku okazało się niezwykle efektywne i efektowne, „hodowla” dzicyzny (w Gołdapskim „Safari” parku)¹.

Mimo słabej opłacalności rolnictwa w sektorze tym pozostaje stosunkowo duża część zatrudnionej ludności - 34,6% (w województwie warmińsko-mazurskim to 20,5%). Większość zatrudnionych w rolnictwie to właściciele małych gospodarstw (według danych ze spisu rolniczego z 2002 roku 52,4% gospodarstw na tym terenie nie przekraczało 2 hektarów), bardzo często dorabiający nieoficjalnie w innych gałęziach gospodarki. Stosunkowo niewielu mieszkańców powiatu gołdapskiego zatrudnionych jest w sektorze usług rynkowych (17,8%) i przemyśle (22,8%), podczas gdy w całym województwie warmińsko-mazurskim odsetki zatrudnionych w tych sektorach są znacznie większe (kolejno 24,3% i 30,69%). Pozostałe 24,7% zatrudnionych jest w usługach nierynkowych i jest to wynik pokrywający się z wynikiem całego województwa.

Trudne położenie geograficzno-gospodarcze powiatu oraz niemożność wykorzystania ewentualnych atutów tego szczególnego położenia odbijają się na jego zamożności. **Mieszkańcy powiatu gołdapskiego należą do jednych z najmniej zarabiających mieszkańców Polski** – średnie miesięczne wynagrodzenie brutto w 2005 roku wynosiło tu 1739,34 zł, co stanowi 69,4% przeciętnego wynagrodzenia krajowego. Jest to jeden z najgorszych wyników w podregionie ełckim, gdzie średnie wynagrodzenie brutto wynosiło 1973,12 zł, co stanowiło 78,7% średniego ogólnokrajowego wynagrodzenia.

Zjawiskiem towarzyszącym niskim zarobkom jest wysokie bezrobocie. Według szacunków Powiatowego Urzędu Pracy w Gołdapi, stopa bezrobocia w powiecie gołdapskim na koniec grudnia 2006 roku wynosiła **32,3%**, co dało jedenaste miejsce w kraju (...) W porównaniu do analogicznego okresu roku ubiegłego stopa bezrobocia zmniejszyła się o 5,8%, co jednak nie zmieniło faktu, iż jest ona dwukrotnie wyższa niż na terenie całego kraju.

Niskie zarobki i wysoka stopa bezrobocia owocują rozwojem szarej strefy związanej z granicą, która często, jak już wspominaliśmy, jest jedyną możliwością dorabiania do niskich rent, emerytur, czy zasiłków, a czasami staje się jedyną formą utrzymania, oraz coraz częstszymi migracjami w poszukiwaniu pracy za granicą. Trudno jest ocenić faktyczną



Fot.3. Centrum miasta Gołdap – Pomnik Zwycięstwa i. skromny skate-park (fot. AP)

¹ Jest to ciekawy przykład udanej inwestycji. Indywidualny rolnik nabył popegeerowskie, najgorsze jak się wydawało dla rolnictwa i hodowli ziemie o niskiej klasie, trudne dla maszyn, ze względu na pofałdowaną rzeźbę terenu, w części zalesione, i na nich właśnie stworzył „Safari” park, chętnie odwiedzany przez turystów.

wielkość migracji. Według danych z GUS w 2005 roku tylko jedna osoba wymeldowała się z powiatu gołdapskiego po to, by osiąść za granicą. Wynik ten nie odzwierciedla stanu faktycznego. Większość migracji jest nierejestrowanych, mimo iż są to migracje na dłuższy okres czasu. Jak duże jest to zjawisko, trudno powiedzieć, na pewno nie jest to masowy *exodus*, choć wszystko wskazuje na to, iż zjawisko to z roku na rok będzie się wzmacniać. Mieszkańcy powiatu gołdapskiego są dopiero na poziomie tworzenia pierwszych „sieci migracyjnych”, wyjeżdżają do sprawdzonych miejsc, tam, gdzie pracują znajomi lub rodzina, rzadko, jeżeli w ogóle, decydują się na samodzielne niepewne wyjazdy. Lecz gdy sprawdzonych miejsc będzie więcej, migracje zewnętrzne poważnie odbiją się na funkcjonowaniu powiatu. W pierwszej fazie zabraknie młodych energicznych rąk do pracy, pytaniem otwartym pozostaje to, czy po dorobieniu się ci młodzi ludzie będą chcieli wrócić?

1.2. Spójność powiatu

Powiat gołdapski powstał już w 1818 roku. W dzisiejszych granicach powiat funkcjonował od 1945 do 1975 roku. Po reformie z 1999 roku ziemie powiatu gołdapskiego trafiły w obręb powiatu oleckiego i dopiero w roku 2002 powiat gołdapski uzyskał autonomię w dawnej formie z lat 1945-1975. Udane starania o uzyskanie autonomii, poparte historycznymi uwarunkowaniami, sugerują znaczącą spójność tej małej (772 km²) jednostki administracyjnej, gdzie wielkość w sposób wydatny przyczynia się do jej spójności, przynajmniej formalno-administracyjnej.

Mimo spójności formalno-administracyjnej można zaryzykować stwierdzenie, iż w powiecie gołdapskim (choć jest to oczywiście przypadek wielu powiatów) istnieją dwa niekoherentne światy. Jeden małomiasteczkowy – ogarniający ponad połowę mieszkańców na terenie miasta powiatowego oraz drugi – wiejski, na który składa się wszystko inne poza centralnym miastem. Oba te światy mają odmienne problemy, możliwości i perspektywy. **Wieś korzysta z możliwości, jakie daje miasto, jednak współpraca pomiędzy Gołdapią a resztą terenów pozostawia pewien niedosyt.** Brak drożności między instytucjami. Nie ma efektywnych wspólnych działań, a przede wszystkim odpowiedniego wsparcia centrum dla peryferii.

Inną sprawą jest spójność powiatu w czysto mikrospołecznym aspekcie. Mieszkańcy Gołdapi, jak i całego powiatu, w znakomitej części są ludźmi napływowymi, co spowodowało, że *więzi rodzinne nie zostały wypracowane* – jak stwierdziła uczestniczka wywiadu grupowego, podsumowując sytuację rodzinną w mieście i stwierdzając dalej – *przyjechali (ludzie) i zostawiali rodziny daleko. Te więzi nie zostały zaszczipione nam, jako tym starszym. Tu nie ma takich wielopokoleniowych rodzin. Nie ma głębokich więzi, nie ma ciągu wielopokoleniowego.* (focus, Gołdap) Respondentka uzasadniała w ten sposób swoją obserwację, iż w Gołdapi starszymi ludźmi nie opiekują się ich dzieci, które w znacznej części wyjechały.

2. GOSPODARKA (POTENCJAŁ LOKALNEGO RYNKU)

Powiat gołdapski jest bardzo słabo uprzemysłowiony, jednymi z nielicznych większych firm są: fabryki kopert „NC Koperty” i „AG Koperty”, tworzące z Gołdapi zagłębienie kopertowe Polski (i jest to jedyna sfera gospodarki, w której Gołdap dominuje w skali krajowej). W powiecie znajdują się również: „GICOR” odlewnia żeliwa (średnie zatrudnienie 120 osób), wytwórnia stolarki okiennej „Budomex Aluplast”. Działają też firmy związane z przetwórstwem spożywczym, stolarką i przemysłem odzieżowym. Większość dużych firm znajduje się w powstałej w roku 1995 podstrefie Suwalskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej, która miała być katalizatorem rozwoju tego powiatu. Tak się jednak nie stało.

Strefa faktycznie jest quasi-strefą, nie potrafiącą przyciągnąć większych inwestorów – ulgi, jakie są w niej proponowane, nie są na tyle atrakcyjne, stosunki z Federacją Rosyjską nie sprzyjają inwestycjom międzynarodowym, a infrastruktura drogowa (nie tylko w powiecie, lecz także w całym regionie) jest na tyle mierna, iż skutecznie odstrasza inwestorów. Ponadto nie ma dobrej współpracy między władzami lokalnymi a inwestorami, brak nastawionych na oczekiwania inwestorów szkoleń, brakuje przepływu informacji i oczywiście pieniędzy na wszystkie te działania. Powiat ma wielki problem, nie potrafi przyciągnąć żadnych większych funduszy, a sam jest na tyle ubogi, iż nie potrafi ich wygenerować. Nakłady inwestycyjne na jednego mieszkańca w 2006 roku wynosiły: 832 zł (z czego zdecydowana większość idzie w przemysł i budownictwo: 17,9%), a wartość środków trwałych w przedsiębiorstwach na jednego mieszkańca wynosiła w 2006 roku 6720 zł.

Podstrefa ekonomiczna wydaje się przedsięwzięciem nieudanym. Mimo około 600 miejsc pracy, które generuje, w tej chwili jest nierozwijającym się tworem. Jeżeli sytuacja w żaden sposób nie zmieni się, to trzeba będzie zgodzić się ze stwierdzeniem jednego z kluczowych informatorów, blisko ze strefą związanych: *Strefa to jest niewypał niewydarzony, to nikt na tym nie pracował, nikogo nie ściągnięto. To jest nieporozumienie, nieporozumienie...*(IDI, pracodawca, Gołdap).

Strefa ekonomiczna jest tylko sloganem, w rzeczywistości powiat opiera się na dwóch filarach: małych firmach i małym rolnictwie. Firmy mają charakter rodzinny, zajmują się przede wszystkim usługami, handlem, a w ostatnim czasie również budownictwem. W samej Gołdapi znajduje się ich ponad trzysta². Podobną strukturę mają gospodarstwa rolnicze – niewielkie, czasami rodzinne, często nie są efektywne na tyle, by stać się jedynym źródłem utrzymania. W większych gospodarstwach w powiecie znajduje się kilka hodowli bydła i ferma świńska, nie są one jednak szczególnie chłonne, jeśli chodzi o pracowników, a przez to nie należy w nich upatrywać rozwiązania problemów gospodarczych, w tym bezrobocia.

Powiat gołdapski uzyskał status **uzdrowiska**, na morenowych wzgórzach powstały wyciągi krzeselkowe i trasy zjazdowe (najdłuższa zima w Polsce może stać się również atutem). Niestety **kuleje promocja powiatu** – a właściwie można stwierdzić, iż w ogóle nie istnieje – na razie zamyka się w obrębie mniej lub bardziej sprecyzowanych planów czy strategii, dla których realizacji brakuje pieniędzy, ale przede wszystkim determinacji zainteresowanych. Kilka atrakcji turystycznych wartych wyeksponowania pozostaje poza głównym nurtem zainteresowania. **Wyraźnie brakuje tu sprecyzowanego pomysłu na rozwój turystyki.** Do tego liczba 773 miejsc noclegowych, jakimi w 2006 roku dysponował powiat gołdapski, nie jest imponująca.

² www.goldap.com

Magicznym hasłem, remedium na wszelkie problemy, jak zresztą w wielu rejonach Polski, tak i w Gołdapi jest „agroturystyka”. Brak jednak programów, które mogłyby wspierać tę gałąź turystyki. Sytuacja materialna mieszkańców poza miastem Gołdap jest na tyle zła, iż nie pozwala nawet na niewielkie inwestycje, niezbędne po to, by rozwinąć działalność agroturystyczną. Wystarczy nadmienić, iż **9,5% mieszkań poza miastem nie jest podłączonych do sieci wodociągowej, 17,5% nie posiada łazienek, a 42,4% nie ma centralnego ogrzewania**³ (szczególnie ten ostatni wynik jest niepokojący).



Fot. 2. Wyciąg krzeselkowy na Babią Górę – gołdapski pomysł na turystykę zimową (fot. MR)

Główne wnioski:

- Trudno jest, mówiąc o sferze gospodarki i rynku pracy, wskazać na silne przewagi tego małego powiatu.
- Na pewno atutem powiatu i potencjalną szansą na rozwój jest - dotąd praktycznie niewykorzystywane - przejście graniczne.
- Niewykorzystanym potencjałem charakteryzuje się gołdapska podstrefa ekonomiczna, bez jej głębokiej reformy nie ma co liczyć na ekonomiczny skok rozwojowy.
- Wielkimi atutami powiatu są również cechy predestynujące go do rozwoju turystyki: czyste powietrze, duże zalesienie i ciekawa rzeźba terenu.
- Niestety, wykorzystanie tego potencjału poważnie utrudnia brak infrastruktury komunikacyjnej (brak kolei, dobrych dróg, połączeń autobusowych).
- Powiat nie ma rozbudowanej sfery promocji i marketingu: nie próbuje efektywnie przyciągnąć ani turystów ani inwestorów.
- W porównaniu z innymi powiatami woj. warmińsko-mazurskiego, powiat gołdapski jest niezwykle biedny; tak w sferze publicznej, jak prywatnej brakuje pieniędzy na inwestycje.

3. RYNEK PRACY I BEZROBOCIE

3.1. Pracujący i pracodawcy na lokalnym rynku pracy. Popyt na pracę i jego dynamika

Powiat gołdapski charakteryzuje mało rozwojowa struktura gospodarki. Jak już wskazano w części poświęconej gospodarce, w dalszym ciągu **stosunkowo duża część zatrudnionej ludności** pracuje w rolnictwie (**34,6%**, tymczasem w całym województwie warmińsko-mazurskim ta średnia jest mniejsza, wynosi 20,5%). Większość zatrudnionych w rolnictwie

³ GUS 2005.

to właściciele małych gospodarstw (według danych ze spisu rolniczego z 2002 roku 52,4% gospodarstw na tym terenie nie przekraczało 2 hektarów), bardzo często dorabiających nieoficjalnie w innych gałęziach gospodarki. Stosunkowo niewielu mieszkańców powiatu gołdapskiego zatrudnionych jest w sektorze usług rynkowych (17,8%) i przemyśle (22,8%), podczas gdy w całym województwie warmińsko-mazurskim odsetki zatrudnionych w tych sektorach są znacznie większe (kolejno 24,3% i 30,69%). **Popyt na lokalnym rynku pracy jest w przeważającej mierze kształtowany przez mikroprzedsiębiorstwa, liczące zaledwie jednego lub kilku pracowników** (według danych GUS na ponad 2000 zarejestrowanych podmiotów gospodarki narodowej w powiecie gołdapskim ponad 1500 były to osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą) **oraz małe przedsiębiorstwa.**

Popyt na pracę jest **bardzo zróżnicowany sezonowo**. Nie dotyczy to tylko branży rolniczej i turystycznej. W sezonie zimowym, ze względu na surowość klimatu, znaczną pokrywą śnieżną i utrudnienia transportowe, ograniczane są prace budowlane, leśne, remontowe etc., które zapewniają zatrudnienie w sezonie letnim. W sezonie zimowym nawet dojazd do tak kluczowego miejsca, jakim jest nadgraniczna Specjalna Podstrefa Gospodarcza w powiecie gołdapskim, sprawia trudności. Można ogólnie powiedzieć, że uwarunkowania krajobrazowe i przyrodnicze w znacznym stopniu wpływają na wielkość powstających firm w powiecie gołdapskim oraz charakter ich działalności (wysoce zmienny popyt na pracę, firmy niskozatrudnieniowe, dominacja elastycznych form zatrudnienia – umowy czasowe, a nie stałe). Najpewniejszym i wysoko cenionym źródłem miejsc pracy jest administracja (usługi niepubliczne).

W ocenie lokalnych informatorów (zarówno władz, jak i służb zatrudnienia) bardzo duży zasięg w powiecie ma **zatrudnienie nierejestrowane**, związane przede wszystkim z faktem, że powiat jest strefą nadgraniczną. **Przejście graniczne między Polską i Obwodem Kaliningradzkim było i jest do tej pory „matką-żywicielką”**, wedle określenia jednego z informatorów, znacznej części mieszkańców powiatu, zwanych popularnie „mrówkami”. Przejście graniczne to znaczące źródło dochodów dla osób, które w statystykach figurują jako „nieaktywne zawodowo” (osoby wyrejestrowane z UP jako nierokujące nadziei na zatrudnienie oraz długotrwale bezrobotni, gospodynie domowe, renciści, emeryci, a także osoby o nieustalonych źródłach dochodu) oraz dla osób, które zarabiają zbyt mało, aby utrzymać rodzinę. Te grupy zajmują się drobnym handlem przygranicznym i osobistym przewożeniem towarów, przechodząc przy tym przez granicę kilka razy dziennie. W okresie największej kulminacji bezrobocia, czyli na przełomie stuleci, granica polsko-rosyjska, przez którą przewożono oraz przemycano towary, stanowiła podstawowe źródło utrzymania dla około 1/3 ludności (wg oceny dyrektora UP). To źródło utrzymania straciło na znaczeniu po wejściu Polski do UE i zaostrzeniu przepisów regulujących ruch nadgraniczny. Co interesujące, w rozmowach z respondentami z Gołdapi można było zdiagnozować konsensus co do tego, że „mrówek” nie należy potępiać, poddawać nadmiernym sankcjom i kontroli, ponieważ gospodarczo i społecznie pełnili oni do niedawna bardzo ważną rolę w powiecie, dając źródło utrzymania swoim rodzinom oraz powodując ożywienie lokalnego rynku. Świadczy to o **dość szerokim społecznym przyzwoleniu i tolerancji dla istnienia „szarej strefy”**, traktowanej jako niemal oczywista alternatywa dla płytkiego rynku pracy o słabym popycie.

Pobudzenie inwestycyjne (po stronie inwestora publicznego, jak i prywatnego) wygenerowało nowe oferty pracy. Jednak trzeba podkreślić, że **spadek bezrobocia nie jest wywoływany tylko przez przyrost liczby nowych miejsc pracy**, ale również przez kilka

innych czynników: bezrobocie spada, bo Urząd Pracy ostrzej egzekwuje obowiązek podjęcia oferty pracy i wyrejestrowuje wszystkich, którzy „zalegają” w statystykach; dla bezrobotnych, zwłaszcza młodych otworzyło się znacznie więcej możliwości *poza* płytkim lokalnym rynkiem – stali się znacznie bardziej mobilni, mają dostęp do rynków zagranicznych oraz do rynków w innych powiatach (dzięki tanim samochodom sprowadzanym masowo z UE). W związku z rozbudowaniem się **struktury możliwych indywidualnych opcji radzenia sobie na rynku pracy**, wzrosły też aspiracje płacowe pracowników, zwłaszcza młodych. Są one niejednokrotnie wyższe niż możliwości pracodawców. Pracodawcy próbują radzić sobie na różne sposoby, w tym – unikając wszelkimi sposobami pozapłacowych kosztów pracy:

.... I no 930 złotych jest najniższa płaca w tej chwili, często jest tak, że osoba płaci najniższe, a gdzie się tam dowiadujemy, że dorzucą, że tak powiem do ręki, co nie jest uwidocznione oczywiście, a często jak pracodawca zaprzyjaźniony, że chce, no musi podnosić, bo ludzie zaczynają uciekać, czy ma możliwość, ale przynosi nie podnoś mi, znaczy podnieś do ręki mi daj nie na liście płac, bo mi dodatek mieszkaniowy zabiorą jak mi dasz wyżej 50 złotych więcej na przykład (IDI, urzędnik, Gołdap)

Podsumowując – nałożenie się strategii indywidualnych, czyli znaczne rozszerzenie palety *pozalokalnych* opcji zatrudnienia dla pracowników, wzrost ich aspiracji płacowych oraz duże obciążenie fiskalne pracodawców (w Gołdapi istnieją jedne z najwyższych w Polsce podatków gminnych, które mają finansować rozległe gminne inwestycje) - wszystko to powoduje, że ożywienie gospodarcze oraz wzrost inwestycji w powiecie nie przekładają się wprost na zwiększony popyt na rynku pracy i większą liczbę miejsc pracy. Innymi słowy, **wzrost gospodarczy był i pozostaje małowzrostowy**.

3.2 Bezrobotni: pasywni i aktywni w staraniach o pracę

Powiat gołdapski należy do obszarów, gdzie zagrożenie bezrobociem strukturalnym stale było, już od lat dziewięćdziesiątych, szczególnie wysokie. Mimo spadku bezrobocia (na koniec 2003 r. – 42,5%; 2004 r. – 40,8%; 2005 r. – 38,1%; 2006 – 32,3%), jego obecny poziom – **wynoszący 31,7% na koniec lutego 2007** - jest nadal wysoki w porównaniu do stopy bezrobocia w całym kraju. Stopa bezrobocia w skali kraju wynosiła **14,9%**, tak więc w powiecie gołdapskim w dalszym ciągu była **ponad dwukrotnie wyższa**. Powiat gołdapski znalazł się na szóstym miejscu w województwie warmińsko–mazurskim (średnia stopa w województwie w tym okresie to 23,8%), pod względem odsetka bezrobotnych za następującymi powiatami: węgorzewskim (36,4%), braniewskim (36,3%), bartoszyckim (35,6%), piskim (34,2%) oraz lidzbarskim (32,4%). W porównaniu do analogicznego okresu roku 2006 można odnotować korzystne zjawisko zmniejszenia się odsetka bezrobotnych aż o 5,7 punktu procentowego. Dodatkowo, między 2006 i 2007 rokiem nastąpiło odczuwalne „ożywienie” w Urzędzie Pracy, większy ruch w statystykach, czyli wzrost zarówno liczby bezrobotnych rejestrujących się i wyrejestrowanych z urzędu, przy jednoczesnym spadku liczby osób figurujących w jego rejestrach. Świadczy to o **większej elastyczności lokalnego rynku pracy w roku 2007, aniżeli w 2006**. Zdaniem Służb Zatrudnienia owa zwiększona elastyczność wynika z kilku czynników jednocześnie: ożywienia gospodarczego, boomu budowlanego i remontowego, wzrostu skali inwestycji publicznych w gminie Gołdap, inicjowanych przez władze gminy oraz wzrostu liczby osób emigrujących za granicę.

Statystyki wskazują na poprawę sytuacji na rynku pracy, ale w dalszym ciągu tysiące osób poszukują zatrudnienia. Przyczyna takiej sytuacji leży w likwidacji PGR-ów i innych

przedsiębiorstw państwowych, a także w procesach restrukturyzacyjnych na początku lat 90-tych. Dominujący udział rolnictwa i brak pracy na wsi, położenie powiatu na peryferiach europejskich powiązań gospodarczych, niska atrakcyjność inwestycyjna dla kapitału zewnętrznego, a co za tym idzie brak większych przedsiębiorstw zatrudniających dużą liczbę osób – wszystko to na dłuższy czas zablokowało rozwój powiatu i działało na niekorzyść jego mieszkańców. Gołdap, jedyne miasto w powiecie, nie było w stanie wchłonąć nadwyżki siły roboczej, pozostałej po procesach restrukturyzacyjnych.

Oto podsumowanie stanu bezrobocia w powiecie na koniec 2007 roku:

Wyszczególnienie	Stan na koniec miesiąca	
	Liczba	% ogółu
1. Bezrobotni ogółem, w tym:	3087	100
- poprzednio pracujący	2532	82,0
- dotychczas niepracujący	555	18,0
- z prawem do zasiłku	448	14,5
- kobiety	1683	54,5
- młodzież w wieku do 25 lat	541	17,5
- którzy ukończyli szkołę wyższą, do 27 roku życia	4	0,1
- długotrwale bezrobotni	2258	73,1
- powyżej 50 roku życia	632	20,5
- bez kwalifikacji zawodowych	978	31,7
- samotnie wychowujące co najmniej jedno dziecko do 7 roku życia	125	4,0
- cudzoziemcy	1	0,03
- zwolnieni z przyczyn zakładu pracy	78	2,5
- niepełnosprawni	89	2,8
- zamieszkali na wsi	1 874	60,7

Statystyki pokazują, że rok, w którym utworzono powiat gołdapski, zapoczątkował „dobrą passę” – od 2002 r. obserwowano spadek liczby bezrobotnych zarejestrowanych w Powiatowym Urzędzie Pracy w Gołdapi: na koniec 2002 r. było to **4665** osób, natomiast na koniec 2006 r. – już tylko **3242** osoby.

Spośród ogólnej liczby bezrobotnych bardzo dużą grupę, około **60,0%**, stanowili bezrobotni zamieszkali na wsi. Na koniec 2006 r. największą grupę bezrobotnych stanowiły

osoby pozostające bez pracy powyżej 24 miesięcy, (prawie 40%), a także bezrobotni posiadający staż pracy od roku do pięciu lat.

Podobnie jak w wielu innych powiatach, **odpływ bezrobotnych** nie wynika ani z nagle zwiększonej dynamiki działań służb zatrudnienia, ani z tego, że wszyscy znajdują zatrudnienie na powiatowym rynku pracy. Odpływ ten wynika przede wszystkim z przyczyn biurokratycznych, formalnych, to znaczy ze **zwiększonej skali wyrejestrowań**: bezrobotni nie stawiają się na wezwanie i odmawiają podjęcia pracy zgodnie z ofertą zaproponowaną przez PUP. Odmowy zaś wynikają z tego, że są w stanie (na rynku zagranicznym i/lub w „szarej strefie”, przede wszystkim w usługach budowlanych i pracach sezonowych) znaleźć dla siebie lepsze źródła dochodów niż pensja niewiele większa od minimalnej, jaka zwykle oferowana jest na stanowiskach zgłaszanych w PUP:

To jest prawda z punktu widzenia tych ludzi to tym ludziom się nie oplaca iść do roboty, bo dostanie dodatek mieszkaniowy z gminy, dostanie z opieki coś tam parę groszy. Dziecko dostanie stypendium, które też jest uzależnione od dochodów w rodzinie, jak on sobie to zsumuje, pomyśli, że pójdzie do roboty to mu zabiorą wszystko zarobi może 700 złotych na przykład na rękę to różnica między tymi wszystkimi dodatkami no jest, działa demotywująco, że tak powiem, to się nie oplaca iść, bo to liczą musi dojechać, a musi karafkę wziąć tak liczą osoby, no i nic nie zarobi na tym no to tak jak w zeszłym roku miałem dwa odwołania takie do wojewody takie od naszych decyzji, która posiadała status osoby bezrobotnej osobę, to tłumaczyła, że ta osoba wysłała odwołanie do wojewody, że jak pójdzie do pracy to nie utrzyma rodziny dwa przypadki takie miałem, że jak pójdzie do roboty oferowanej przez urząd pracy nie utrzyma rodziny (IDI, urzędnik, Gołdap)

Mimo dużej skali wyrejestrowań w powiecie nadal utrzymuje się wysoka stopa bezrobocia i napływają nowi bezrobotni. Są to przede wszystkim w zdecydowanej większości osoby o niskich kwalifikacjach, mieszkańcy wsi, osoby powyżej 50 roku życia, częściej kobiety niż mężczyźni. Zdaniem pracowników służb zatrudnienia jedną z istotnych przyczyn nowych rejestracji są uprawnienia, jakie daje status bezrobotnego, przede wszystkim **ubezpieczenie zdrowotne**.

Jeśli chodzi o grupę bezrobotnych w szczególnej sytuacji na rynku pracy, struktura przedstawia się następująco: **najtrudniejszą grupą wiekową do aktywizacji** jest grupa wiekowa 50+, ponieważ brak popytu na ich pracę, cechuje ich mała gotowość do mobilności. Zaznacza się niemal zupełny brak ofert dla niepełnosprawnych.

Podsumowując, można stwierdzić, że kategorie osób stale i niezmiennie najbardziej narażonych na bezrobocie to znacznie częściej **kobiety** niż mężczyźni (dużo mniej ofert pracy dla kobiet), częściej osoby w wieku powyżej 50 lat; mieszkające w gminach wiejskich, nisko wykwalifikowane. W ostatnich dwóch latach spadał udział bezrobotnych w młodym wieku w całej populacji bezrobotnych. Utrzymywanie się niskiego poziomu kwalifikacji wynika z braku odpowiednich motywacji, ale też z braku infrastruktury edukacji ustawicznej. Istotną barierą w powiecie jest **niska jakość i poziom kształcenia zawodowego**:

Powstały te licea i nikt nie kształci w konkretnym zawodzie osób. Dawni były szkoły przykładowe (ns) była nauka była trzy dni a dwa dni praktyka. No i te osoby miały w zasadzie kontakt z zawodem. No te zakłady swojego czasu, że poupadały nie było pracy dla dorosłych nie było też młodych osób, które by miały się kształcić w danych zawodach. Nie wiadomo było za bardzo, w jakich kierunkach to szkolnictwo ma się rozwijać i to moim zdaniem był jakiś błąd swego czasu. I tu no nie kształciły tych fachowców. No i ludzie mówią mamy starsze pokolenie na przykład narzędziowców no i osoby, no jak pójdzie na emeryturę

ta osoba no to nie mam kogo przyuczyć, bo nie dość, że nie ma wykwalifikowanej kadry to nie ma kogo przyuczyć, bo ci moi nawet nie bardzo się garną. (IDI, urzędnik, Gołdap)

A zatem realnym problemem nie są „bezrobotni” wedle definicji Ustawy o Promocji Zatrudnienia (czyli ludzie gotowi do zatrudnienia). Problem stanowią **osoby, które znajdują się poza zasięgiem rynku pracy (niezatrudnialne lub bardzo słabo zatrudnialne)**. Według danych szacunkowych UP stanowią one około 30-40% wszystkich klientów UP. Z tymi ludźmi należałoby pracować długo, indywidualnie, według złożonych metod, przy udziale kilku specjalistów. Jednak Urząd Pracy nie ma ani mocy przerobowych, ani odpowiedniej polityki motywacyjnej dla kadry (niskie pensje), aby taką indywidualną pracę z najtrudniejszymi przypadkami rzeczywiście wykonywać.

3.3 Programy rynku pracy

Jednym z głównych czynników, decydujących o wysokim bezrobociu i jego znacznym zróżnicowaniu w powiecie gołdapskim, jest niska mobilność zawodowa i przestrzenna osób bezrobotnych oraz niedopasowanie kompetencyjne tych osób do potrzeb lokalnych pracodawców. Brak wystarczających kwalifikacji bezrobotnych, a w związku z tym niski poziom dochodów, ograniczają mobilność przestrzenną i szanse na pełną aktywność zawodową.

Lokalne programy głoszą więc, że należy koordynować działania partnerów rynku pracy, umożliwiające osobom bezrobotnym aktywne poszukiwanie miejsc pracy - nie tylko na lokalnym rynku, ale także poza nim. Jednak w praktyce trudno zaobserwować współpracę między instytucjami – nie funkcjonuje operatywne partnerstwo lokalne, trudno mówić o współpracy choćby między szkołami i Urzędem Pracy.

W I kwartale 2007 r. PUP w Gołdapi otrzymał decyzję z MPiPS, przyznającą limit środków Funduszu Pracy na aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu. Limit ten początkowo wynosił 2 872,9 tys. zł, ale nastąpiło zwiększenie o 649,9 tys. zł na realizację projektów współfinansowanych przez Unię Europejską: w ramach Działania 1.2 było to 197,2 tys. zł, natomiast w ramach Działania 1.3 – 452,7 tys. zł, ostatecznie więc limit wyniósł 3 522,8 tys. zł.

Rozpoczęto działania aktywizujące w oparciu o nowe projekty przy udziale Europejskiego Funduszu Społecznego. Projekty z 2007 roku, podobnie jak realizowane w latach poprzednich, dotyczą Działania 1.2 i 1.3 Sektorowego Programu Operacyjnego Rozwój Zasobów Ludzkich. Pierwszy z nich, zatytułowany „Dobry początek”, obejmuje wsparciem 107 osób w wieku do 25 lat, które będą miały możliwość zdobycia doświadczenia zawodowego w zakładach pracy dzięki zorganizowanym stażom (100 osób), natomiast grupa 7 beneficjentów otrzyma jednorazowe środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Dotacje poprzedzone będą uczestnictwem w szkoleniu, którego tematyka dotyczyć będzie zasad prowadzenia małego przedsiębiorstwa. Drugi projekt – „Na każdą niemoc jest pomoc” – przewiduje zatrudnienie 10 osób w ramach prac interwencyjnych, zorganizowanie szkoleń dla 108 beneficjentów ostatecznych, skierowanie 29 bezrobotnych na przygotowanie zawodowe w miejscu pracy, a także udzielenie jednorazowych środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej 25 chętnym, którzy pragną powołać do życia własne firmy.

Urząd kontynuuje projekt rozpoczęty w 2006 r. pod nazwą „Nadzieja. Aktywizacja zawodowa osób długotrwale bezrobotnych ze środowisk byłych PGR-ów”, realizowany w ramach Działania 1.5 SPO RZL – wsparciem objęto tutaj 6 beneficjentów, którzy zostali skierowani na przygotowanie zawodowe w miejscu pracy i szkolenia.

Powiatowy Urząd Pracy w Gołdapi wyraził chęć przystąpienia do trzeciej edycji programu „Gminny Konsultant”, a także do innych regionalnych programów przeciwdziałania bezrobociu: „Pierwszy krok na rynku pracy” (program przewiduje zorganizowanie szkolenia, a następnie przygotowania zawodowego dla 20 bezrobotnych), „Liczyć na siebie” (przyznanie jednorazowych środków na rozpoczęcie działalności gospodarczej dla 25 osób) oraz programu, w ramach którego dla 20 beneficjentów zorganizowane będą roboty publiczne przy wykonywaniu prac melioracyjnych.

Urząd stara się jakoś wykorzystać fakt istnienia przejścia granicznego i bliskość Obwodu Kaliningradzkiego. Dyrektor PUP wziął udział w spotkaniu przedstawicieli publicznych służb zatrudnienia województwa warmińsko-mazurskiego i Obwodu Kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej

4. WARUNKI „PRODUKCJI” KAPITAŁU LUDZKIEGO

Powiat gołdapski liczy 26 649 mieszkańców⁴, i, biorąc pod uwagę niewielki obszar jaki zajmuje, gęstość zaludnienia jest bardzo niska – 35 os/ km². W 2005 roku przyrost naturalny wyniósł w powiecie 2,0 na 1000 osób (w podregionie ełckim 2,2, w woj. warmińsko-mazurskim 1,6). Saldo migracji wyniosło w tym samym roku -3,2 na 1000 osób (podregionie ełckim - 1,9, w woj. warmińsko-mazurskim - 2,2).

Powiat gołdapski należy do tzw. „ziem odzyskanych” i **ludność zamieszkująca te tereny składa się na wielokulturową mieszankę**. Istnieją mniejszości niemiecka i ukraińska. Obserwuje się silne wpływy bliskości Obwodu Kaliningradzkiego oraz Litwy, nie wspominając o **dużej liczbie osób przyjezdnych z terenów całego kraju do pracy w PGR-ach i nie tylko. Powiat leży na uboczu, to peryferia peryferii. Marny stan dróg, położenie poza głównymi szlakami komunikacyjnymi, bezpośrednia bliskość Rosji, z którą władze centralne nie rozwijają kontaktów. To wszystko znacznie utrudnia rozwój powiatu, stworzenie odpowiednich warunków do rozwoju kapitału ludzkiego oraz inwestycji, mogących wytworzyć kapitał zatrzymać na miejscu.** „Do Gołdapi trzeba przyjechać specjalnie, nie jedzie się tu po drodze” (IDI Gołdap, urzędnik starostwa).

Mieszkańcy, choć coraz bardziej związani z regionem, nie są jednak dobrze zintegrowani i gotowi do wspólnego działania. *Jeżeli chodzi o społeczeństwo, to przyznam, że jest mało aktywne. Ale większość jest chyba taka <<a co mnie to obchodzi>>. Aktywność ogranicza się do przyjeżdża na imprezy* (IDI Gołdap, działacz NGO). Dzięki aktywnej postawie lokalnego środowiska NGO-sów sytuacja ta powoli się zmienia. Powiat gołdapski jest tworem młodym i choć zjednoczył ludzi w staraniach o jego utworzenie, nie można powiedzieć, aby wytworzyła się z nim silna identyfikacja (zwłaszcza poza gminą Gołdap).

Jak w całym kraju – duży odsetek młodych ludzi (zwłaszcza mężczyzn) wyjeżdża za granicę do pracy (sezonowo lub na stałe). Jest to trend zauważalny, jednak w ocenie respondentów nie można go nazwać masowym. W powiecie nie ma szkoły wyższej, młodzi ludzie jeżdżą do okolicznych miast (np. Olecka, Białegostoku, Suwałk, Trójmiasta) i przeważnie tam szukają pracy lub jadą do innego ośrodka.

Największym hamulcem rozwoju jest zupełny brak koordynacji i współpracy działań podmiotów w powiecie. W opinii jednego z respondentów (...) *stracono na poziomie naszej gminy umiejętność dialogu. Ludzie z różnych instytucji nie za bardzo potrafią rozmawiać ze sobą i tworzyć jakichś produktów, sensie dokumentów, które by zapewniały*

⁴ GUS 2006

realizację np. (...) strategii (IDI Gołdap, NGO). **W zasadzie nie istnieje partnerstwo prywatno-publiczne.** Podziały uwidaczniają się na wielu płaszczyznach. Między innymi:

- Władze gminy a władze powiatu (podległe im instytucje nie współpracują ze sobą. Nie znają strategii działania odpowiadających im jednostek: *Natenczas nie znam, ona jest uchwalona, ale jej nie znam. Nie dostałam ani jednego egzemplarza, musiałabym chyba z internetu ściągnąć. Ale jeżeli ona mnie nie dotyczy, no to jaki cel?* (IDI Gołdap, pracownik MOPS).
- Instytucje gminne i powiatowe a część organizacji pozarządowych: *Fundacja, która wspiera przedsiębiorczość, też jest w konflikcie z gminą* (IDI Gołdap, NGO).
- Przedsiębiorcy a władze gminne (jak ujął to jeden z respondentów, *Wydaje mi się że na terenie gminy Gołdap jest zgrzyt między władzą samorządową a biznesem. I to jest od wielu lat* (IDI Gołdap, NGO).

Trudno mówić w takich warunkach o efektywnych działaniach na rzecz integracji społecznej i rozwoju regionu.

4.2. Szkolnictwo

W Gołdapi znajduje się Zespół Szkół Ogólnokształcących (Liceum Ogólnokształcące oraz Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych) oraz Zespół Szkół Zawodowych (w jego skład wchodzi: Liceum Profilowane, Zasadnicza Szkoła Zawodowa, Zasadnicza Szkoła Zawodowa dla Dorosłych)⁵. Nie ma Centrum Kształcenia Ustawicznego. Pod egidą Ochotniczych Hufców Pracy ma powstać technikum hotelarskie.

W opinii respondentów szkoły mają umiarkowanie wysoki poziom. Krytycznie wypowiadano się także o poziomie gołdapskiego gimnazjum. Zwracano uwagę na kiepski poziom liceów profilowanych. Ich absolwenci nie mają w ręku zawodu, nie bardzo kwalifikują się na studia. *Nie tyle za mało szkół zawodowych, ale profile kształcenia zostały zrobione, jak zostały zrobione. Powstały te licea [profilowane]. I nikt nie kształci w konkretnym zawodzie osób* (IDI Gołdap, pracownik PUP).

W związku z rosnącymi ambicjami młodzieży pojawia się problem z wykwalifikowanymi robotnikami, rzemieślnikami: *Każdy ma maturę, nie chce iść..(...) Potem ta osoba ma jakieś wybujałe oczekiwania* (IDI Gołdap, pracownik PUP). I na lokalnym rynku pracy: *Brak u nas jest różnego rodzaju specjalistów, zauważa się niedobory w potencjale ludzkim.* (IDI Gołdap, urzędnik starostwa).

Istotnym problemem jest elastyczność szkół i reagowanie na potrzeby rynku. Tu na przeszkodzie (oprócz finansów) stoi niewystarczające zaplecze, zarówno jeśli chodzi o kadre, jak i wyposażenie, miejsce do praktycznej nauki zawodu. W opinii urzędników ze starostwa Powiatowego: *To nie jest takie proste, żeby zareagować. (...) Trzeba mieć bazę – nauczycieli zawodu, z nimi sprawy idą w coraz gorszą stronę.* (IDI Gołdap, urzędnik starostwa).

Kierunki kształcone w szkołach omawiane są podczas spotkań Powiatowej Rady Zatrudnienia. Wpływ mają na to również informacje uzyskiwane od PUP oraz ankieta przeprowadzana wśród uczniów. **Nie przeprowadza się badań wśród lokalnych pracodawców. Urzędnicy przyznali, że konsultacje z pracodawcami w tym zakresie**

⁵ Wykaz kierunków kształcenia dostępnych w szkołach ponadgimnazjalnych na terenie powiatu gołdapskiego – w Aneksie.

zaczęły się dopiero niedawno i jeszcze raczkują (zgłaszali zapotrzebowanie na spawaczy i odlewników). Narzekano na brak informacji zwrotnej z ich strony oraz brak bieżącej dyskusji o spostrzeżeniach i potrzebach. Współpraca z przedsiębiorcami jest ograniczona.

Ograniczone są możliwości dokształcania i doskonalenia zawodowego dla dorosłych. Bez statusu bezrobotnego bardzo trudno jest wziąć udział w szkoleniu, kursie doszkalającym lub przekwalifikować się.

4.3 PUP i szkolenia, rynek pracy a NGO

Najpopularniejszymi narzędziami wykorzystywanymi przez PUP są staże (jednak w opinii pracownika PUP *W dużej mniejszości znajdują te osoby pracę.* - IDI Gołdap, pracownik PUP) oraz dotacje na rozpoczęcie działalności (korzystają z nich głównie ludzie prowadzący działalność wcześniej w szarej strefie). **W powiecie nie ma ciała stricte doradczego, mogącego zapewnić nowym przedsiębiorcom pomoc i wsparcie przy rozkręcaniu działalności. Funkcje takie pełni po trosze podczas udzielania pożyczek Fundusz Wspierania Przedsiębiorczości Regionalnej,** bardzo aktywnie działający i świetnie oceniany. Fundusz działa także na rzecz zawiązania współpracy polskich i litewskich przedsiębiorców.

PUP organizuje także dużo szkoleń (pracownik biurowy, podstawy obsługi komputera, obsługa komputera dla zaawansowanych, kierowca kat. C i C+E, operator wózków widłowych, spawacz). Jak w całej Polsce, istnieją problemy z naborem chętnych. **Szkolenia skierowane są głównie do mężczyzn, mimo że to kobiety stanowią większość w grupie osób bezrobotnych. Urząd Pracy zdaje się nie mieć pomysłu na aktywizację kobiet,** mimo świadomości skali problemu *Jako takiego programu dla kobiet nie mamy. To jest na pewno trudniejsza grupa. Nie ma zapotrzebowania na rynku pracy na pracę dla kobiet.* (IDI Gołdap, pracownik PUP). Inną grupą szczególnie zagrożoną bezrobociem są osoby w wieku okołoemerytalnym. Nie ma jednak skierowanych do nich efektywnych programów aktywizacyjnych.

PUP prowadził programy skierowane do byłych pracowników PGR-ów. Trudno było ich jednak zachęcić do podjęcia szkolenia (odbywało się w innym mieście). Podkreślano niewielkie rezultaty projektu. Celem wielu inicjatyw PUP-u była także młodzież, jednak w ocenie jednego z urzędników starostwa powiatowego dużo potencjalnych beneficjentów takich programów wyjechało za granicę: *(...) są te formy aktywizacji typu staże, przygotowanie do zawodu (...). To jednak mobilizuje młodych ludzi (...), ale jednak dużo osób wyjeżdża.* (IDI Gołdap, urzędnik starostwa).

Osobnym problemem poruszonym w wywiadzie w PUP-ie była kiepska jakość kształcenia prywatnych uczelni, produkujących absolwentów z papierami, ale bez przydatnych umiejętności.

Organizacje pozarządowe, aczkolwiek aktywne na innych polach, nie angażują się w działania na rynku pracy (wyłączając Warsztaty Terapii Zajęciowej, podlegające lokalnemu oddziałowi Caritasu). Na terenie powiatu nie ma Centrów ani Klubów Integracji Społecznej. W ocenie jednego z urzędników nie ma odpowiedniej kadry ani woli ze strony osób, mogących się zająć koordynacją takiego przedsięwzięcia: *Często gminy nie są zainteresowane tworzeniem klubu ze względu na koszty. Dodatkowa część, w gminach wiejskich, te kluby byłyby często zorganizowane przy ośrodkach pomocy społecznej. Tam obsada jest, jaka jest(...) i każdy troszeczkę się tam broni*" (IDI Gołdap, urzędnik PUP). Osoby ze szczebla gminy wskazują na powiat i odwrotnie. Koło się zamyka.

Poza enklawami aktywności społecznej (patrz niżej), mieszkańcy powiatu gołdapskiego nastawieni są głównie na zaspokajanie podstawowych potrzeb. Często

pojawiającym się w wywiadach polem aktywności jest przemysł na małą skalę produktów z Rosji: *Kwitnie u nas rynek wymienny, współpraca międzynarodowa obustronna*. (IDI Gołdap, urzędnik starostwa). Jest to zajęcie aprobowane przez zdecydowaną większość respondentów. Wiele osób pracuje na czarno, nie chcąc tracić ubezpieczenia zapewnianego przez Urząd Pracy. Jest to objaw braku myślenia perspektywicznego, życia z dnia na dzień. Młodzież jest mało aktywna, nie wiąże swojej przyszłości z powiatem. Często pojawia się motyw wyjazdu za granicę. **Można powiedzieć, że młode pokolenie jest w coraz mniejszym stopniu obciążone dziedzictwem PGRów – nie ma w zasadzie różnic w planach życiowych młodych ludzi z osiedli popegeerowskich, a tych mieszkających gdzie indziej.**

5. ŻYCIE SPOŁECZNE I KULTURALNE

Najwięcej imprez kulturalnych w powiecie odbywa się w Gołdapi. Niektóre z nich zdobyły rozgłos poza regionem: międzynarodowy Konkurs Krzyku, Mazoory Style Connection (turniej breakdance'owy zainicjowany przez grupę młodych zapaleńców). Dużą zasługę ma tutaj działalność Miejskiego Domu Kultury. Jest to miejsce, w którym można znaleźć wsparcie dla projektów i inicjatyw. Podobną rolę pełnią także liczne NGO-sy.

Gołdap wyróżnia się na tle regionu aktywnymi organizacjami pozarządowymi (jest ich około 50-ciu, z czego kilkanaście czynnie działa). Bogate życie NGO-sów w powiecie jest w dużej mierze zasługą dyrektora Miejskiego Ośrodka Kultury oraz założyciela Gołdapskiego Funduszu Lokalnego (działalność filantropijna min. stypendia dla młodzieży oraz aktywizacja społeczności lokalnej), Zbigniewa Mieruńskiego. Jest kołem zamachowym lokalnego świata organizacji pozarządowych oraz słońcem, wokół którego krąży życie społeczne i kulturalne (i w dużym stopniu czerpie energię). Ma to swoje dobre i złe strony. Silny lider ożywia lokalne życie, gdy go zabraknie, może się okazać, że skończą się inicjatywy. Przeciwdziałać temu może Gołdapskie Forum Organizacji, Pozarządowych, pole wymiany doświadczeń i wspólnego działania, które skupia lokalne NGO-sy. Odnieśliśmy wrażenie, że działalność lokalnego lidera jest ograniczona w dużym stopniu przez miejscowe konflikty na tle politycznym i personalnym.

Innym prężnym ośrodkiem, skupiającym wokół siebie aktywnych ludzi, jest Centrum Wolontariatu (ma 150 wolontariuszy). Boryka się jednak z dość nietypowym problemem: ***My jako Centrum Wolontariatu mamy inny problem – nie mamy pracy dla wolontariuszy.*** (IDI Gołdap, NGO). Przyczyną tego jest między innymi niechętnie nastawienie lokalnych instytucji (np. MOPS-u, PCPR-u). **Ponownie pojawia się zatem problem braku współpracy instytucji.**

Warto także wymienić Towarzystwo "Partnerstwo Sztuk", Gołdapskie Stowarzyszenie Pszczelarzy, Związek Emerytów i Rencistów „Wrzos”, Warsztat Terapii Zajęciowej Caritasu, Fundację Wspierania Przedsiębiorczości Regionalnej.

Ważne miejsce w działalności NGO-sów zajmuje współpraca transgraniczna. **Mimo bogatej oferty organizacji pozarządowych, respondenci obserwują umiarkowane zaangażowanie mieszkańców.** Problem dotyczy zwłaszcza mieszkańców terenów wiejskich, choć nie tylko. Oferta kulturalna we wsiach ogranicza się zwykle do świetlicy (najgorzej jest pod tym względem na osiedlach popegeerowskich). **Pomysł dyrektora MOK-u kształcenia pracownika socjalnego nowego typu – animatora społeczno-kulturalnego, wydaje się być bardzo dobrym rozwiązaniem.** Zwłaszcza zważywszy na to, że GOPS-y i MOPS są skoncentrowane głównie na zapewnianiu pomocy materialnej.

ANEKS:

Szkoły ponadgimnazjalne w powiecie goldapskim

1. Zespół Szkół Zawodowych w Goldapi

Profile kształcenia:

\

Technikum (4-letnie)

technik handlowiec

technik organizacji usług gastronomicznych

Liceum Profilowane (3-letnie)

profil ekonomiczno-administracyjny

profil usługowo-gospodarczy

profil socjalny

profil transportowo-spedycyjny

Zasadnicza Szkoła Zawodowa

kucharz małej gastronomii (2-letnia)

sprzedawca (2-letnia)

mechanik pojazdów samochodowych (3-letnia)

Zasadnicza Szkoła Zawodowa dla Dorosłych

stolarz (3-letnia)

kucharz małej gastronomii (2-letnia)

mechanik pojazdów samochodowych (3-letnia)

2. Zespół Szkół Ogólnokształcących w Goldapi

Liceum Ogólnokształcące

z klasami o rozszerzonym programie nauczania:

- matematyki z fizyką, zwiększona liczba godzin nauczania z matematyki i fizyki pozwala przygotować uczniów do podjęcia studiów na kierunkach ścisłych,
- biologii z chemią, zwiększona liczba godzin nauczania z biologii i chemii przygotowuje uczniów na studia o kierunkach takich jak: biologia, chemia, medycyna, ochrona środowiska, kierunki rolnicze,
- ogólnym, zwiększona liczba godzin nauczania historii i geografii.

3-letnie Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych (wieczorowe) na podbudowie zasadniczej szkoły zawodowej.

6. STRATEGIE LOKALNE

Jak już zaznaczono, Gołdap jest powiatem peryferyjnym, graniczącym z Rosją, co stanowi o jego dużym potencjale rozwojowym. Innym plusem jest piękna dzika przyroda, barierami natomiast - bardzo słaba infrastruktura i oddalenie od większych ośrodków miejskich.

Ważną postacią jest burmistrz Gołdapi, który z jednej strony prowadzi aktywną politykę, wspiera lokalne inicjatywy, lecz z drugiej wyraźnie polaryzuje ludzi wokół siebie – ma zarówno oddanych zwolenników, jak i zawziętych przeciwników. Przyczyną tego zdaje się być jego bardzo polityczne podejście do różnych problemów. Podejmuje wiele działań, lecz nastawione są one głównie na przysporzenie mu popularności i zdobycie poparcia.

Urząd powiatowy ma małe możliwości działania, zajmuje się głównie administrowaniem. Nie prowadzi aktywnej działalności promocyjnej. Na poziomie powiatu poczucie inicjatywy jest dość niskie, urzędnicy starają się wywiązać ze swoich obowiązków, ale raczej nie wychodzą sami z inicjatywami. Brakuje pomysłów, idei kierunku działania. Sektor pozarządowy wydaje się być bardziej aktywny, jego przedstawiciele bardziej skłonni do innowacji, działania. Lokalny biznes raczej nie angażuje się w działalność społeczną.

Współpraca i wymiana informacji pomiędzy powiatem a gminami jest dosyć słaba, wynika to prawdopodobnie z konfliktu starosty z burmistrzem. Współpraca między samymi gminami wygląda trochę lepiej, choć nadal wiele projektów, które dałyby znacznie lepsze efekty przy wspólnej realizacji, jest robionych oddzielnie (dotyczy to zwłaszcza działań na tle pomocy społecznej)

Problemem w komunikacji pomiędzy fundacjami pozarządowymi a samorządem jest fakt, że ma ona w samej Gołdapi w znacznej mierze charakter towarzyski. Tym sposobem przedstawiciele sektora pozarządowego, którzy lubią burmistrza, mają z nim doskonały kontakt, a ci, którzy są jego przeciwnikami, raczej go nie mają. Przyczyną złych stosunków biznesu z burmistrzem są między innymi wysokie podatki gruntowe, które jednak przynoszą gminie bardzo wysokie zyski – wpływ z podatków jest wielokrotnie pomnażany dzięki dotacjom.

Powiat posiada strategię rozwoju, która jest skoordynowana ze strategią wojewódzką, ponieważ wynika to z jego obowiązków, ale nie wykonuje działań związanych z planowaniem i strategią (badań, analiz), które wykraczałyby poza ustawowe obowiązki. Istnieje również bardzo rozbudowana „Strategia rozwoju produktu turystycznego regionu Gołdap”, zawierająca koncepcje marki turystycznej Gołdapi oraz ogólną wizję rozwoju powiatu, w dużej mierze określa ona kierunek rozwoju Gołdapi. Jej wadą może być zbyt mała perspektywa, gdyż zdaniem niektórych respondentów powinna brać pod uwagę cały region, nie tylko powiat oraz brak określenia realizatorów zawartych w niej zadań.

Lokalna społeczność dość słabo angażuje się w różne projekty. Poszczególne fundacje potrafią gromadzić ludzi wokół różnych inicjatyw, pewną aktywność jest w stanie wygenerować również burmistrz, ale ma ona charakter bardziej polityczny. W działalność społeczną angażują się ludzie bardzo młodzi, ale trudno ich zatrzymać przy tym dłużej. Ogólnie ludzie w tym regionie są dosyć trudni do poruszenia, co może być pozostałością mentalności pegeerowskiej

Główne wnioski:

1. W powiecie gołdapskim biznes wykazuje bardzo małą aktywność społeczną. Przedstawiciele biznesu bardzo rzadko angażują się w różne inicjatywy, istnieje

bardzo słaby kontakt pomiędzy nimi a samorządem czy sferą pozarządową. Nie ma kogoś, kto pełniłby rolę lokalnego „mecenasa”.

2. Problem „krótkoterminowości”: prawie wszystkie granty, projekty są rozliczane w trybie rocznym, finanse nawet na większe projekty są dawane na rok. Tak krótka perspektywa nie pozwala swobodnie planować i bardzo utrudnia podejmowanie większych zadań.
3. Duże strategie nie są rozpisywane na wykonawców – powoduje to rozmycie odpowiedzialności.
4. Dostyc słaba jest współpraca (zarówno biznesowa, jak turystyczna) z Obwodem Kaliningradzkim, która mogłaby być ogromną szansą dla rozwoju regionu.
5. Głównym hamulcem rozwoju regionu jest brak dobrej infrastruktury, odległość od ośrodka województwa, a wewnątrz powiatu - brak porozumienia pomiędzy różnymi instytucjami i konflikty między nimi, co hamuje inwestycje i inne inicjatywy oraz ich realizację, oraz nietrafione inwestycje, takie jak ogromne chlewnie w okolicy sanatorium uzdrowskiego, czy specjalna strefa ekonomiczna.
6. Planowanie na poziomie powiatu ma tę wadę, że urzędy powiatowe mają w porównaniu z innymi poziomami administracji dość mało inicjatywy i możliwości działania, potrzebnych do realizacji takich strategii.

Obecnie priorytetem dla władz powinno być: a) stworzenie linii kolei towarowej do granicy rosyjskiej, co ożywiłoby lokalny przemysł sprawiając, że SSE podstrefa Gołdap nabrałaby sensu, nie niszcząc przy tym cennego środowiska naturalnego. b) Promocja regionu, również za granicą (Rosja, Niemcy).

7. PGR W POWIECIE

7.1. PGR w powiecie – historia

Chociaż historia państwowego zagospodarowywania ziemi powiatu gołdapskiego jest długa (sięga jeszcze 1945 roku), dla tej analizy naprawdę ważną cezurą jest rok 1979 - to wtedy powstał Romnicki Kombinat Rolny w Gołdapi, największe przedsiębiorstwo rolne, jakie funkcjonowało na terenie dzisiejszego powiatu gołdapskiego. *Kombinat powstał w rejonie bardzo zaniedbanym rolniczo. Celem jego działalności było wykorzystanie dużych obszarów ziemi poprzez zorganizowanie produkcji rolnej, wykorzystując nowe technologie oraz rozbudowa zaplecza technicznego, mieszkaniowego i infrastruktury (...). Duża część planowanych zadań została zrealizowana.*⁶

W powiecie gołdapskim do końca lat osiemdziesiątych około 80% gruntów rolnych znalazło się we władaniu Państwowych Gospodarstw Rolnych. Największym przedsiębiorstwem rolnym do końca lat osiemdziesiątych, a w zredukowanej formie trwający do 1994 roku, był wspomniany Romnicki Kombinat Rolny. W jego zasobach znajdowało się ponad 25 tys. hektarów ziemi. Uprawiano tam zboże i rzepak, hodowano świnie, bydło mięsne i owce. W skład kombinatu wchodziło 14 zakładów, w tym 10 rolnych.

⁶ Program restrukturyzacji gospodarstwa rolnego zasobu skarbu państwa w Gołdapi, Luty 1994

Siedem z zakładów, zajmujących się bezpośrednio uprawą roli i hodowlą, położonych było niedaleko miasta (nie dalej niż 10 km). Tworzyły one pierścień gruntów wokół Gołdapi, która była naturalnym mieszkaniowym, socjalnym i technicznym centrum. Pozostałe trzy jednostki były nieco bardziej oddalone (nie więcej niż 25 km). Zakłady rolne były powiązane ze sobą poprzez technologie produkcji polowej i zwierzęcej, a szczególnie ściśle siedem położonych najbliżej miasta.

Obok jednostek zajmujących się uprawą i hodowlą w skład kombinatu wchodziły: Zakład Remontowo Budowlany, Zakład Mechanizacji i Transportu, Zakład Leśno-Zadrzewieniowy (w kombinacie było około 5 tysięcy hektarów lasów i warto zauważyć, że dość istotną częścią produkcji w Gołdapi było wydobycie torfu) i Zakład Usług Socjalnych. Zakłady te działały dość prężnie. Budowano mieszkania (jeszcze w 1993 roku ANR była w posiadaniu 538 postpegeerowskich mieszkań), szkoły i infrastrukturę. W samej Gołdapi znajdowało się również kilka zakładów pośrednio związanych z kombinatem, jednak nie wchodzących w jego skład np. Państwowy Ośrodek Maszynowy, zatrudniający około 300 osób (rozwiązany po 1983 roku).

Na terenie gminy Gołdap znajdowały się również dwa inne Państwowe Gospodarstwa Rolne: w Dubieninkach i Baniach Mazurskich. Były znacznie mniejsze, wielkością nie przekraczały 10 tys. hektarów i w przeciwieństwie do kombinatu romickiego nie były w pełni ekonomicznie opłacalne.

W sumie w powiecie gołdapskim zatrudnianych przez same PGR było pod koniec lat osiemdziesiątych od 2700 do 2900 osób, nie licząc zakładów pośrednio z nimi związanych. Z czego około 1500 zatrudniał Romnicki Kombinat Rolny, około 600 – 700 osób każdy z pozostałych PGRów.

7.2. PGR w powiecie – likwidacja

Wygazanie produkcji i proces likwidacji PGRów rozpoczął się pod koniec lat osiemdziesiątych. Na początku, i jest to okres najmniej transparentny, ziemie przejmowane i zagospodarowywane były przez gminy. Po roku 1992 zagospodarowaniem ziem popegeerowskich zajęła się Agencja Nieruchomości Rolnej. Największe gołdapskie przedsiębiorstwo powstałe na bazie PGR zostało przejęte na przełomie 1993 i 1994 roku.

Pierwsza faza polegała przede wszystkim na „wypychaniu” pracowników. Kombinaty, jak by na to nie patrzeć, zatrudniały ich zbyt dużo jak na wolnorynkowe kapitalistyczne warunki. Część mniej efektywnej produkcji, zgodnie z ówczesnie rozumianymi prawami rynku, została wygaszona. Należy również pamiętać o istotnym, choć często bagatelizowanym lub wręcz pomijanym fakcie, że po zmianie politycznej z 1989 roku nie tylko system zarządzania rolnictwem się zmienił, mieliśmy również do czynienia z istotnym skokiem technologicznym. Na polskiej wsi w ciągu kilku lat zaczęły pojawiać się maszyny kilkukrotnie wydajniejsze od starszych. Na przykład kombajn typu Klas był do sześciu razy efektywniejszy od kombajnu klasy Bizon i tak spółka, która przejęła po 89’ roku Romnicki Kombinat Rolny, nie potrzebowała około 30 maszyn, aby funkcjonować, a jedynie 5



Fot 4. Romnicki kombinat rolny w latach 70. był jednym z najnowocześniejszych PGR-ów w Polsce (fot. Ze zbiorów Pani Zofii Romańczuk)



Fot. 1. Wiejski krajobraz z blokami w tle – spuścizna po PGR-ach (fot. AP)

nowszych. Tym samym potrzebowała sześć razy mniej traktorzystów. Wygaszanie produkcji, sprzedaż ziem i zmiana technologiczna spowodowały, że w niespełna 3 lata do prowadzenia gospodarstw na infrastrukturze popegeerowskiej potrzebnych było 10 razy mniej pracowników.

8. WNIOSKI KOŃCOWE

1. Problemem takich powiatów jak gołdapski – powiatów niewielkich, bardzo oddalonych od głównych ośrodków, źle skomunikowanych – jest przede wszystkim **bardzo ograniczona sprawczość władz lokalnych**, szczególnie szczebla powiatowego. Powiat jako jednostka terytorialna nie ma niemal żadnych dochodów własnych, jest na dodatek zadłużony, kadra urzędnicza jest nastawiona na wykonywanie zadań zleconych i nieprzygotowana do precyzyjnego diagnozowania, autonomicznego planowania, a szczególnie realizowania strategii lokalnych na większą skalę. Powiat jest słabo finansowanym i raczej mało wpływowym „graczem” w systemie lokalnych ośrodków wpływu i ośrodków zmiany.
2. Ograniczona sprawczość wynika też ze specyfiki historycznej – otóż fundamentalne decyzje na temat losu lokalnej społeczności zawsze zapadały „odgórnie” – taką była decyzja o powołaniu PGR-ów, ich likwidacji, o przekształceniach własnościowych, o utworzeniu przejścia granicznego oraz – potem - o ograniczeniu jego przepustowości. Wszystkie te centralne decyzje, podejmowane bez udziału i bez głosu lokalnej ludności (w znacznej większości napływowej), spowodowały ogromny **deficyt poczucia wpływu na lokalne sprawy**. Jest on w znacznej mierze usprawiedliwiony, bo istotnie jest tak, że najbardziej decydujące dla powiatu wehikuly rozwoju, czyli przede wszystkim drogi oraz intensyfikacja współpracy z Rosją, zależą od decyzji centralnych; jednak z drugiej strony ów deficyt poczucia wpływu powoduje, że lokalne władze i mieszkańcy nie potrafią (nie mają odpowiednich kompetencji, motywacji, *know-how*) należycie korzystać z rozbudowującej się struktury możliwości (ożywienie gospodarcze, fundusze strukturalne).
3. Z tego wynika, że dla takich powiatów jak Gołdap, w wielu obszarach polityki społecznej, w tym w obszarze polityki rynku pracy, absolutnie fundamentalne znaczenie ma **transfer wiedzy i dobrych praktyk**. Ów transfer zachodzi – co zostało podkreślone w niniejszej monografii - **znacznie szybciej w obszarze aktywności pozarządowej i obywatelskiej**, przede wszystkim dzięki przybyłym z zewnątrz lub dobrze wykształconym liderom aktywności lokalnej, którzy szeroko korzystają z sieciowych i opartych na wymianie dobrych praktyk programów, takich jak program „Działaj lokalnie”, dzięki któremu uruchomiono wiele wiejskich świetlic oraz inicjatyw młodzieżowych. Natomiast transfer jest znacznie słabszy w dziedzinie *public governance* oraz w sferze biznesu – brakuje dobrych wzorów zarządzania, używania wiedzy w biznesie i w administracji, które byłyby na wagę złota w tak „trudnym” pod względem historii i warunków przyrodniczych powiecie jak gołdapski.
4. Stwierdzono, że **przeszłość pegeerowska jest w chwili obecnej, w 2007 roku, raczej faktem społecznym, nie zaś faktem gospodarczym**. Zdecydowana większość byłych

pracowników PGR jest obecnie trwale zdezaktywizowana (świadczenia, emerytura), firmy i przedsiębiorcy mają szereg znacznie ważniejszych problemów niż były PGR-y (brak komunikacji, brak dróg, nadmierne obciążenia fiskalne, zbyt wysokie koszty pracy). Natomiast dziedzictwo PGR kształtuje silnie reprezentacje społeczne w środowisku lokalnym, poczucie bycia skrzywdzonym i pominiętym, poczucie niesprawiedliwości dziejowej. Kształtuje też w znacznym stopniu **indywidualne strategie** potomków pracowników byłych PGR – są to strategie działania krótkoterminowe, zorientowane raczej na szybki zysk niż na długi proces kształcenia i szukania swojej pozycji w jednej firmie; młodzi ludzie nie czują się związani z rodzinną ziemią, nie planują swojej przyszłości w Gołdapi, a szczególnie w pracy w rolnictwie.

5. Tym, co uderzające w lokalnej gołdapskiej „mapie braku zaufania”, jest **utrzymujący się brak zaufania do biznesu i przedsiębiorców** zarówno ze strony władz, jak i ludności. Panują pełne rezerwy stosunki między władzą i przedsiębiorcami, nie ma mowy o zawieraniu partnerstw publiczno-prywatnych, które jeden z rozmówców określił wręcz jako „korupcjogenne”; władze powiatowe i gminne nie prowadzą dialogu z przedsiębiorcami, nie troszczą się o poprawę funkcjonalności Specjalnej Podstrefy Ekonomicznej w Gołdapi, która bardzo tego potrzebuje (słaby dojazd do Strefy, słaba infrastruktura dla firm). Styl funkcjonowania władz, zwłaszcza władz miasta i gminy Gołdap, polega na koncentracji zasobów i sprawczości. Władza – na podobieństwo dawnych czasów PGR-ów – ma być „dobrym gospodarzem”, monopolistą w dziedzinie wprowadzania zmiany na swoim terenie, nie zaś podmiotem inicjującym dialog, zachęcającym i mobilizującym innych – biznesowych i społecznych – partnerów do działania.
6. W realizowaniu na terenie takiego powiatu jak Gołdap wszelkich centralnie podejmowanych **polityk zatrudnieniowych**, aktywizacyjnych, programów „wyrównywania szans” i zwiększania zasobów kapitału ludzkiego wiążą się **liczne ryzyka**: trzeba bardzo dokładnie brać te czynniki pod uwagę. W powiecie tym jest bowiem znacznie bardziej prawdopodobne, że stosowane wg sprawdzonych gdzie indziej standardów polityki przyniosą efekty odmienne lub wręcz odwrotne od zamierzonych. Gdy instytucje nie współpracują ze sobą; gdy władza dąży do skupiania zasobów działania, a nie oddawania ich społeczeństwu, wreszcie, gdy brakuje zaufania do projektów niewytworzonych lokalnie, lokalnymi siłami – ich efekty mogą być zupełnie inne niż w miejscach, gdzie te wszystkie warunki są spełnione. Przykładem tego jest choćby postawa szkolonych ze środków Funduszu Pracy bezrobotnych – nawet, kiedy szkolenie odbywa się dzięki „promesie” (obietnicy zatrudnienia) z konkretnej firmy, gdy tylko bezrobotny powiększy swój „kapitał ludzki”, woli szukać pracy za granicą niż na lokalnym rynku. Takie niespodziewane efekty polityk społecznych należy z największą starannością przewidywać i zawczasu wprowadzać mechanizmy zapobiegające niezgodnym z założeniami skutkom.