

Załącznik nr 1  
do Uchwały nr IV/16/15  
Rady Gminy Dźwierzuty  
z dnia 06 lutego 2015 r.

**STRATEGIA ROZWIĄZYWANIA  
PROBLEMÓW SPOŁECZNYCH  
GMINY DŹWIERZUTY  
NA LATA 2015-2020**



Dźwierzuty, 2014



Dokument jest rezultatem projektu „Wspólnie kreujemy gminną politykę społeczną” realizowanego w ramach programu Obywatele dla Demokracji, finansowanego z Funduszy EOG.

Zadanie współfinansowane ze środków Samorządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

### **Wykaz najczęściej używanych skrótów:**

EFS – Europejski Fundusz Społeczny

GBP – Gminna Biblioteka Publiczna w Dźwierzutach

GOK – Gminny Ośrodek Kultury w Dźwierzutach

GKRPA – Gminna Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych

GOPS – Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Dźwierzutach

GUS – Główny Urząd Statystyczny

JST – jednostka samorządu terytorialnego

LGD – Lokalna Grupa Działania „Brama Mazurskiej Krainy”

OSP – ochotnicze staże pożarne

PES – podmioty ekonomii społecznej<sup>1</sup>

PUP – Powiatowy Urząd Pracy w Szczytnie

SRPS – Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Dźwierzuty na lata 2015-2020

UG – Urząd Gminy w Dźwierzutach

UE – Unia Europejska

ZGKiM – Zakład Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej w Dźwierzutach

ZI – Zespół interdyscyplinarny ds. przemocy w rodzinie

---

<sup>1</sup> Przyjęte w niniejszym dokumencie rozumienie pojęcia „podmioty ekonomii społecznej” odpowiada definicji wypracowanej w *Krajowym Programie Rozwoju Ekonomii Społecznej*, uchwalonym przez Radę Ministrów RP w dniu 12.08.2014.

## Spis treści

Wstęp .....	4
1. Proces opracowania strategii .....	5
2. Diagnoza sytuacji społecznej .....	8
2.1. Ogólna charakterystyka gminy .....	8
2.2. Ludność .....	9
2.3. Warunki życia .....	11
2.3.1. Budżet gminy .....	13
2.3.2. Lokalny rynek pracy .....	15
2.3.3. Infrastruktura komunalna i mieszkaniowa .....	17
2.3.4. Usługi społeczne .....	18
2.3.5. Warunki życia w opinii mieszkańców .....	21
2.4. Wyzwania lokalnej polityki społecznej .....	23
2.4.1. Dominujące problemy gminy w ujęciu pomocy społecznej .....	24
2.4.2. Bezrobocie .....	27
2.4.3. Dysfunkcje społeczne .....	31
2.4.4. Problemy społeczne z perspektywy mieszkańców i lokalnych liderów .....	34
2.5. Aktywność społeczna i obywatelska .....	39
2.6. Podsumowanie – wnioski, prognoza zmian .....	44
3. Programowanie wdrażania strategii .....	47
3.1. Uwarunkowania prawne i programowe strategii .....	47
3.2. Wartości i zasady horyzontalne .....	51
3.3. Wizja i misja .....	54
3.4. Cele strategiczne i kierunki działań .....	55
Obszar interwencji I. Aktywizacja zawodowa .....	55
Obszar interwencji II. Wsparcie rodziny .....	57
Obszar interwencji III. Edukacja dzieci i młodzieży .....	59
Obszar interwencji IV. Wsparcie osób niesamodzielnych .....	61
Obszar interwencji V. Aktywność i integracja społeczna .....	62
3.5. Zarządzanie realizacją strategii .....	63
3.5.1. Monitoring strategii .....	64
3.5.2. Ramy finansowe .....	68
Spisy tabel, rysunków i wykresów .....	70

## Wstęp

Gmina jako wspólnota samorządowa utworzona z mocy prawa przez mieszkańców zamieszkujących określone terytorium, posiada szereg kompetencji służących zaspokajaniu potrzeb zbiorowych ludności. Są to zadania użyteczności publicznej, określone w art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Obejmują m.in. sprawy ładu przestrzennego, ochrony środowiska, infrastruktury drogowej, zaopatrzenia w wodę, kanalizacji oraz unieszkodliwiania odpadów, zieleni gminnej czy targowisk. Realizacja działań w tych obszarach wymaga ponoszenia nakładów, zwykle dość znacznych, na utrzymanie i rozwój infrastruktury technicznej i transportowej.

W sferze obowiązków gminy znajduje się jednak również szereg zadań, być może mniej namacalnych i spektakularnych niż inwestycje w infrastrukturę, ale równie ważnych dla funkcjonowania wspólnoty samorządowej. Są to zadania użyteczności publicznej w szczególności w zakresie pomocy społecznej, wspierania rodziny, polityki prorodzinnej, ochrony zdrowia, edukacji publicznej, kultury oraz kultury fizycznej i turystyki. Można rzec, że są one „bliżej” ludzi w tym sensie, że ich realizacja wymaga konkretnych odbiorców – osób i rodzin, które będą chciały albo będą potrzebowały skorzystać ze świadczonych przez gminę usług.

Czasy współczesne stawiają przed osobami, rodzinami i całymi społecznościami szereg wymogów oraz wyzwań. Pomimo, iż od momentu transformacji ustrojowej w Polsce minęło już 25 lat<sup>2</sup>, zaś od 10 lat nasz kraj jest członkiem Unii Europejskiej, szereg problemów społecznych nie tylko pozostaje nie rozwiązanych, ale nawet nasila się. Nie wszyscy mieszkańcy potrafią albo chcą temu sprostać. Dlatego też, w wymiarze indywidualnym, kluczowe staje się posiadanie kompetencji osobistych i społecznych, a także różnorodnych, specjalistycznych kwalifikacji. W wymiarze rodzinnym istotne okazują się dobrze poukładane stosunki pomiędzy członkami rodziny, wzajemny szacunek a także warunki materialne dające poczucie bezpieczeństwa oraz stwarzające możliwości rozwoju. Z kolei w wymiarze społecznym coraz większego znaczenia nabierają sieci współpracy oraz relacje między mieszkańcami oparte na zaufaniu i wzajemności.

Gmina może wspierać swoich obywateli w radzeniu sobie z problemami i barierami życiowymi, realizując ww. zadania społeczne w sposób efektywny i adekwatny do potrzeb. Ideą przewodnią tych działań powinno być kreowanie korzystnych warunków dla aktywności w różnych sferach (zawodowej, zdrowotnej, społecznej, rodzinnej, kulturalnej i rekreacyjnej), aby pobudzać ambicje mieszkańców oraz samoorganizację społeczną do lepszego ich zaspokajania.

Wielość i różnorodność zagadnień w omawianej dziedzinie skłania wszakże do przyjęcia strategii, która uporządkuje rozproszoną wiedzę o problemach społecznych oraz wskaże priorytety. Łatwiej jest bowiem funkcjonować w dynamicznym i skomplikowanym otoczeniu prawnym, politycznym i społeczno-kulturowym, mając określone przynajmniej długofalowe cele oraz kierunki działań. Temu właśnie ma służyć dokument pt. „Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Dźwierzuty na lata 2015-2020” jako długofalowy plan działań stanowiący odpowiedź na prospektywną diagnozę sytuacji społecznej.

---

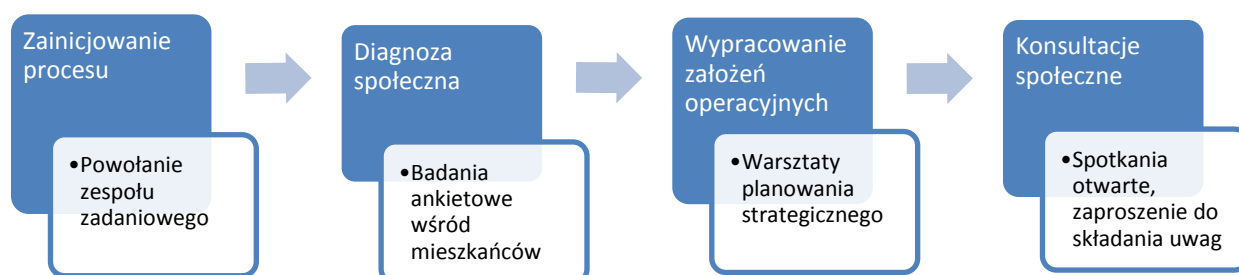
<sup>2</sup> Jeżeli za datę transformacji ustrojowej przyjmie się np. datę tzw. wyborów czerwcowych w 1989 roku albo datę powołania rządu premiera Tadeusza Mazowieckiego.

## 1. Proces opracowania strategii

Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Dźwierzuty na lata 2015-2020 została opracowana w ramach projektu „Wspólnie kreujemy gminną politykę społeczną, realizowanego przez Olsztyńską Fundację Inicjatyw Prospołecznych w partnerstwie z sześcioma gminami wiejskimi: Dźwierzuty, Górowo Iławeckie, Iława, Jonkowo, Kozłowo i Sorkwity. Głównym celem projektu było zwiększenie udziału mieszkańców w planowaniu lokalnej polityki służącej rozwiązywaniu problemów społecznych, wspieraniu integracji oraz podnoszeniu szans edukacyjnych i zawodowych. Z tego też względu, do opracowania strategii przyjęto metodę społeczno-ekspercką, która łączy potencjał wiedzy i doświadczeń lokalnych liderów, przedstawicieli instytucji publicznych, samorządu, przedsiębiorców, organizacji pozarządowych oraz mieszkańców. Nad poprawnym przebiegiem prac pod względem metodycznym i merytorycznym czuwał ekspert ds. planowania strategicznego.

Głównym wyzwaniem w trakcie opracowywania SRPS było stworzenie odpowiednich warunków dla partycypacji publicznej, to znaczy zapewnienia aktywnego udziału jak najszerszej reprezentacji mieszkańców, tworzonych przez nich organizacji pozarządowych oraz grup nieformalnych, a także władz samorządowych, pracowników jednostek organizacyjnych gminy, innych ważnych instytucji lokalnych. Kluczowe było przy tym kreowanie przestrzeni do dyskusji, wymiany opinii oraz pomysłów, a wreszcie – współpracy i konsensusu na etapie formułowania celów oraz wypracowywania rozwiązań wdrożeniowych strategii.

Ażeby zrealizować powyższe założenia, na poszczególnych etapach prac nad SRPS zastosowano różnorodne formy partycypacji publicznej.



Na etapie pierwszym, czyli zainicjowania procesu planowania strategicznego w gminie, Zarządzeniem Nr 40/2014 Wójta Gminy Dźwierzuty z dnia 23 kwietnia 2014 roku został powołany do życia Zespół zadaniowy ds. opracowania SRPS jako organ inicjatywny, konsultacyjny

i opiniodawczy. W jego skład weszli:

- 1) Krystyna Furtak – Kierownik GOPS (przewodnicząca zespołu);
- 2) Karol Włodkowski – Zastępca Wójta;
- 3) Bogumiła Marchewka – Specjalista Pracy Socjalnej;
- 4) Małgorzata Dębińska – Specjalista Pracy Socjalnej;
- 5) Danuta Kuchcińska – Dyrektor GOK;
- 6) Maria Wileńska-Niedziałkowska – Podinspektor ds. gospodarki komunalnej, UG;
- 7) Wioletta Ejtminowicz – Inspektor ds. oświaty, UG;
- 8) Jerzy Kilijański – Radny, Przewodniczący Komisji Oświaty i Wychowania, Kultury oraz Opieki Zdrowotnej;
- 9) Grzegorz Radawiec – Inspektor ds. inwestycji, UG.

Pierwsze spotkanie Zespołu odbyło się 9 maja 2014 r. w Dźwierzutach. Ponadto, 22 maja na spotkaniu z radnymi i sołtysami miała miejsce prezentacja założeń projektu „Wspólnie kreujemy

gminną politykę społeczną”, w trakcie której wskazano istotną rolę SRPS oraz korzyści wynikające z partycypacyjnego podejścia do procesu opracowania dokumentu.

W maju 2014 r. rozpoczął się drugi etap prac nad strategią, polegający na stworzeniu kompleksowej diagnozy sytuacji w Gminie jako punktu wyjścia do określenia celów i działań strategicznych. Opracowanie diagnozy składało się z:

- analizy danych zgromadzonych w różnych rejestrach, bazach, raportach i innych opracowaniach<sup>3</sup>;
- badań opinii publicznej prowadzonych metodą ankietową wśród mieszkańców.

Głównym źródłem danych był Główny Urząd Statystyczny, w szczególności Bank Danych Lokalnych, a także różne publikacje GUS, zarówno krajowe jak i regionalne, udostępniane przez Urząd Statystyczny w Olsztynie. W miarę potrzeb wykorzystywano również raporty z ogólnopolskich badań, np. Diagnozy społecznej nt. warunków i jakości życia Polaków oraz powiązane z nimi raporty tematyczne. Opracowując część diagnostyczną strategii posłużono się ponadto lokalnymi bazami danych UG, GOPS, PUP, policji i innych instytucji. Kluczowe znaczenie miała Ocena Zasobów Pomocy Społecznej opracowywana w latach 2012-2014 przez GOPS.

Stworzenie diagnozy w oparciu o dane statystyczne wiązało się wszakże z dwoma wyzwaniem. Po pierwsze, ten rodzaj weryfikacji i opisu sytuacji społeczno-ekonomicznej wymaga dodatkowych analiz, ponieważ ukazuje przede wszystkim ilościowy charakter badanych zjawisk, nie dając przy tym zwykle odpowiedzi o przyczyny problemów lokalnych. Po drugie, trudność w przeprowadzeniu kompleksowej diagnozy wiąże się z ograniczonym zakresem źródeł informacji. Wiele wartościowych danych gromadzonych chociażby przez GUS (np. kwestia poziomu wykształcenia ludności, niepełnosprawności), nie jest agregowanych na poziomie gminy.

Z powyższych względów, diagnozę strategiczną uzupełniono anonimowymi badaniami ankietowymi. Zostało nimi objętych 2,5% mieszkańców gminy, którzy ukończyli 15 rok życia. Dobór próby miał charakter kwotowy – kwoty wyznaczono poprzez uwzględnienie kryterium płci, wieku oraz posiadania lub braku statusu świadczeniobiorcy pomocy społecznej.

Formularz ankiety wykorzystany do badania opinii mieszkańców składał się z 18 pytań zamkniętych i półotwartych. Część z nich miała charakter złożony i obejmowała swoim zakresem kilka zagadnień. W kwestionariuszu znajdowało się 6 pytań metryczkowych, które odnosiły się do płci, wieku, wykształcenia, korzystania ze świadczeń pomocy społecznej oraz sytuacji zawodowej i materialnej respondentów. Pozostałe pytania, ze względu na założenia projektu oraz cel badania, można pogrupować w trzy główne obszary:

- I. Gmina w oczach mieszkańców
- II. Problemy społeczne w gminie z perspektywy mieszkańców
- III. Aktywność społeczna i obywatelska mieszkańców.

Wyniki prac diagnostycznych skonfrontowano ponadto ze stanem wiedzy i opiniami liderów lokalnych (osobami zaangażowanymi w proces jako członkowie Zespołu zadaniowego ds. opracowania SRPS oraz innymi uczestnikami warsztatów strategicznych). W ten sposób powstał dogłębny obraz problemów i potrzeb społecznych. Należy jednak podkreślić, iż nie wszystkie wyzwania polityki społecznej zostały w równym stopniu zidentyfikowane pod względem zarówno ilościowym jak i jakościowym. Wiadomo bowiem, że pewne negatywne sytuacje w gminie mają miejsce, ale niekoniecznie znajdują one odzwierciedlenie w publicznych statystykach i raportach. Dynamiczny charakter rzeczywistości społecznej może również

---

<sup>3</sup> Zasadniczo poszukiwano opracowań za lata 2009-2013, aby uwzględnić dynamikę zjawisk (stworzenie obrazu statycznego gminy byłoby zabiegiem niewystarczającym). Jednakże na moment tworzenia diagnozy sytuacji, część danych i dokumentów za ostatni wskazany rok analizy nie była jeszcze dostępna.

wpływać na odbiór pewnych zjawisk. Dlatego też konsensus co do tego, że jakąś kwestię uznaje się za ważną, wymagającą działań zaradczych, może być wyznacznikiem istotności z punktu widzenia planowania i realizacji strategii gminnej.

Warsztaty planowania strategicznego, podczas których wypracowano założenia wdrożeniowe SRPS, odbyły się w sali narad Urzędu Gminy w Dźwierzutach 26 sierpnia, 4 września oraz 10 września 2014 roku. Ponadto oddzielne spotkanie, zorganizowane w siedzibie Gminnego Ośrodka Kultury w Dźwierzutach, zostało poświęcone poznaniu potrzeb i oczekiwań seniorów – osób zrzeszonych w gminnym kole Związku Emerytów, Rencistów i Inwalidów.

Ogłoszenia o spotkaniach roboczych były zamieszczane na stronie internetowej gminy, rozsyłane pocztą, a także przekazywane poprzez tak zwany marketing szeptany. Dzięki szerokiej promocji wydarzenia, na spotkaniach roboczych zjawili się przedstawiciele niemalże wszystkich lokalnych podmiotów działających w obszarze polityki społecznej: radni Rady Gminy, sołtysi, pracownicy UG, GOPS, GOK, GBP i placówek oświatowych, przedstawiciele organizacji pozarządowych, jak również mieszkańcy gminy nie pełniący funkcji publicznych. Co również ważne, w warsztatach uczestniczyły osoby obu płci, w różnym wieku, mające różny status zawodowy, zamieszkujące różne miejscowości. Można więc mówić o znacznej reprezentatywności grupy uczestniczącej w wypracowaniu założeń strategii.

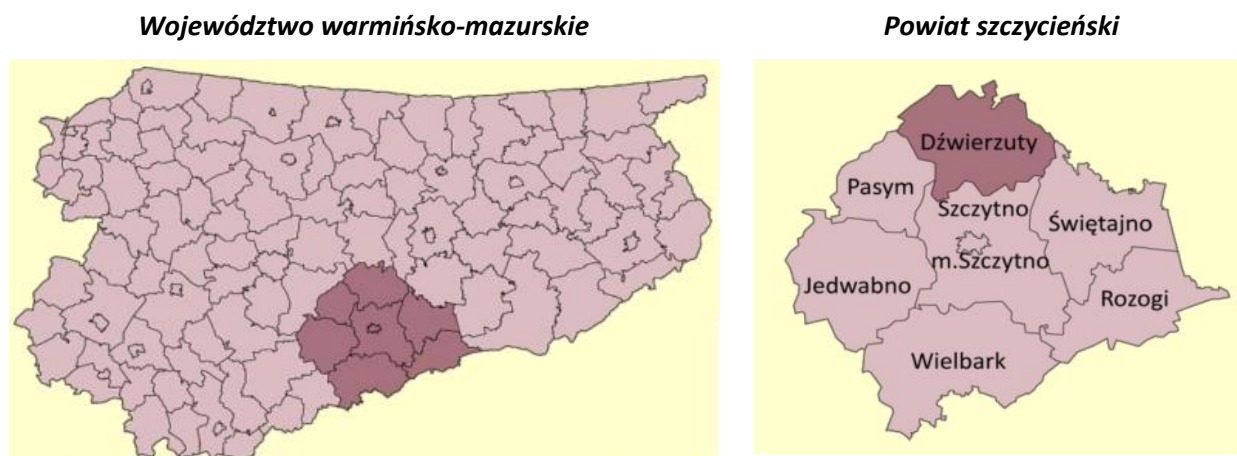
W okresie od 18 listopada 2014 roku do 1 grudnia 2014 roku odbyły się konsultacje społeczne projektu strategii z mieszkańcami gminy. Mieszkańcy gminy zainteresowani udziałem w konsultacjach mogli przedstawić swoje uwagi do dokumentu za pośrednictwem formularza uwag albo podczas spotkań otwartych, które odbyły się w dniu 29 listopada 2014 roku w świetlicach wiejskich w Łupowie, Stankowie i Orzynach. Rozmowa z mieszkańcami uczestniczącymi w otwartych spotkaniach konsultacyjnych miała duże znaczenie dla ostatecznego kształtu projektu gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych, ponieważ z jednej strony potwierdziła realność problemów opisanych w rozdziale diagnostycznym dokumentu, zaś z drugiej – zasadność przyjętych kierunków działań.

## 2. Diagnoza sytuacji społecznej

### 2.1. Ogólna charakterystyka gminy

Gmina Dźwierzuty jest położona w centralnej części województwa warmińsko-mazurskiego, w powiecie szczycieńskim, w sercu regionu znanego jako „Zielone Płuca Polski”. Sąsiaduje z gminami: Szczytno (gm. wiejska), Pasym, Purda, Barczewo, Biskupiec, Sorkwity, Piecki i Świętajno.

Rysunek 1. Gmina Dźwierzuty na tle województwa i powiatu



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Statystycznego Vademecum Samorządowca 2013*.

Pod względem administracyjnym gmina obejmuje 18 sołectw, w których skład wchodzi 41 miejscowości. Największą z nich są Dźwierzuty, będące siedzibą władz samorządowych, większości instytucji lokalnych oraz firm.

Gmina znajduje się w niedalekiej odległości od miasta powiatowego – Szczytna (18 km), a także od Biskupca (18 km). Oba te miasta łączy droga krajowa nr 57 (Bartoszyce – Pułtusk). Ponadto przez teren gminy przebiega droga wojewódzka nr 600 (Mrągowo – Szczytno), która ułatwia komunikację we wschodniej części. Odległość od Olsztyna - siedziby władz administracyjnych województwa wynosi 46 km. Położenie geograficzne gminy oraz układ dróg lokalnych i regionalnych powodują, iż lokalizacja gminy względem ważnych punktów węzłowych (aglomeracji) jest średnio korzystna<sup>4</sup>.

Gmina Dźwierzuty zajmuje powierzchnię 26 334 ha, czyli ponad 263 km<sup>2</sup>. Charakteryzuje się niską gęstością zaludnienia: 26 osób na 1 km<sup>2</sup>. Warto nadmienić, iż ten wskaźnik lokuje ją dopiero na 79 miejscu wśród jednostek samorządu terytorialnego tego samego szczebla na Warmii i Mazurach (średnia wojewódzka to 60 osób na km<sup>2</sup>).

Według Narodowego Spisu Rolnego 2010, użytki rolne stanowiły nieco ponad 36% powierzchni gminy. Lesistość wynosi natomiast 25,8%. Na terenie gminy znajduje się ponadto wiele jezior, m.in. Sasek Wielki (największe w gminie i jedno z większych w Krainie Wielkich Jezior – pow. 886 ha), Rańskie, Babięty Wielkie, Łęsk, Łęczek i Buczek. Powierzchnia łączna wód płynących i jezior to 1 793 ha, czyli 6,8% powierzchni gminy. Prawie 30% powierzchni gminy to obszary prawnie chronione, w tym obszary chronionego krajobrazu.

<sup>4</sup> Por. *Plan Rozwoju Lokalnego Gminy Dźwierzuty*, Olsztyn 2004; <http://www.gminadzierzuty.pl/?c=mdTresc-cmPokaz-323>



Historia gminy jest nierozdzielnie związana z losami Mazur, które charakteryzują się zarówno okresami rozwoju oraz spokojnej egzystencji ludności, jak i czasami wojen, zniszczeń i traumatycznych przeżyć dla mieszkańców, takich jak najazd Tatarów w 1657 r., epidemia dżumy w 1709 r. czy dwie wojny światowe. Historia Dźwierzut sięga aż XIV wieku – w 1383 roku Mentzel von Wildenau w obawie przed napadami Litwinów zbudował tu zamek obronny. Silne piętno na tych ziemiach odcisnęły również kwestie narodowościowe, w szczególności przejęcie ich przez państwo polskie po II wojnie światowej, następnie napływ ludności polskiej z Mazowsza oraz repatriantów z Kresów Wschodnich<sup>5</sup>.

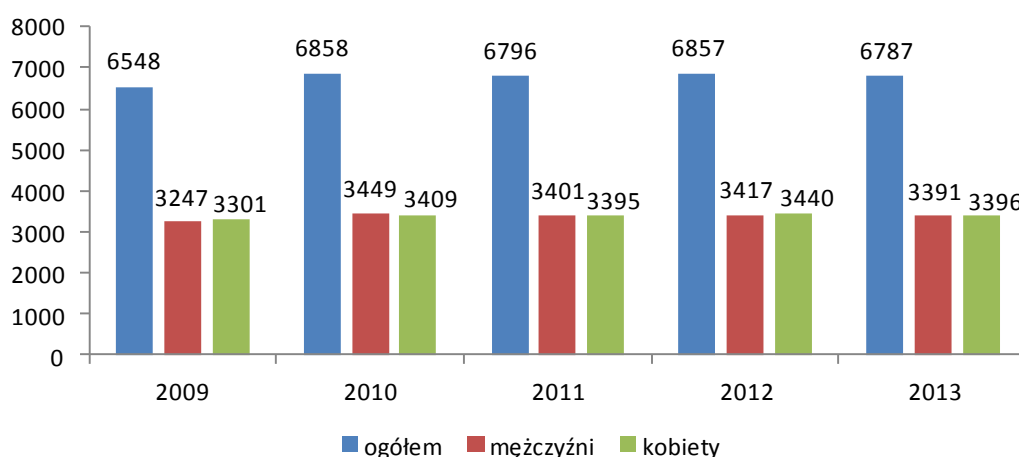
Trwałymi śladami historii są liczne zabytki, wśród których prym wiodą obiekty sakralne oraz zachowana częściowo architektura dworska: kościół ewangelicki w Dźwierzutach z 1399 r., poewangelicki kościół katolicki w Targowie, kościół ewangelicki w Rańsku, zabytkowe dwory i parki dworskie m.in. w Budach, Grądach, Małszewku, Jabłonce, Rogalach, Zalesiu, Orzynach i Popowej Woli. Warto również wspomnieć o Muzeum Regionalnym w Sąplatach, gromadzącym przedmioty codziennego użytku gospodarstw wiejskich na Mazurach; spichlerzu z początków XX wieku w Małszewku, a także rezerwacie przyrody Kulka – jest to rezerwat florystyczny, zwany też rezerwatem roślinności stepowej (pontyjskiej)<sup>6</sup>.

## 2.2. Ludność

W latach 2009-2013 w Gminie Dźwierzuty odnotowano wzrost liczby faktycznie zamieszkałej ludności. W 2013 r. Gminę zamieszkiwało 6 787 osób, czyli o 239 osób (o 3,6%) więcej niż w pierwszym roku analizy. Należy w tym miejscu zaznaczyć, iż znaczny wzrost liczby ludności widoczny w 2010 r. wynika przede wszystkim z faktu, iż dane za ten rok oparte są na wynikach Narodowego Spisu Powszechnego.

Struktura ludności według płci wskazuje na zbliżone odsetki kobiet i mężczyzn – w całym okresie analizy oscylują one wokół 50,0%. W 2013 r. kobiety stanowiły w ogóle mieszkańców Gminy 50,04%, natomiast mężczyźni 49,96%. Na 100 mężczyzn przypadało dokładnie 100 kobiet. Stan liczby mieszkańców ogółem oraz według płci zaprezentowano na wykresie 1.

Wykres 1. Liczba ludności Gminy Dźwierzuty ogółem i według płci w latach 2009-2013



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

<sup>5</sup> <http://www.gminadzierzuty.pl/?c=mdTresc-cmPokaz-232>

<sup>6</sup> <http://www.gminadzierzuty.pl/?c=mdTresc-cmPokaz-234>

Istotnymi czynnikami mającymi wpływ na tempo zmian liczby ludności gminy są przyrost naturalny oraz migracje. Przyrost naturalny oznacza różnicę między liczbą urodzeń żywych a liczbą zgonów w danym okresie, a zatem może przyjmować wartość dodatnią lub ujemną. Kształtowanie się tego wskaźnika w gminie prezentuje tabela 1.

**Tabela 1. Przyrost naturalny w Gminie Dźwierzuty w latach 2009-2013**

<b>Wyszczególnienie</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
Urodzenia żywe	99	86	65	76	50
Zgony ogółem	71	59	64	61	56
<b>Przyrost naturalny</b>	<b>28</b>	<b>27</b>	<b>1</b>	<b>15</b>	<b>-6</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Z danych GUS wynika, że w Gminie Dźwierzuty w latach 2009-2012 przyrost naturalny był dodatni, co oznacza, iż urodziło się więcej dzieci niż zmarło mieszkańców, natomiast w 2013 r. osiągnął on wartość ujemną. Kształtowanie się przyrostu naturalnego na dodatnim poziomie jest pozytywną tendencją demograficzną, nawet jeżeli nadwyżka liczby urodzeń żywych nad zgonami jest niewielka. Jego ujemna wartość oznacza, że w ruchu naturalnym ubyło mieszkańców Gminy. Ponieważ taki stan miał miejsce tylko w jednym, ostatnim roku analizy, a w poprzednich brak charakterystycznej tendencji (rosnącej bądź malejącej) nie można jednoznacznie określić, jak sytuacja będzie wyglądała w kolejnych latach.

W kontekście zmian liczby ludności w Gminie warto również przeanalizować skalę migracji na pobyt stały. W świetle danych, zawartych w tabeli 2 okazuje się, że w całym okresie analizy miał miejsce odpływ ludności w ramach migracji wewnętrznych (do innych gmin) oraz za granicę. Saldo migracji w latach 2009-2013 przyjmowało wartości ujemne, co oznacza, iż więcej osób wymeldowało się z Gminy Dźwierzuty do innych gmin lub za granicę niż się w niej zameldowało.

**Tabela 2. Migracje na pobyt stały w latach 2009-2013**

<b>Wyszczególnienie</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>
zameldowania w ruchu wewnętrznym	63	64	52	45	52
wymeldowania w ruchu wewnętrznym	67	100	119	81	85
<b>saldo migracji wewnętrznych</b>	<b>-4</b>	<b>-36</b>	<b>-67</b>	<b>-36</b>	<b>-33</b>
zameldowania z zagranicy	2	0	6	2	4
wymeldowania za granicę	3	4	2	0	2
<b>saldo migracji zagranicznych</b>	<b>-1</b>	<b>-4</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>2</b>

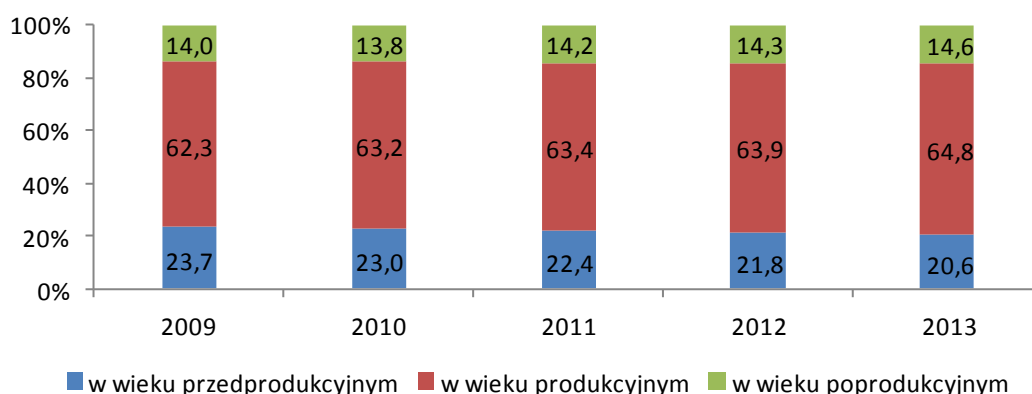
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Analiza danych demograficznych pozwala ponadto zidentyfikować w Gminie Dźwierzuty zjawisko nazywane „starzeniem się społeczeństwa”. Charakteryzuje się ono przede wszystkim malejącym odsetkiem osób w wieku przedprodukcyjnym (dzieci i młodzież 0-17 lat), rosnącym odsetkiem mieszkańców w wieku produkcyjnym (mężczyźni 18-64; kobiety 18-59 lat), przy jednoczesnym, dość dynamicznym, wzroście liczby osób w poprodukcyjnym okresie życia (mężczyźni: 65 lat i więcej; kobiety: 60 lat i więcej) w stosunku do ogółu ludności.

Kształtowanie się liczby mieszkańców w poszczególnych ekonomicznych grupach wieku zaprezentowano poniżej na wykresie 2 w ujęciu procentowym, ponieważ wartości względne w tym przypadku pozwalają lepiej zobrazować tendencje demograficzne. W badanym okresie systematycznie spadał odsetek dzieci i młodzieży do 17 r.ż. oraz rósł odsetek osób w wieku

produkcyjnym i poprodukcyjnym. Ponieważ w gminie nie obserwowano ruchów migracyjnych, które mogłyby mieć znaczący wpływ na stan ludności, należy stwierdzić, iż opisane tendencje wynikają przede wszystkim ze zmiany zachowań prokreacyjnych oraz spadku dzietności. Zasadnicza zmiana pokoleniowa polega na tym, iż młodzi ludzie decydują się na potomstwo później, a ponadto mają mniej dzieci niż ich rówieśnicy urodzeni w latach 60. i 70. XX wieku. Jednocześnie rośnie liczba osób starszych, ponieważ wydłuża się średnia długość życia.

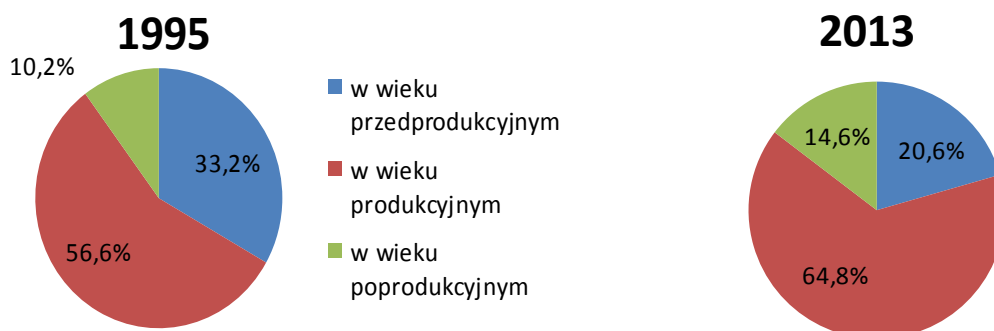
**Wykres 2. Struktura ludności gminy Dźwierzuty według ekonomicznych grup wieku (w %) w latach 2009-2013**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Dane statystyczne za ostatnie pięć lat nie obrazują do końca skali wyzwań w zakresie zmian demograficznych. Warto więc porównać aktualną strukturę ludności Gminy Dźwierzuty z tą z połowy lat 90. XX wieku.

**Wykres 3. Porównanie struktury ludności gminie według ekonomicznych grup wieku w latach 1995 i 2013**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Wykres 3 pokazuje znaczące zmiany, jakie nastąpiły w ciągu ostatnich prawie 20 lat. Odsetek dzieci i młodzieży do 17 r.ż. w gminie spadł o ponad 12 punktów procentowych, zaś odsetek osób w wieku 18-59/64 lata wzrósł o 8,2 pp. Jednocześnie w populacji gminy zwiększyła się liczba osób starszych z nieco ponad 10 do 14,6%. Zatem obecnie co siódmy mieszkaniec Gminy Dźwierzuty jest w wieku poprodukcyjnym.

### 2.3. Warunki życia

Jakość życia w miejscu zamieszkania jest determinowana przez szereg czynników, takich jak stan infrastruktury technicznej, dostęp do zatrudnienia, służby zdrowia, edukacji i kultury,

rozwój branży handlu i usług czy poziom zaufania społecznego. Ze względu na wieloaspektowość zagadnienia, omówiono poniżej wybrane kwestie obrazujące warunki życia.

W pierwszej kolejności należy podkreślić, że Gmina Dźwierzuty ma charakter rolniczo-turystyczny. Niektórzy mieszkańcy wykorzystują istniejące walory turystyczne, prowadząc obiekty noclegowe dla turystów, w szczególności w formie domków letniskowych i gospodarstw agroturystycznych (są tu również ośrodki wypoczynkowe). Natomiast dla części rodzin główne źródło utrzymania stanowią wciąż małe gospodarstwa rolne. Według NSR 2010, na terenie gminy było 514 gospodarstw rolnych, w tym 512 indywidualnych. Działalność rolniczą prowadziły 464 gospodarstwa, w tym 323 uprawę ziemi (dominujące zboża i ziemniaki), a 280 – hodowlę zwierząt gospodarskich.

Mimo znacznej liczby gospodarstw rolnych na terenie gminy, trudno obecnie pojmować jej obszar w kategoriach agrocentrycznych, ponieważ nastąpił spadek znaczenia rolnictwa dla gospodarki tych terenów. Również społeczności wiejskie oraz lokalna kultura nie wykazują już tak silnego jak niegdyś powiązania z funkcjami agrarnymi tych ziem. Proces ten nazywa się dezagraryzacją<sup>7</sup>. Wiąże się on ze stopniowym zmniejszaniem różnic w jakości życia względem obszarów miejskich, jednakże wyrównywanie szans nie przebiega w równym stopniu dla wszystkich gmin wiejskich. Duże znaczenie mają bowiem ich położenie (np. większe możliwości mają obszary wokół aglomeracji miejskich, spełniające funkcje noclegowe lub wypoczynkowe dla mieszkańców miasta), atrakcyjność inwestycyjna, stan infrastruktury technicznej i społecznej, zasoby naturalne, a także dziedzictwo historyczne.

Nie da się pominąć faktu, że do początku lat 90. ubiegłego wieku funkcjonowało tu sześć Państwowych Gospodarstw Rolnych<sup>8</sup>. Dla wielu mieszkańców było to ostatnie miejsce pracy. W momencie likwidacji PGR-ów, osoby bez kwalifikacji zawodowych oraz kompetencji pozwalających poruszać się po rynku pracy w warunkach konkurencji, zostały niejako skazane na bezrobocie i marazm w miejscach zamieszkania. Co prawda, w okresie 25 lat od zmiany ustrojowej w Polsce nastąpiły silne przemiany gospodarcze, społeczne i kulturowe, które dotknęły również obszary wiejskie i popegeerowskie. Jednakże proces ten przyniósł ze sobą zarówno pozytywne jak i negatywne skutki. „Te pierwsze wiążą się ze wzrostem poziomu wykształcenia mieszkańców, intensywnym rozwojem pozarolniczej działalności gospodarczej, rozbudową systemów infrastruktury technicznej czy wzrostem aktywności społeczności lokalnej. Z kolei te drugie łączą się między innymi z nasilonym procesem odpływu migracyjnego młodych osób, spadkiem dochodów uzyskiwanych z produkcji rolniczej czy społecznymi i ekonomicznymi konsekwencjami zjawiska bezrobocia”<sup>9</sup>.

Z opisanych wcześniej względów w gminie nie rozwinął się przemysł, brakuje również większych zakładów pracy. Miejscem zatrudnienia dla ludności są sklepy, szkoły, przedszkola, bank, ośrodki zdrowia, gabinet stomatologiczny, urząd gminy, biblioteka, GOPS, GOK, ŚDS, żwirownia, ferma drobiu, małe firmy samozatrudniające (pilarze leśni) oraz usługowe (np. remontowo-budowlane, naprawa samochodów).

W kontekście wcześniejszych rozważań można powiedzieć, iż potencjał Gminy Dźwierzuty w zakresie warunków i jakości życia jest umiarkowany. Rozciągłość terytorium, rozproszenie zabudowy mieszkalnej, niska gęstość zaludnienia oraz niski poziom zamożności mieszkańców

---

<sup>7</sup> Por. A. Hałasiewicz, *Rozwój obszarów wiejskich w kontekście zróżnicowań przestrzennych w Polsce i budowania spójności terytorialnej kraju*, s. 3; [http://www.mir.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/Ewaluacja\\_i\\_analazy/Raporty\\_o\\_rozwoju/raporty\\_krajowe/Documents/Ekspertyza\\_Rozwoj\\_%20obszarow\\_wiejskich\\_09082011.pdf](http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Ewaluacja_i_analazy/Raporty_o_rozwoju/raporty_krajowe/Documents/Ekspertyza_Rozwoj_%20obszarow_wiejskich_09082011.pdf)

<sup>8</sup> PGR-y znajdowały się w miejscowościach: Grądy, Julianowo, Małszewko, Rogale, Stankowo, Zalesie.

<sup>9</sup> *Szanse i zagrożenia oraz potencjalne kierunki rozwoju obszarów wiejskich w Polsce w ujęciu regionalnym. Raport podsumowujący*, Warszawa 2012, s. 6.

powodują, iż część inwestycji w gminie jest po prostu niemożliwych do zrealizowania oraz nieopłacalnych ze względów ekonomicznych. Tym bardziej, że wprowadzanie lub podnoszenie opłat za korzystanie z pewnych dóbr publicznych rodzi opór ze strony ludności<sup>10</sup>. Mimo wskazanych ograniczeń, Gmina Dźwierzuty zapewnia mieszkańcom różnorodne usługi społeczne oraz komunalne. Zadania te realizuje w szczególności poprzez utrzymanie i rozwój lokalnej infrastruktury oraz prowadzenie jednostek organizacyjnych (szkoły, GOPS, GOK, GBP).

### 2.3.1. Budżet gminy

W obszarze finansów samorządowych widać następujący mechanizm: im więcej osób jest bez pracy i potrzebuje wsparcia ze strony państwa (gminy), tym mniejsze są wpływy z podatków a zarazem tym większe obciążenia budżetu centralnego i budżetu gminy. Przypomina to „błędne koło”, ponieważ negatywna tendencja utrudnia wdrożenie skutecznych działań zaradczych. Tymczasem zgodnie z zasadą subsydiarności, to właśnie z budżetu gminy, w tym z pozyskiwanych przez JST zewnętrznych środków pomocowych np. z UE, możliwe jest realizowanie wielu ważnych inicjatyw dla dobra lokalnej społeczności. A zatem z drugiej strony, im większe są wpływy do budżetu gminy, tym więcej środków można przeznaczyć na inwestycje w infrastrukturę techniczną, społeczną i mieszkaniową, a także zaspokajanie różnorodnych potrzeb edukacyjnych, zdrowotnych czy kulturalnych mieszkańców. Trudność w gospodarowaniu wynika głównie stąd, że zasoby finansowe są bardzo ograniczone, zaś potrzeby społeczne – praktycznie nieograniczone<sup>11</sup>.

Jak wynika ze sprawozdania rocznego z wykonania budżetu za rok 2013, Gmina Dźwierzuty zamknęła ostatni rok budżetowy następującymi dochodami i wydatkami:

- Dochody – 26 305 523,35 zł, z tego:
  - dochody bieżące - 20 853 502,72 zł,
  - dochody majątkowe - 5 452 020,63 zł.
- Wydatki – 27 291 428,72 zł, z tego:
  - wydatki bieżące - 18 695 786,80 zł,
  - wydatki majątkowe - 8 595 641,92 zł.

Deficyt budżetu gminy, który w 2013 roku wyniósł 985 905,37 zł, został pokryty kredytem w kwocie 838 044,11 zł oraz wolnymi środkami w kwocie 147 861,26 zł<sup>12</sup>.

Zdecydowanie najwięcej środków gminy jest przeznaczanych na utrzymanie placówek oświatowych – przedszkola, oddziałów przedszkolnych, szkół podstawowych i gimnazjum, w tym również dowóz uczniów oraz zapewnienie posiłków w stołówkach. W 2013 r. wydatki w dziale 801 „Oświata i wychowanie” wyniosły 8 259 311,42 zł, co stanowiło ponad 30% wszystkich wydatków JST. Na drugim miejscu znalazły się wydatki na „Rolnictwo i leśnictwo”

---

<sup>10</sup> Dr Przemysław Nosal podczas konferencji „Badamy, analizujemy, wiemy – w poszukiwaniu rozwiązań problemów społecznych”, która odbyła się 18 września 2013 r. w Olsztynie, zwrócił uwagę na silny w naszym kraju syndrom „społeczeństwa pasażerów na gapę”. Problem ten dotyczy dóbr i usług publicznych, z których wykluczenie z konsumpcji jest praktycznie niemożliwe. W wielu środowiskach istnieje jednak nie tylko przyzwolenie na korzystanie z różnych dóbr publicznych bez względu na wkład wnoszony przez poszczególne osoby/rodziny, ale nawet oczekiwanie, że wiele podstawowych spraw za obywateli załatwi państwo.

<sup>11</sup> Należy nadmienić, iż gmina ma wpływ tylko na niektóre ze źródeł swoich dochodów. Od władz samorządowych zależy wysokość dochodów ze sprzedaży majątku, jak również wysokość podatków lokalnych. Inne dochody, jak np. udział w podatkach PIT i CIT, zależą od samorządu tylko pośrednio, ponieważ gmina otrzymuje stałą część podatków odprowadzanych do budżetu państwa. Oznacza to, że dochody gminy są wprost proporcjonalne do liczby mieszkańców oraz firm mających swoją siedzibę na terenie tej gminy, a także poziomu zamożności obywateli oraz zyskowności podmiotów gospodarczych.

<sup>12</sup> Zarządzenie Nr 14/2014 Wójta Gminy Dźwierzuty z dnia 7 marca 2014 roku w sprawie sprawozdania rocznego z wykonania budżetu Gminy Dźwierzuty za 2013 rok.

(dział 010), które wyniosły 7 848 998,06 zł, czyli 28,8% ogółu, ze względu na zaliczenie do tego działu realizowanych przez gminę dwóch dużych projektów dofinansowanych ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Warmia i Mazury 2007-2013 – dotyczących rozbudowy kanalizacji oraz oczyszczalni ścieków w Dźwierzutach. Na trzecim miejscu wśród wydatków budżetu gminy są natomiast wydatki na pomoc społeczną (dział 852), które wyniosły 4 794 565,77 zł, czyli 17,6% ogółu.

Analizując budżet Gminy Dźwierzuty na tle budżetów innych gmin z województwa i kraju, nasuwa się konstatacja, iż kondycja gospodarcza danego terytorium znajduje odzwierciedlenie w dochodach i wydatkach samorządu. Porównanie czterech zmiennych dotyczących finansów gmin: dochody, w tym dochody własne oraz wydatki, w tym wydatki majątkowe na przestrzeni lat 2010-2012 na 1 mieszkańca (brak danych za 2013 r.) zaprezentowano poniżej w tabeli 3.

Należy zauważyć, iż zarówno dochody jak i wydatki budżetu Gminy Dźwierzuty w przeliczeniu na 1 mieszkańca w latach 2010-2012 były zbliżone, a w niektórych przypadkach nawet wyższe od średniej wojewódzkiej i krajowej. Natomiast udział dochodów własnych w ogólnej sumie dochodów gminy był zdecydowanie niższy, oprócz roku 2011, w którym przekroczył wskaźnik wojewódzki i krajowy.

**Tabela 3. Dochody i wydatki budżetów gmin w kraju i województwie warmińsko-mazurskim oraz Gminy Dźwierzuty w latach 2010-2012 w przeliczeniu na 1 mieszkańca w zł**

	2010			2011			2012		
	Polska	Wojew.	Gmina	Polska	Wojew.	Gmina	Polska	Wojew.	Gmina
Dochody	2 833,72	2 959,96	2 936,96	2 926,22	3 076,05	3 498,08	3 022,1	3 165,88	3 450,48
w tym dochody własne	1 264,38	1 195,79	773,53	1 330,93	1 281,04	1 528,16	1 407,72	1 355,88	1 272,80
Wydatki	3 124,89	3 386,18	3 836,79	3 075,02	3 258,31	3 223,21	3 025,34	3 205,02	3 773,08
w tym wydatki majątkowe	783,29	900,49	1 169,58	704,35	743,52	582,02	546,75	548,15	1 107,86

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS.

Dochody własne Gminy, które pochodzą przede wszystkim z podatków lokalnych oraz udziału w podatkach pobieranych przez państwo, w ogólnej strukturze dochodów w 2012 r. stanowiły 36,9%. Resztę dochodów gminy obejmowały dotacje celowe – 23,5% oraz subwencja ogólna – 39,6%<sup>13</sup>. Natomiast w strukturze wydatków budżetu gminy, aż 29,6% było wydatkami majątkowymi, zaś 70,4% wydatkami bieżącymi. Wśród wydatków bieżących 18% stanowiły świadczenia na rzecz osób fizycznych<sup>14</sup>.

Należy nadmienić, iż według rankingu zamożności jednostek samorządu terytorialnego publikowanego przez czasopismo „Wspólnota”, w 2013 r. gmina Dźwierzuty z dochodem 2549,63 zł na 1 mieszkańca zajęła 589 miejsce wśród 1571 gmin wiejskich w kraju<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> W 2012 r. subwencja ogólna dla Gminy Dźwierzuty dzieliła się w 65,8% na część oświatową oraz 33,3% na część wyrównawczą. Resztę stanowiły część równoważąca i uzupełnienie subwencji ogólnej

<sup>14</sup> Świadczenia na rzecz osób fizycznych wypłaca się bezpośrednio osobom w postaci np. zasiłków, stypendiów, odszkodowań, rekompensat, a także pośrednio np. w postaci składki na ubezpieczenie zdrowotne. Są to wydatki transferowe, a więc mają charakter bezzwrotny i nieodpłatny. Podstawą są różne regulacje prawne, np. ustawa o pomocy społecznej.

<sup>15</sup> Zastosowana metoda obliczania wskaźnika użytego w rankingu „Wspólnoty” uwzględnia dochody własne oraz subwencje, natomiast pomija wpływy z dotacji celowych, które zdaniem prof. Pawła Swianiewicza, mają chwilowy (incydentalny) wpływ na „zamożność” danej JST.

W porównaniu z rokiem poprzednim oznacza to awans aż o 529 miejsc (z pozycji 1118) przy wzroście dochodów gminy o 310,83 zł w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Natomiast według rankingu wykorzystania środków zagranicznych za lata 2009-2012, Dźwierzuty zajmowały wysoką 148. pozycję wśród wszystkich gmin wiejskich w kraju<sup>16</sup>.

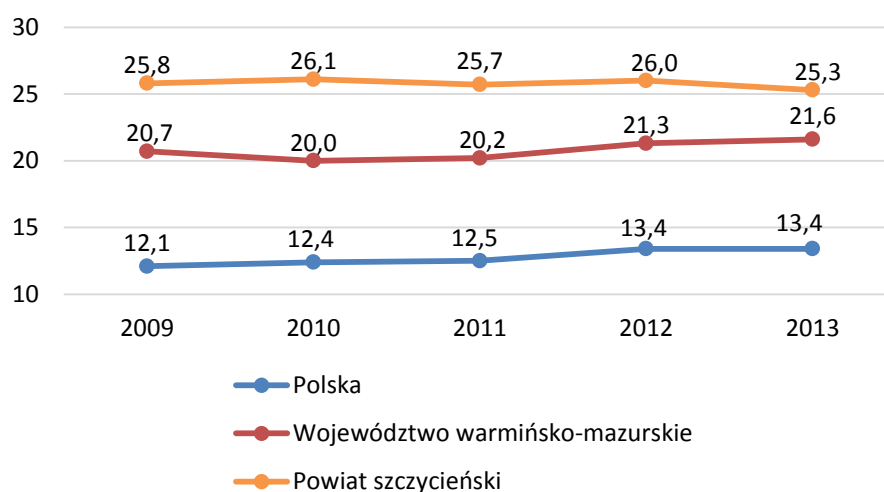
### 2.3.2. Lokalny rynek pracy

Na sytuację społeczno-ekonomiczną gminy istotny wpływ wywiera kondycja lokalnego rynku pracy, rozumianego jako „ogół form i procesów zatrudniania pracowników przez pracodawców, a także ogół instytucji, uwarunkowań oraz czynników negocjacji warunków zatrudnienia, pracy i płac; ekonomiczny, społeczny i polityczny obszar, na którym rozgrywają się wszelkie procesy z zakresu szeroko rozumianego zatrudnienia i bezrobocia”<sup>17</sup>. Kondycja rynku pracy wyraża się m.in. w skali i strukturze bezrobocia, które na nim występuje.

Niestety warmińsko-mazurski rynek pracy jest jednym z najtrudniejszych w kraju – może o tym świadczyć wysoka stopa bezrobocia, która w grudniu 2013 roku sięgnęła 21,6%, podczas gdy w kraju ukształtowała się na poziomie 13,4%. W powiecie szczycieńskim wyniosła ona w analizowanym okresie 25,3%, a więc powyżej średniej wojewódzkiej.

Nietrudno domyślić się, iż kondycja regionalnego oraz lokalnego rynku pracy w bezpośredni sposób przekłada się na stan zatrudnienia i bezrobocia mieszkańców Gminy Dźwierzuty. Potencjalna bliskość miasta powiatowego (Szczytno), nie tworzy w tym przypadku realnego mechanizmu rozwojowego. Również stan gospodarki wewnątrz gminy nie sprzyja wzrostowi ekonomicznemu oraz zatrudnieniu.

**Wykres 4. Stopa bezrobocia w Polsce, województwie warmińsko-mazurskim i powiecie szczycieńskim w latach 2009-2013**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Według danych GUS, liczba pracujących z obszaru Gminy Dźwierzuty w 2012 roku wynosiła 325 osób<sup>18</sup> (w tym 218 kobiet), co stanowiło 3,0% pracujących w powiecie szczycieńskim. W porównaniu do 2009 roku, stanowiącego pierwszy rok analizy, liczba ta zmniejszyła się o 23 osoby, czyli o 6,6%. Znacznie ponad połowa pracujących mieszkańców Gminy Dźwierzuty w 2012 roku zatrudniona była w działalności finansowej i ubezpieczeniowej, obsłudze rynku

<sup>16</sup> <http://www.wspolnota.org.pl/rankingi/>

<sup>17</sup> <http://biznes.pwn.pl/index.php?module=haslo&id=3970479>.

<sup>18</sup> Liczba ta nie obejmuje podmiotów gospodarczych o liczbie pracujących do 9 osób, osób pracujących w gospodarstwach indywidualnych w rolnictwie, a także duchowieństwa, fundacji, stowarzyszeń i innych organizacji.

nieruchomości oraz pozostałych usługach (62,2%). Na drugim miejscu należy wskazać przemysł i budownictwo (53 osoby, tj. 16,3%). W całym analizowanym okresie (2009-2012) struktura zatrudnienia według sekcji jest do siebie zbliżona.

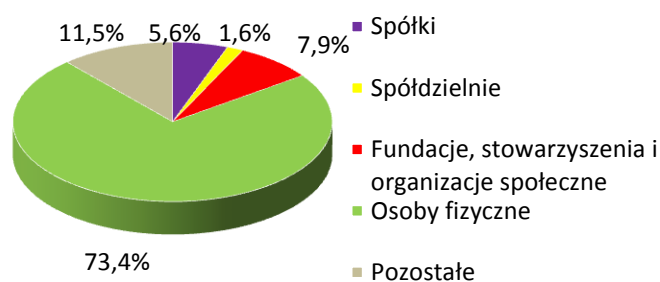
**Tabela 4. Pracujący z terenu Gminy Dźwierzuty według sekcji w latach 2009-2012**

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012
Ogółem	348	334	359	325
Kobiety	234	234	231	218
Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo	22	bd	29	30
Przemysł i budownictwo	57	bd	75	53
Handel, naprawa pojazdów, transport i gospodarka, zakwaterowanie i gastronomia, informacja i komunikacja	65	67	71	40
Działalność finansowa i ubezpieczeniowa; obsługa rynku nieruchomości oraz pozostałe usługi	204	206	184	202

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Jednocześnie w okresie objętym badaniami, utrzymywało się w gminie bardzo wysokie bezrobocie dotykające ponad 11% mieszkańców. Jest to konsekwencja m.in. słabego rozwoju ekonomicznego tego terenu. Na koniec 2013 roku w rejestrze REGON figurowały 304 podmioty gospodarki narodowej z terenu Gminy Dźwierzuty, które stanowiły 5,9% podmiotów zarejestrowanych na obszarze powiatu szczycieńskiego. Wśród nich przeważały osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą (73,4%, tj. 223 podmioty), w następnej kolejności należy wskazać fundacje, stowarzyszenia i organizacje społeczne (7,9%, 24 podmioty), spółki (5,6%, 17 podmiotów) oraz spółdzielnie (1,6%, 5 podmiotów)<sup>19</sup>.

**Wykres 5. Podmioty gospodarki narodowej w Gminie Dźwierzuty według form prawnych (31 grudnia 2013)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Niskie nasycenie Gminy podmiotami gospodarczymi lokuje ją w końcówce rankingu jednostek województwa warmińsko-mazurskiego w omawianym zakresie. Według wskaźnika „Podmioty w rejestrze REGON na 10 tys. ludności”, w 2013 r. Dźwierzuty zajmowały dopiero 99. miejsce wśród gmin województwa warmińsko-mazurskiego, zaś wskaźnik ten wynosił 448. Dla porównania lider rankingu, gmina wiejska Stawiguda, osiągnęła wskaźniki 1387 w 2013 r., czyli ponad 3-krotnie wyższy niż w Dźwierzutach. Stan ten generuje niski potencjał zatrudnieniowy w gminnej gospodarce, a w konsekwencji wpływa na inne sfery życia.

<sup>19</sup> Warto nadmienić, iż jedną ze spółdzielni mających siedzibę na terenie gminy jest Spółdzielnia Socjalna "Promień" z Popowej Woli wpisana do rejestru przedsiębiorców (KRS) w grudniu 2013 roku – pierwsza spółdzielnia socjalna w powiecie szczycieńskim.



### 2.3.3. Infrastruktura komunalna i mieszkaniowa

W zakresie ochrony środowiska gmina prowadzi dwie oczyszczalnie ścieków o łącznej przepustowości 460 m<sup>3</sup>/dobę, z których w 2013 r. korzystało 2 346 mieszkańców, czyli 34,2% ogółu ludności (dla porównania, średnia wojewódzka to 37,7%). Na terenie gminy istnieje ponadto 1091 zbiorników bezodpływowych, tzw. szamb, a także 3 przydomowe oczyszczalnie ścieków. Dostęp do sieci kanalizacyjnej posiadało 26,6% mieszkańców. Dużo wyższa była natomiast dostępność sieci wodociągowej. W 2012 r. korzystało z niej 75,3% ludności. Jednakże dzięki niedawno zrealizowanym przez gminę dwóm projektom inwestycyjnym, stan infrastruktury komunalnej uległ znacznej poprawie. Projekt pn. "Rozbudowa i modernizacja infrastruktury wodno-ściekowej w Regionie Wielkich Jezior Mazurskich - MASTERPLAN dla Wielkich Jezior Mazurskich - Gmina Dźwierzuty" został zakończony 31.12.2013 r. Obecnie trwa jego rozliczanie. Natomiast drugi projekt pn. "Przebudowa i rozbudowa istniejącej oczyszczalni ścieków na działce nr ew. 415/3 obręb Dźwierzuty, gmina Dźwierzuty" został ukończony 31.07.2014 r. Do nowowyprowadzonej sieci kanalizacyjnej zostanie podłączonych ok. 2500 mieszkańców. UG szacuje, że w sumie z kanalizacji będzie korzystać 4236 mieszkańców, czyli ponad 62% ludności gminy (w porównaniu ze stanem na koniec 2013 r.).

W analizowanym okresie liczba mieszkań w gminie zwiększyła się aż o 74 – z 1940 w 2009 r. do 2014 w 2012 r., jak również ich średnia powierzchnia użytkowa – z 70 do 73m<sup>2</sup>. Ponadto pozytywny jest fakt, iż wzrosła przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania w przeliczeniu na 1 osobę – z 20,7 do 21,5m<sup>2</sup>. Poniżej zaprezentowano wybrane parametry dotyczące zasobów mieszkaniowych gminy, powiatu szczycieńskiego i województwa warmińsko-mazurskiego, przy czym dla celów porównawczych przyjęto wyłącznie wskaźniki dla obszarów wiejskich. Jak wynika z zestawienia, zasoby mieszkaniowe w Gminie Dźwierzuty charakteryzuje porównywalne wyposażenie w podstawowe instalacje techniczno-sanitarne, jednakże mieszkania są przeciętnie mniejsze od mieszkań w powiecie i województwie.

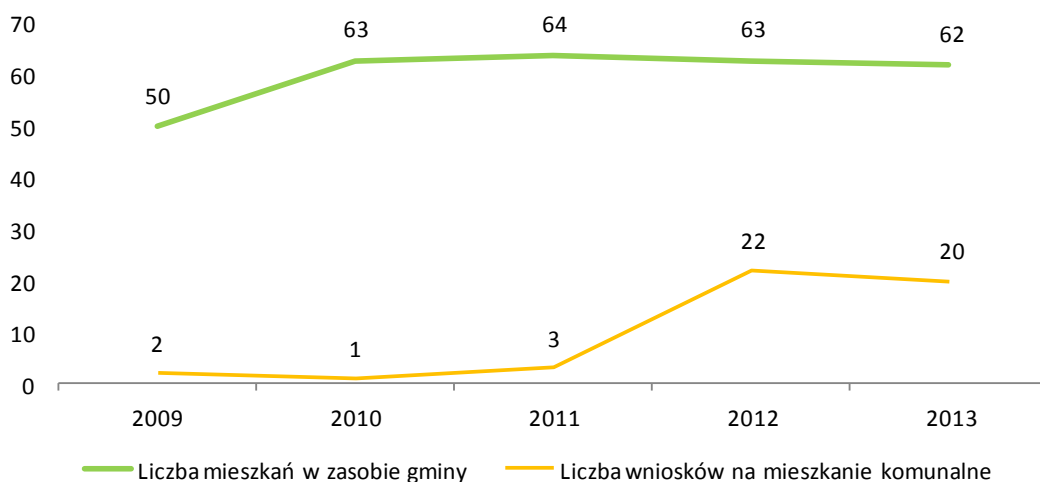
Tabela 5. Wybrane wskaźniki dotyczące zasobów mieszkaniowych na obszarach wiejskich w 2012 r.

	Gmina Dźwierzuty	Powiat szczycki	Województwo warmińsko- mazurskie
Przeciętna powierzchnia użytkowa 1 mieszkania w m <sup>2</sup>	73,0	80,6	79,6
Odsetek mieszkań wyposażonych w wodociąg	91,6	90,8	91,6
Odsetek mieszkań wyposażonych w ustęp spłukiwany	83,4	84,6	85,4
Odsetek mieszkań wyposażonych w łazienkę	79,0	80,1	81,4
Odsetek mieszkań wyposażonych w centralne ogrzewanie	68,0	66,7	68,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Część zasobów mieszkaniowych pozostaje w posiadaniu gminy. Są to zasoby komunalne udostępniane mieszkańcom jako mieszkania komunalne. W 2009 roku gmina posiadała 50 takich mieszkań, w 2013 r. – 62. W zasobie gminy jest ponadto jeden lokal socjalny. Zaniepokojenie może budzić fakt znacznego wzrostu liczby zgłaszanych przez mieszkańców wniosków o przyznanie mieszkania komunalnego.

Wykres 6. Mieszkania komunalne w Gminie Dźwierzuty



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GOPS.

Przyczyną rosnącego zainteresowania tą formą usług może być ubożenie części społeczeństwa (przede wszystkim w wyniku długotrwałego bezrobocia), wzrost kosztów utrzymania oraz wysokie koszty kredytów hipotecznych. Znaczenie może mieć również fakt, iż część mieszkań w gminie jest nadal przeludnionych, żyją w nich rodziny z drugiego, a nawet trzeciego pokolenia, czasami bez dostatecznych warunków sanitarnych.

#### 2.3.4. Usługi społeczne

Usługi społeczne są formą świadczeń o charakterze niematerialnym, służących zaspokajaniu potrzeb osób i rodzin, jednak ich jakość i dostępność wpływa na dobrostan całego społeczeństwa. Mają zasadniczo charakter nierynkowy i są finansowane lub współfinansowane przez organy administracji publicznej. Do tej grupy należy zaliczyć w szczególności usługi edukacyjne, kulturalne, socjalne, zdrowotne oraz z zakresu bezpieczeństwa publicznego.

##### Oświata i wychowanie

Do zadań własnych gminy, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym, należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie edukacji. Gmina Dźwierzuty prowadzi placówki realizujące zadania oświatowe na poziomie przedszkolnym, podstawowym oraz gimnazjalnym:

1. Zespół Szkolno-Przedszkolny im. Bogumiła Linki w Dźwierzutach;
2. Zespół Szkolno-Przedszkolny w Orzynach;
3. Szkoła Podstawowa w Linowie;
4. Szkoła Podstawowa w Rumach;
5. Publiczne Gimnazjum im. Krzysztofa Klenczona w Dźwierzutach.

Na terenie gminy znajduje się ponadto Szkoła Podstawowa w Kałęczynie, której organem prowadzącym jest Stowarzyszenie "Konik na Biegunach".

Wg BDL GUS w 2013 roku w szkołach podstawowych uczyło się 438 uczniów – na 1 oddział przypadało 14 uczniów. Natomiast do gimnazjum uczęszczały 224 osoby (25 uczniów w 1 oddziale). Z kolei opieką i wychowaniem przedszkolnym objętych było 156 dzieci w wieku 3-6 lat. Wskaźnik upowszechniania edukacji przedszkolnej w Gminie Dźwierzuty jest wyższy niż w województwie, ale niższy niż w kraju. Wskaźnik „odsetek dzieci w wieku 3-5 lat objętych

wychowaniem przedszkolnym na terenach wiejskich” w 2013 roku wynosił: dla gminy 44,8%,; dla regionu – 40,7%, dla Polski – 55,7%.

Placówki oświatowe są rozmieszczone dość równomiernie na terenie gminy, dzięki czemu ich dostępność dla dzieci i młodzieży należy ocenić pozytywnie. Obiekty posiadają wyposażenie niezbędne do prowadzenia procesu dydaktycznego, m.in. pracownice komputerowe z dostępem do Internetu, różnorodne urządzenia i pomoce dydaktyczne.

### Kultura i sport

Na mocy art. 7 ust. 1 pkt 9 i 10 ustawy o samorządzie gminnym, Gmina Dźwierzuty prowadzi działania z zakresu krzewienia kultury oraz kultury fizycznej i rekreacji wśród mieszkańców. Jednostkami realizującymi zadania gminy w omawianym obszarze są:

- Gminny Ośrodek Kultury w Dźwierzutach;
- Gminna Biblioteka Publiczna w Dźwierzutach.

Misją GOK jest w szczególności edukacja kulturalna i wychowanie przez sztukę, tworzenie warunków dla rozwoju amatorskiego ruchu artystycznego, folkloru, a także rękodzieła ludowego i artystycznego. Ośrodek dysponuje salą widowiskową na 200 osób, kawiarenką internetową, kawiarenką na spotkania oraz pracownią muzyczną. Ponadto administruje świetlicą wiejską w Dźwierzutach.

GOK prowadzi zespoły: 1) zespół śpiewaczy „WRZOSY” – skład: seniorzy (10 osób); 2) zespół „PO PROSTU BĄDŹ”, tworzony przez dorosłych (4 osoby); 3) grupę taneczno-teatralną „PO PROSTU TAŃCZ” – dzieci 10 osób. Przy GOK Dźwierzuty działają również dwa koła: Koło Emerytów i Rencistów oraz Klub Honorowych Dawców Krwi.

Z kolei GBP prowadzi wypożyczalnię książek, a także obsługuje Zespół Szkolno-Przedszkolny w Dźwierzutach oraz Szkołę Podstawową w Linowie. Biblioteka organizuje imprezy kulturalne oraz akcje upowszechniające czytelnictwo, m.in. uczestniczy w ogólnokrajowej akcji „Cała Polska czyta dzieciom”. Posiada również 5 komputerów z dostępem do Internetu, z których mogą korzystać jej klienci. Poszukiwanie nowych funkcji biblioteki jest naturalną konsekwencją zachowań mieszkańców, wyrażającą się w spadku liczby osób korzystających z biblioteki oraz liczby wypożyczeń. W 2009 roku GBP posiadała 436 czytelników, którzy wypożyczyli 9706 woluminów, natomiast w 2013 r. było 359 czytelników oraz 7914 wypożyczeń księgozbioru.

### Pomoc społeczna

Jednostką realizującą zadania gminy wynikające z ustawy o pomocy społecznej jest Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Dźwierzutach. GOPS prowadzi ponadto działalność na podstawie m.in. ustawy o zatrudnieniu socjalnym, o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, o dodatkach mieszkaniowych, o świadczeniach rodzinnych, o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, a także organizuje prace społecznie użyteczne w gminie. Usługi socjalne świadczone przez GOPS na rzecz ludności przybierają różnorodne formy. Należy przy tym podkreślić, iż wypłata „zasiłków”, z którymi jest przede wszystkim kojarzona pomoc społeczna, stanowi tylko część zadań ośrodka.

Ważny obszar aktywności GOPS stanowi praca socjalna, czyli interdyscyplinarna działalność zawodowa mająca na celu pomoc osobom i rodzinom we wzmacnianiu lub odzyskiwaniu zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie poprzez pełnienie odpowiednich ról społecznych oraz tworzenie warunków sprzyjających temu celowi<sup>20</sup>. GOPS zatrudnia 6 pracowników socjalnych, w tym jednego ze środków EFS (w ramach projektu systemowego „Od

---

<sup>20</sup> Art. 6 pkt. 12 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

bierności do aktywności” – Poddziałanie 7.1.1 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki, który będzie realizowany do końca 2014 roku). W 2013 roku pracą socjalną objętych było 47 rodzin, w których żyło 141 osób. Natomiast wywiad środowiskowy przeprowadzono aż w 410 rodzinach. GOPS zatrudnia również asystenta rodziny, który we współpracy z pracownikiem socjalnym wspiera rodziny w prawidłowym wypełnianiu podstawowych funkcji.

Ośrodek prowadzi stałą współpracę z jednostkami gminnymi (np. UG, szkoły, GKRPA), Powiatowym Urzędem Pracy oraz Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Szczytnie, policją, sądem, kuratorami, komornikami, organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami. Współpraca ta odbywa się zarówno w toku „rutynowych” zadań, jak i przy okazji wdrażania programów oraz projektów.

Na terenie Gminy Dźwierzuty funkcjonuje ponadto Środowiskowy Dom Samopomocy w Sąplatach, który zapewnia 50 miejsc dziennych dla osób chorujących psychicznie. Placówkę na zlecenie Powiatu Szczyńskiego prowadzi Fundacja „Veritas” Polska.

### Opieka zdrowotna

Obecnie zasadniczym elementem opieki zdrowotnej w Polsce są lekarze pierwszego kontaktu, realizujący podstawową opieką zdrowotną (POZ)<sup>21</sup>. Zawiera się w niej leczenie oraz profilaktyka chorób, rehabilitacja, orzekanie o stanie zdrowia, a także zapewnienie pacjentom opieki pielęgniarki środowiskowej oraz położnej.

Na terenie gminy funkcjonują dwa ośrodki zdrowia mające podpisany kontrakt z Narodowym Funduszem Zdrowia:

- w Dźwierzutach – Niepubliczny Zakład Opieki Zdrowotnej Przychodnia Lekarska "Medical",
- w Orzynch – Przychodnia Lekarska "Medix",

a także jeden gabinet stomatologiczny. Ponadto w Dźwierzutach działa jedna apteka ogólnodostępna. Można uznać, iż istniejąca opieka lekarska zaspokaja podstawowe potrzeby ludności. Natomiast skorzystanie z porad lekarzy specjalistów lub leczenia szpitalnego wymaga wyjazdu poza teren gminy, np. do Szczytna, Biskupca lub Olsztyna.

### Bezpieczeństwo publiczne

Na bezpieczeństwo publiczne wpływa ogół warunków i instytucji chroniących życie, zdrowie, mienie obywateli oraz majątek ogólnonarodowy, ustrój i suwerenność państwa przed zjawiskami groźnymi dla ładu prawnego, a także przed zjawiskami mogącymi zakłócić normalne funkcjonowanie obywateli, godzącymi w ogólnoprzyjęte normy postępowania<sup>22</sup>. W zakresie analizy strategicznej gminy istotne znaczenie mają zagrożenia o charakterze wewnętrznym: wykroczenia przeciw prawu, zwłaszcza przestępczość, a także konflikty i napięcia społeczne, które mogą rodzić poczucie niesprawiedliwości oraz braku bezpieczeństwa. Specyficznym przejawem tego stanu jest przemoc w rodzinie, która jako problem społeczny została omówiona w podrozdziale 2.4.3 SRPS.

O stan bezpieczeństwa na terenie Gminy Dźwierzuty dbają przede wszystkim:

- Komenda Powiatowa Policji w Szczytnie, której zadaniem jest pilnowanie przestrzegania prawa i ściganie przestępców, jak również zapewnienie ochrony i pomocy w sytuacjach

---

<sup>21</sup> POZ może działać jako niepubliczny zakład opieki zdrowotnej (NZOZ) – firma prywatna; samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej (SPZOZ) – jednostka państwowa lub podległa jednostkom samorządu terytorialnego albo jako indywidualna lub grupowa praktyka lekarska. W sytuacji, gdy POZ ma podpisany kontrakt z Narodowym Funduszem Zdrowia, usługi przez niego świadczone są bezpłatne dla osób ubezpieczonych.

<sup>22</sup> [encyklopedia.pwn.pl/haslo/3876790/bezpieczenstwo-publiczne.html](http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/3876790/bezpieczenstwo-publiczne.html)

kryzysowych zarówno wobec ludzi jak i mienia; teren gminy obsługuje jeden dzielnicowy;

- straż pożarna – formacja przeznaczona do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami; jednostki Ochotniczej Straży Pożarnej znajdują się w Dźwierzutach, Linowie, Miętkich, Rańsku, Targowie, Rumach i Nowych Kiejkutach.

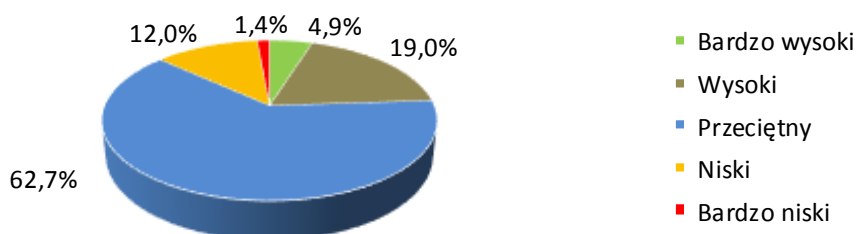
### 2.3.5. Warunki życia w opinii mieszkańców

Mieszkańcy Gminy Dźwierzuty uczestniczący w badaniach ankietowych zostali poproszeni o ocenę osiemnastu czynników mających wpływ na jakość życia, na pięciostopniowej skali Likerta: *bardzo dobrze* – *dobrze* – *przeciętnie* – *źle* – *bardzo źle*. Na potrzeby niniejszej analizy, dla każdej kategorii odpowiedzi zostały przypisane punkty od 1 do 5, gdzie 1 oznacza *bardzo źle*, a 5 – *bardzo dobrze*, a następnie wyliczona średnia wskazań.

Respondenci najwyżej ocenili infrastrukturę publiczną czyli dostępność i jakość sieci wodociągowej i kanalizacyjnej oraz gospodarki odpadami (średnia wskazań 3,80), a następnie system pomocy i opieki społecznej w gminie oraz dostępność sieci handlowej (po 3,72). Powyżej przeciętnej oceniają również dostęp do Internetu (3,61), czystość, porządek i ład przestrzenny w gminie (3,54), działalność lokalnych władz samorządowych (3,46), jakość systemu edukacyjnego i oświaty w gminie (3,41), poczucie bezpieczeństwa mieszkańców (3,38), dostęp do sportu i rekreacji (3,37), wizerunek i promocję gminy na zewnątrz (3,37), ofertę kulturalną gminy, a więc organizowane imprezy, festyny oraz sposoby spędzania wolnego czasu (3,28), poziom pracowitości, zaradności i przedsiębiorczości mieszkańców (3,27), komunikację publiczną (3,25), a także atrakcyjność gminy dla inwestorów i przedsiębiorców (3,06).

Poniżej przeciętnej zostały ocenione cztery czynniki. Mieszkańcy gminy dostrzegają przede wszystkim niedomagania lokalnego rynku pracy, oceniając go jedynie na 2,04, a więc najniżej spośród wszystkich analizowanych czynników. Warto przy tym wskazać, że aż 76,8% respondentów oceniło go *źle* lub *bardzo źle*, natomiast odpowiedź *przeciętnie* zaznaczyło 20,4% badanych. Wyższe oceny przyznawane były sporadycznie – jedynie 2,8% scharakteryzowało sytuację na lokalnym rynku pracy jako *dobrą* lub *bardzo dobrą*. Respondenci poniżej przeciętnej oceniają również poziom zamożności mieszkańców gminy (średnia wskazań 2,66), jakość opieki zdrowotnej (2,86) oraz możliwość uczenia się, kształcenia, podnoszenia lub zmiany kwalifikacji (2,96).

Wykres 7. Poziom zadowolenia respondentów z miejsca zamieszkania w gminie (n=142)



Źródło: Raport z badania opinii społeczności lokalnych partnerskich gmin: Dźwierzut, Górowa Iławeckiego, Iławy, Jonkowa, Kozłowa oraz Sorkwit, przeprowadzonego w ramach projektu „Wspólnie kreujemy gminną politykę społeczną”.

Powyższa ocena czynników wpływających na jakość życia znajduje swoje odzwierciedlenie w samoocenie poziomu zadowolenia respondentów z miejsca zamieszkania w gminie. Okazuje się bowiem, że mając do wyboru skalę: *bardzo niski* – *niski* – *przeciętny* – *wysoki* – *bardzo wysoki*, aż 62,7% badanych mieszkańców wskazało odpowiedź *przeciętny*. Pozytywnie należy ocenić, że aż 23,9% respondentów scharakteryzowało swój poziom zadowolenia jako *wysoki* lub

*bardzo wysoki*, podczas gdy *nisko* bądź *bardzo nisko* oceniło go jedynie 13,4% badanych. W Gminie zamierza mieszkać w przyszłości 69,0% badanych mieszkańców.

Rozwój gminy, w opinii badanych mieszkańców, wymaga skoncentrowania się przede wszystkim na działaniach służących poprawie kondycji lokalnego rynku pracy poprzez organizowanie nowych miejsc pracy (taką odpowiedź wskazało 67,6% respondentów), wsparcie podejmowania przez mieszkańców działalności pozarolniczej (37,3%) oraz działania na rzecz wzrostu atrakcyjności turystycznej (28,2%) i inwestycyjnej (23,2%) gminy. Ważna jest również poprawa dostępu do usług społecznych, takich jak opieka nad dziećmi i osobami starszymi, wsparcie dla osób niepełnosprawnych czy grupy samopomocowe (24,6%) oraz podniesienie jakości

i dostępności edukacji (20,4%). Prawie jedna piąta respondentów dostrzega konieczność budowy i promocji wizerunku gminy, natomiast 16,2% widzi potrzebę wsparcia inicjatyw kulturalnych

i sportowo-rekreacyjnych. Najmniej osób (6,3%) uznało wsparcie organizacji pozarządowych i oddolnych inicjatyw lokalnych za jeden z najważniejszych kierunków rozwoju gminy Dźwierzuty.

**Tabela 6. Najważniejsze kierunki rozwoju gminy Dźwierzuty w opinii respondentów**

Wyszczególnienie	Liczba wskazań	% w stosunku do liczby respondentów <sup>23</sup>
Wsparcie firm działających lokalnie w celu organizowania nowych miejsc pracy	96	67,6%
Wsparcie podejmowania działalności pozarolniczej	53	37,3%
Wzrost atrakcyjności turystycznej gminy	40	28,2%
Poprawa dostępu do usług społecznych	35	24,6%
Wzrost atrakcyjności inwestycyjnej gminy	33	23,2%
Działania podnoszące jakość i dostępność edukacji	29	20,4%
Budowanie i promocja wizerunku gminy	27	19,0%
Wsparcie inicjatyw kulturalnych i sportowo-rekreacyjnych	23	16,2%
Wspieranie organizacji pozarządowych i oddolnych inicjatyw lokalnych	9	6,3%
Inny	0	0,0%

Źródło: Raport z badania opinii społeczności lokalnych...

Taki rozkład odpowiedzi wydaje się naturalny, jeżeli odniesie się go do analizy czynników wpływających na jakość życia, problemów i trosk życiowych doświadczanych przez respondentów, a także barier i wyzwań, z którymi stykają się w różnych dziedzinach życia społecznego. Niska ocena lokalnego rynku pracy znajduje odzwierciedlenie w potrzebie wsparcia lokalnych przedsiębiorstw, organizowania nowych miejsc pracy i pomocy w podejmowaniu pozarolniczej działalności, w tym w zakładaniu własnych firm. Konieczność poprawy dostępu do usług społecznych wynika ze starzenia się społeczeństwa, a także z

<sup>23</sup> Respondenci mieli możliwość wskazania maksymalnie 3 kierunków rozwoju spośród 9 zaproponowanych, a także wskazania, w ramach kategorii inny własnej propozycji. Z tego względu wartości procentowe, liczone w odniesieniu do liczby respondentów, nie sumują się do 100,0%.

doświadczanej w rodzinach niepełnosprawności, chorób czy uzależnień. Za mniej ważne kierunki rozwoju uznaje się te związane z edukacją, sportem i kulturą – koresponduje to z oceną czynników mających wpływ na jakość życia. Najmniej osób zauważa potrzebę wsparcia rozwoju organizacji pozarządowych i inicjatyw lokalnych. Może to być konsekwencja wciąż niedostatecznego angażowania się mieszkańców w życie lokalnej społeczności.

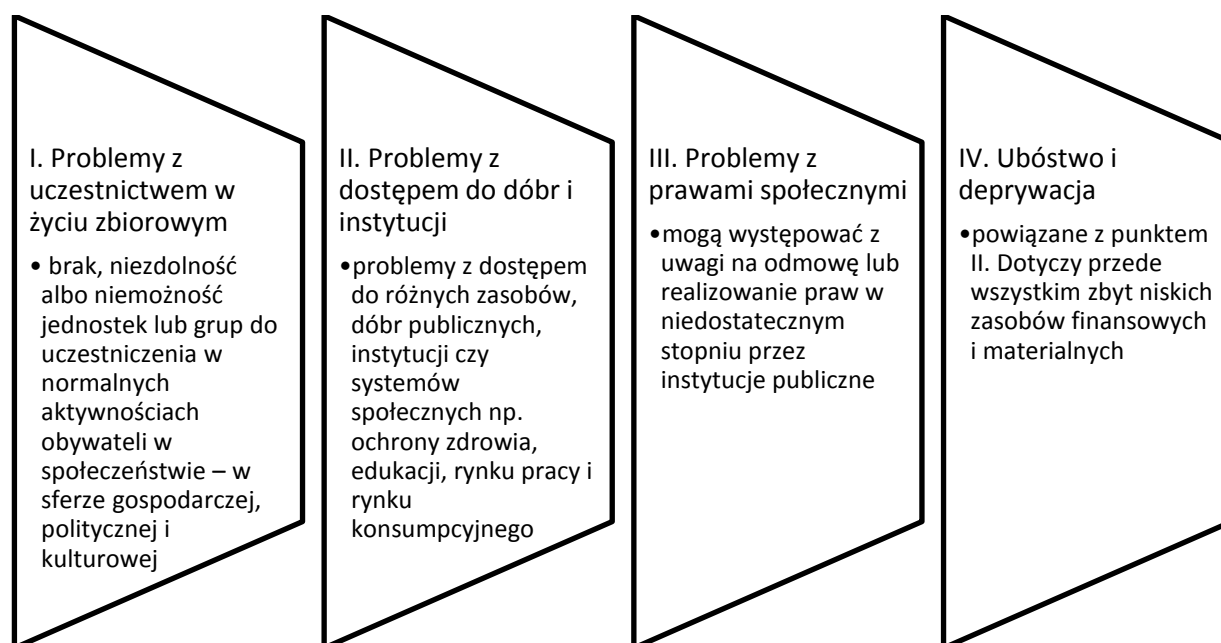
## 2.4. Wyzwania lokalnej polityki społecznej

Problem społeczny to pewien stan rzeczywistości, który większość (a przynajmniej znaczna część) społeczeństwa ocenia negatywnie jako rozdźwięk pomiędzy tym jak jest, a tym jak być powinno. Problem to zjawisko niekorzystne również z punktu widzenia państwa, stanowiące wyzwanie dla polityki społecznej, ponieważ utrudnia lub nawet uniemożliwia samodzielne, efektywne funkcjonowanie osób i rodzin.

Konsekwencją problemów społecznych są różne przejawy wykluczenia społecznego. Wykluczenie to zjawisko wielowymiarowe i kumulatywne, ponieważ jego przejawy (deprywacja ważnych potrzeb oraz deficyty uczestnictwa w różnych sferach życia społecznego) występują zwykle

w tych samych gospodarstwach domowych. Kwestię tę zaprezentowano na rysunku 2.

Rysunek 2. Konteksty wykluczenia społecznego



Źródło: Opracowanie własne na podstawie R. Szarfenberg, *Wykład 2 Definicje i ujęcia syntetyczne*, s. 2-13; <http://www.ips.uw.edu.pl/rszarf/wykluczenie>

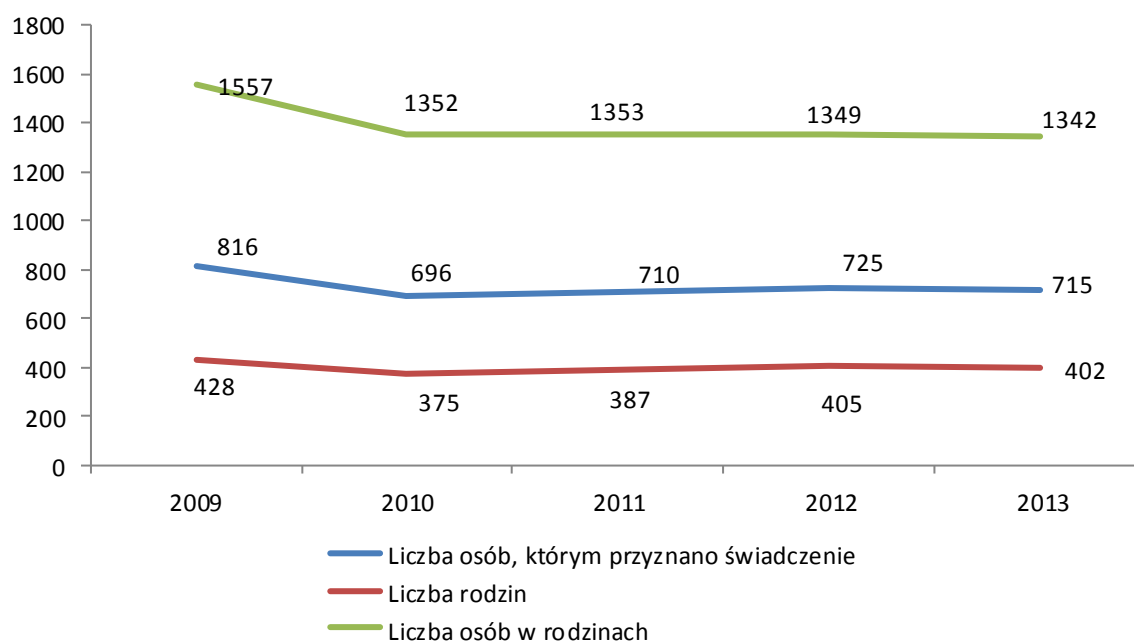
Problemy społeczne mogą być opisywane pod kątem różnych aspektów. Z punktu widzenia strategii gminnej, kluczowe znaczenie mają skala i zasięg oraz czas trwania danego problemu. To znaczy, że SRPS poświęca szczególną uwagę tym problemom, które dotyczą istotnej liczby mieszkańców, mają silny, ujemny wpływ na jakość życia populacji, a także wykazują pewną trwałość (tzn. nie mają charakteru przejściowego). W konsekwencji SRPS interesują te problemy społeczne, które nie mogą zostać rozwiązane tylko i wyłącznie staraniem osób i rodzin. Konieczne jest współdziałanie instytucji publicznych, organizacji społecznych i liderów lokalnych.

### 2.4.1. Dominujące problemy gminy w ujęciu pomocy społecznej

Na przestrzeni lat 2009-2013 ogólna liczba mieszkańców, którzy korzystali z pomocy społecznej, ulegała dość znacznym wahaniom, utrzymując się jednak cały czas na bardzo wysokim poziomie. Tendencję w tym zakresie zaprezentowano na wykresie 7.

Porównując dane zawarte na wykresie z liczbą mieszkańców Gminy, uzyskujemy spojrzenie na skalę korzystania z pomocy GOPS. W 2009 r., w którym odnotowano najwięcej klientów, odsetek osób korzystających z pomocy społecznej wyniósł 23,8%. W pozostałym analizowanym okresie utrzymywał się on na zbliżonym poziomie – od 19,7 do 19,9%. W 2013 roku wyniósł 19,8%.

**Wykres 8. Liczba osób i rodzin korzystających z pomocy społecznej w Gminie Dźwierzuty w latach 2009-2013**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GOPS.

Dane na temat liczby mieszkańców gminy korzystających ze wsparcia GOPS wskazują na niekorzystną sytuację społeczną, albowiem co piąta osoba żyje w rodzinie/gospodarstwie domowym, które otrzymuje wsparcie. Do tego prawie połowa klientów GOPS, którym przyznano świadczenie, korzysta z pomocy długotrwale. W 2013 r. takich osób było aż 756 (czyli 49,3% ogółu osób, którym przyznano świadczenie). Nawet jeśli przyjmiemy, że pewna część klientów wyłudza pomoc, która im się faktycznie nie należy, to i tak skala problemów jest bardzo duża<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> Słabością systemu pomocy społecznej w Polsce jest brak realnych, skutecznych narzędzi eliminowania nadużyć ze strony świadczeniobiorców. Przyznawanie wsparcia odbywa się w dużej mierze w oparciu o oświadczenia klienta. Pracownik socjalny po przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego i „zweryfikowaniu” sytuacji materialnej może co prawda odmówić przyznania pomocy, jednakże ciężar dowodowy spoczywa po stronie GOPS, który musi udowodnić, że klient posiada majątek lub pracuje „na szaro” (uzyskuje nieoficjalne dochody). Opisany problem istnieje od wielu lat, zaś kolejne rządowe reformy systemu pomocy społecznej nie wprowadziły jak dotąd mechanizmów pozwalających adresować transfery socjalne wyłącznie do osób i rodzin potrzebujących wsparcia.



**Tabela 7. Odsetek osób korzystających z pomocy społecznej w stosunku do ogółu ludności Gminy Dźwierzuty w latach 2009-2013**

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	2013
Liczba mieszkańców	6 548	6 858	6 796	6 857	6 787
Liczba osób w rodzinach korzystających z pomocy społecznej	1 557	1 352	1 353	1 349	1 342
Odsetek osób korzystających z pomocy społecznej względem ogółu mieszkańców (w %)	23,8	19,7	19,9	19,7	19,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i GOPS.

Najistotniejsze problemy społeczne Gminy Dźwierzuty zostały określone w drodze analizy powodów udzielania pomocy mieszkańcom przez GOPS w latach 2011-2013, na podstawie sporządzanej rokrocznie „Oceny zasobów pomocy społecznej”.

**Tabela 8. Powody przyznawania pomocy społecznej w Gminie Dźwierzuty w latach 2011-2013**

Wyszczególnienie	2011		2012		2013	
	Liczba rodzin	Liczba osób w rodzinach	Liczba rodzin	Liczba osób w rodzinach	Liczba rodzin	Liczba osób w rodzinach
ubóstwo	306	1 068	296	911	326	1 014
bezrobocie	150	550	202	747	207	738
niepełnosprawność	120	278	140	361	120	285
długotrwała lub ciężka choroba	9	24	20	46	30	74
bezradność (problemy)	86	440	96	510	54	293
alkoholizm	5	5	2	2	4	7
narkomania	0	0	0	0	0	0
potrzeba ochrony macierzyństwa	11	x	15	x	12	x
w tym: wielodzietność	0	x	2	x	2	x
bezdomność	2	2	3	4	2	3
opuszczenie zakładu karnego	2	2	5	5	2	2
zdarzenia losowe	0	0	4	15	1	2
klęski żywiołowe i ekologiczne	0	0	0	0	0	0
sieroctwo	0	0	0	0	0	0
przemoc w rodzinie – ofiary przemocy	15*	x	29*	x	42*	x
przemoc w rodzinie - sprawcy przemocy	7*	x	21*	x	31*	x
ochrona ofiar handlu ludźmi	0	0	0	0	0	0

\* Dla kategorii „przemoc w rodzinie” - ofiary i sprawcy przemocy podano liczbę osób, a nie rodzin.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GOPS.

Z zestawienia wynika, że najczęściej doświadczanymi przez mieszkańców Gminy Dźwierzuty problemami są: 1) ubóstwo; 2) bezrobocie; 3) bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego; 4) niepełnosprawność; 5)

długotrwała lub ciężka choroba. Rzadziej pomoc społeczna jest udzielana z powodu przemocy w rodzinie oraz w związku z ochroną macierzyństwa. W świetle statystyki GOPS inne problemy społeczne, w tym alkoholizm czy narkomania, praktycznie nie występują. Trzeba jednak zaznaczyć, iż osoby dotknięte uzależnieniami (nie tylko od substancji psychoaktywnych) zwykle nie przyznają się do swojego problemu, zaś jeśli korzystają z pomocy społecznej, to z innych powodów.

Warto nadmienić, iż wskazanych wyżej pięć głównych problemów społecznych Gminy Dźwierzuty odpowiada najważniejszym powodom udzielania świadczeń w województwie warmińsko-mazurskim, z tą różnicą, że w Regionie jako trzy pierwsze wymienia się bezrobocie, ubóstwo i niepełnosprawność. Zarazem podobnie jak w Gminie, marginalne znaczenie w statystyce wojewódzkiej odgrywają alkoholizm, narkomania oraz przemoc w rodzinie<sup>25</sup>.

**Tabela 9. Świadczenia pieniężne i inne rodzaje pomocy udzielane przez gminę w 2013 r.**

Wyszczególnienie	liczba osób	kwota świadczeń	na 1 os.
Zasiłek stały	89	396 515	4 455,22
Zasiłek okresowy	167	312 216	1 869,56
- tym: zasiłek okresowy z powodu bezrobocia	160	275 546	1 722,16
Zasiłek celowy	194	132 117	681,02
Posiłek (w ramach programu "Pomoc Państwa w zakresie dożywiania")	385	219 778	570,85
Schronienie	1	1 931	1 931,00
Odpłatność za pobyt w domu pomocy społecznej	6	155 017	25 836,17
Zasiłki rodzinne i dodatki do zasiłków rodzinnych	401*	1 618 869	4 037,08
Świadczenie pielęgnacyjne	76	331 600	4 363,16
Zasiłek pielęgnacyjny dla niepełnosprawnego dziecka	98	158 508	1 617,43
Zasiłek pielęgnacyjny dla osoby niepełnosprawnej w wieku powyżej 16 roku życia o znacznym stopniu niepełnosprawności	92	133 875	1 455,16
Zasiłek pielęgnacyjny dla osoby niepełnosprawnej w wieku powyżej 16 roku życia o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, która powstała przed ukończeniem 21 r.ż.	95	159 732	1 681,39
Zasiłek pielęgnacyjny dla osoby, która ukończyła 75 lat	5	6 120	1 224,00
Świadczenie z funduszu alimentacyjnego	64	237 034	3 703,66
Dodatki mieszkaniowe	54	85 740	1 587,78
Opłacenie składki ubezpieczenia zdrowotnego	142	55 255	389,12
Opłacenie składki ubezpieczenia społecznego	78	89 021	1 141,29
Świadczenia pieniężne z prac społecznie użytecznych	40	74 148	1 853,70
Stypendia socjalne dla uczniów i zasiłki szkolne	438	188 049	429,34

\* Liczba rodzin

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GOPS.

W świetle ustawy o pomocy społecznej, świadczenia z pomocy społecznej mogą mieć charakter pieniężny lub niepieniężny. Do pierwszej kategorii zalicza się m.in. zasiłki: stały, okresowy i celowy. Z kolei świadczenia o charakterze niepieniężnym to m.in. praca socjalna, pomoc

<sup>25</sup> Por. Załącznik 4 do *Analizy problemów społecznych województwa warmińsko-mazurskiego w ujęciu pomocy społecznej za rok 2013*, opracowany przez Biuro ds. pomocy i integracji społecznej ROPS Olsztyn.

rzeczowa, sprawienie pogrzebu, poradnictwo specjalistyczne, interwencja kryzysowa, schronienie, posiłek, niezbędne ubranie, usługi opiekuńcze; mieszkanie chronione, pobyt i usługi w domu opieki społecznej. Zarówno pierwsze jak i drugie można wyrazić w wydatkach pieniężnych, jakie ponosi budżet Gminy Dźwierzuty.

W strukturze świadczeń za 2013 r. dominują zasiłki stały i okresowy oraz wydatki w ramach programu rządowego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”. Natomiast w przeliczeniu na 1 osobę korzystającą, najwięcej środków przeznaczono na opłacenie pobytu mieszkańców gminy w DPS-ach. Oprócz świadczeń z pomocy społecznej, gmina przekazała znaczną ilość wsparcia w ramach zasiłków rodzinnych, świadczeń opiekuńczych, funduszu alimentacyjnego oraz stypendiów socjalnych.

Powyższe zestawienie stanowi cenne, dodatkowe źródło informacji. Struktura i wysokość świadczeń potwierdzają niejako, iż dominującymi problemami społecznymi w gminie są ubóstwo, bezrobocie, niepełnosprawność, długotrwałe choroby oraz niezaradność życiowa. Uwagę zwraca znaczna grupa (89 osób) dorosłych niezdolnych do pracy z powodu wieku lub całkowicie niezdolnych do pracy, które otrzymują zasiłek stały, a także duża liczba osób korzystających z zasiłków okresowych z tytułu bezrobocia. Niepokojąco duża jest również liczba osób korzystających z zasiłków pielęgnacyjnych dla niepełnosprawnych dzieci i dorosłych, a także ze wsparcia funduszu alimentacyjnego. To znaczy, że wielu rodziców uchyla się od obowiązku łożenia środków na opiekę i wychowanie swoich dzieci. Największa wartość świadczeń była jednak udzielana w ramach świadczeń rodzinnych, mających na celu częściowe pokrycie wydatków na utrzymanie dziecka<sup>26</sup>.

Podsumowując, na terenie gminy Dźwierzuty duża liczba rodzin i osób samotnie gospodarujących funkcjonuje dzięki częściowemu, a niekiedy całkowitemu wsparciu państwa (gminy). To znaczy, że ich dochód pochodzi w pewnej części albo nawet w całości ze środków publicznych. W ten sposób urzeczywistniana jest zasada solidaryzmu społecznego.

#### **2.4.2. Bezrobocie**

Problemem społecznym wysuwającym się na pierwszy plan jest bezrobocie. To negatywna sytuacja, w której część ludzi zdolnych do pracy i deklarujących chęć jej podjęcia, nie znajduje faktycznego zatrudnienia z różnych powodów. Pozostawanie tych osób bez pracy w dłuższej perspektywie czasu prowadzi do poważnych, negatywnych skutków w sferze jednostkowej i społecznej. Bezrobocie ma co prawda również aspekty pozytywne, związane m.in. z większą konkurencją na rynku pracy, wzrostem (wśród pracowników i poszukujących pracy) motywacji do kształcenia, zwiększeniem nakładów na inwestycje w kapitał ludzki. Jednakże bezrobocie przekraczające poziom „naturalny”, zwłaszcza długotrwałe lub chroniczne, generuje straty w produkcie narodowym brutto, osłabia rozwój gospodarczy, a także prowadzi do marginalizacji i degradacji społecznej poszczególnych osób oraz całych grup społecznych<sup>27</sup>.

W ostatnich latach w Gminie wzrósł odsetek osób ze statusem bezrobotnego w ogóle mieszkańców – podczas gdy w 2009 roku wynosił on 10,6%, w 2013 roku sięgnął już 11,3%. Wzrósł również udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku

---

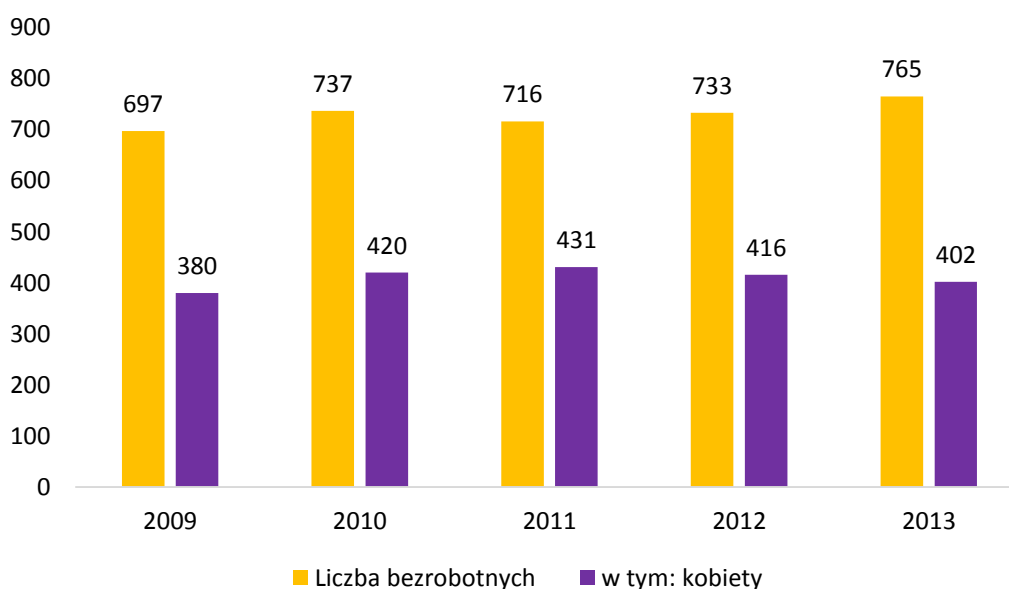
<sup>26</sup> Przyznanie prawa do zasiłku rodzinnego uzależnione jest m.in. od spełnienia kryterium dochodowego przez rodzinę (przeciętny miesięczny dochód rodziny w przeliczeniu na osobę albo dochód osoby uczącej się nie przekracza kwoty 539,00 zł, zaś w przypadku gdy członkiem rodziny jest dziecko legitymujące się orzeczeniem o niepełnosprawności – kwoty 623,00 zł).

<sup>27</sup> Por. S. Pawlas-Czyż, *Człowiek w sytuacji braku pracy. Potrzeby osób bezrobotnych*, w: *Wyprowadzić na prostą. Innowacyjne metody aktywizacji społecznej i zawodowej na przykładzie wdrażania modelu lokalnej sieci wsparcia osób bezdomnych i zagrożonych bezdomnością*, red. A. Wiktorska-Święcka, Wrocław 2008, s. 79.

produkcyjnym w badanym przedziale – w 2013 r. przyjął wartość 17,4%, co oznacza wzrost o 0,3 pkt proc. w porównaniu do pierwszego analizowanego roku. W końcu grudnia 2013 roku w rejestrach Powiatowego Urzędu Pracy w Szczytnie figurowało 765 osób z Gminy Dźwierzuty, co stanowiło 12,1% wszystkich bezrobotnych z powiatu szczytyńskiego. Niepokojący jest fakt, że w całym analizowanym okresie (2009-2013) liczba bezrobotnych stale rośnie, a w 2013 roku osiągnęła wartość o 67 osób (tj. o 9,6%) wyższą niż w 2009 roku.

Bezrobocie w Gminie Dźwierzuty jest zróżnicowane pod kątem cech socjodemograficznych osób pozostających w rejestrach PUP. Szczególnie niekorzystna wydaje się struktura ich wykształcenia, ponieważ według stanu na koniec grudnia 2013 roku aż 42,7% bezrobotnych z obszaru Gminy ukończyło jedynie gimnazjum bądź szkołę podstawową lub nie ukończyło żadnej szkoły. Na drugim miejscu należy wskazać osoby z wykształceniem zasadniczym zawodowym (28,4%), a następnie policealnym i średnim zawodowym (17,1%). Osoby, które dysponują co najwyżej świadectwem ukończenia liceum ogólnokształcącego stanowią jedynie 6,9%, natomiast dyplomem szkoły wyższej dysponuje 4,8% bezrobotnych.

**Wykres 9. Liczba bezrobotnych w Gminie Dźwierzuty w latach 2009-2013**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PUP w Szczytnie.

Analiza struktury wiekowej bezrobotnych z terenu Gminy Dźwierzuty wskazuje na istotny problem bezrobocia wśród osób młodych. Ponad połowę z nich (51,8%) stanowią bowiem osoby do 34 roku życia. W dalszej kolejności 19,3% to bezrobotni w przedziale wiekowym 35-44 lata, 17,6% - w wieku od 45 do 54 lat, natomiast 11,2% stanowią bezrobotni w najstarszych kategoriach wiekowych, a więc powyżej 54 roku życia.

Czynniki takie jak wiek czy wykształcenie osób bezrobotnych mają istotny wpływ na czas ich pozostawiania bez pracy. W analizowanym okresie aż 44,4% bezrobotnych z terenu Gminy figurowało w rejestrach PUP przez okres dłuższy niż rok, podczas gdy niewiele ponad jedna piąta (21,3%) – przez okres poniżej 3 miesięcy. Należy pamiętać, że osoby pozostające w sytuacji przedłużającego się czasu dezaktywizacji zawodowej, w dużym stopniu zagrożone są wykluczeniem społecznym.

**Tabela 10. Bezrobotni Gminy Dźwierzuty i powiatu szczycieńskiego według cech socjodemograficznych (31 grudnia 2013)**

Wyszczególnienie	Gmina Dźwierzuty		Powiat szczycieński	
	Liczba	%	Liczba	%
<b>Wykształcenie</b>				
wyższe	37	4,8	579	9,1
policealne i średnie zawodowe	131	17,1	1214	19,1
ogólnokształcące	53	6,9	679	10,7
zasadnicze zawodowe	217	28,4	1734	27,3
gimnazjalne i niższe	327	42,7	2136	33,7
<b>Wiek</b>				
18 - 24	182	23,8	1393	22,0
25 - 34	214	28,0	1781	28,1
35 - 44	148	19,3	1231	19,4
45 - 54	135	17,6	1159	18,3
55 - 59	70	9,2	609	9,6
60 - 64	16	2,1	169	2,7
<b>Czas przebywania na bezrobociu</b>				
Do 1 miesiąca	66	8,6	535	8,4
1 - 3 m-ce	97	12,7	1044	16,5
3 - 6 m-cy	110	14,4	1127	17,8
6 - 12 m-cy	152	19,9	1218	19,2
12 - 24 m-ce	157	20,5	1179	18,6
pow. 24 m-cy	183	23,9	1239	19,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PUP w Szczytnie.

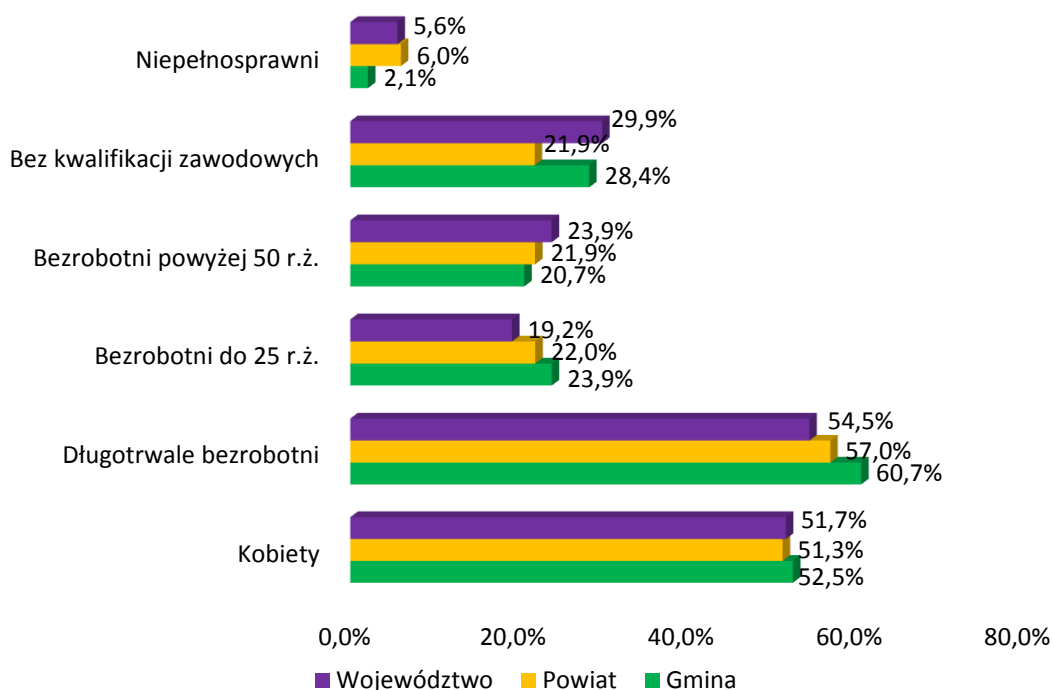
Według *Regionalnego Planu Działań na rzecz Zatrudnienia na 2013 rok w Województwie Warmińsko-Mazurskim* do grup w szczególnej sytuacji na regionalnym i lokalnych rynkach pracy należy zaliczyć osoby bezrobotne do 25/30 roku życia i w wieku powyżej 45/50 lat, długotrwale bezrobotnych, a także bezrobotne osoby niepełnosprawne i inne wykluczone bądź zagrożone wykluczeniem społecznym. Grupy te stanowią istotny odsetek wśród bezrobotnych mieszkańców Gminy Dźwierzuty.

W szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy są osoby długotrwale bezrobotne, których czas pozostawania w rejestrach PUP wydłuża się, a różnego rodzaju formy aktywizacji nie przynoszą spodziewanych efektów. Osoby te stanowią aż 60,7% bezrobotnych z terenu Gminy Dźwierzuty, a więc o 3,7 pkt. proc. więcej niż w powiecie szczycieńskim i o 6,2 pkt. proc. więcej niż w województwie. Często długotrwałe bezrobocie wynika z nakładania się czynników i barier utrudniających znalezienie zatrudnienia, takich jak brak lub niedostateczne kwalifikacje zawodowe, brak doświadczenia zawodowego, niepełnosprawność czy starszy wiek. W Gminie

Dźwierzuty 28,4% bezrobotnych nie posiada kwalifikacji zawodowych, bądź ich kwalifikacje są niewystarczające w odniesieniu do zapotrzebowania rynku pracy, natomiast 30,5% bezrobotnych nie ma żadnego doświadczenia zawodowego. Szczególnym problemem jest tu bezrobocie wśród młodych osób, które pomimo iż są w okresie potencjalnie największej aktywności zawodowej, często mają niewystarczające kwalifikacje bądź brakuje im doświadczenia na rynku pracy. Wśród bezrobotnych Gminy Dźwierzuty, 25. roku życia nie ukończyła jeszcze prawie jedna czwarta (23,9%) – warto zauważyć, że w województwie odsetek bezrobotnych w najniższej kategorii wiekowej w grudniu 2013 roku wyniósł 19,2%, a więc o 4,7 pkt. proc. mniej niż w Gminie.

Problem ze znalezieniem pracy mają często także osoby powyżej 50 lat – niejednokrotnie doświadczają one dyskryminacji ze względu na wiek, pomimo iż dysponują długoletnim doświadczeniem zawodowym. W strukturze bezrobocia Gminy stanowią 20,7%.

**Wykres 10. Bezrobotni w szczególnie trudnej sytuacji w Gminie Dźwierzuty, powiecie szczycieńskim i województwie warmińsko-mazurskim (31 grudnia 2013)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PUP w Szczytnie oraz WUP w Olsztynie.

W skali lokalnego rynku pracy niewielki wydaje się odsetek osób niepełnosprawnych, kształtujący się na poziomie 2,1% (w województwie 5,6%, w powiecie 6,0%). Należy jednak pamiętać, że prawdopodobnie są to osoby, których aktywizacja zawodowa jest utrudniona ze względu na rodzaj i stopień niepełnosprawności, niejednokrotnie brak mobilności, a także bariery zewnętrzne – architektoniczne czy komunikacyjne. Dlatego wymagają one szczególnego wsparcia.

W świetle powyższej analizy, wskazującej na rosnące bezrobocie wśród mieszkańców Gminy Dźwierzuty oraz utrwaloną niekorzystną jego strukturę, pozytywna okazuje się informacja o liczbie osób bezrobotnych podejmujących pracę na wolnym rynku oraz uczestniczących w różnych formach aktywizacji zawodowej realizowanych przez PUP w Szczytnie.

**Tabela 11. Aktywizacja zawodowa bezrobotnych z Gminy Dźwierzuty w latach 2009-2013**

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	2013
Podjęcia pracy niesubsydiowanej	217	225	269	233	290
Podjęcia pracy subsydiowanej	53	72	27	53	48
- dotacje na działalność gospodarczą	5	6	2	4	4
Szkolenia	64	51	15	37	23
Staże	69	76	6	33	31
Prace społecznie użyteczne	6	10	28	55	44

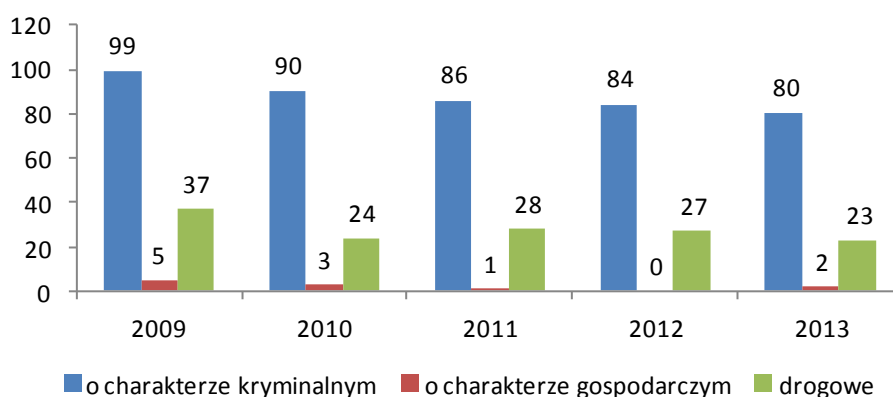
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PUP w Szczytnie.

W latach 2009-2013 zatrudnienie na wolnym rynku znalazło 1 234 bezrobotnych z Gminy Dźwierzuty, natomiast pracę subsydiowaną, m.in. w postaci prac interwencyjnych i robót publicznych podjęły 253 osoby. W analizowanym okresie 215 bezrobotnych realizowało staże, 190 osób skorzystało ze szkoleń, natomiast 143 osoby – z prac społecznie użytecznych. Jak wynika z tabeli, liczba osób kierowanych na poszczególne formy aktywizacji zmieniała się w poszczególnych latach. Było to jednak zależne od wielu czynników, w tym od wielkości środków Funduszu Pracy na finansowanie programów na rzecz promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej bezrobotnych w powiecie szczycieńskim.

### 2.4.3. Dysfunkcje społeczne

Dysfunkcja, według słownika języka polskiego, oznacza ogólnie „nieprzystosowanie czegoś do pełnienia określonych funkcji”, a w sensie biologicznym – „nieprawidłowe funkcjonowanie komórki, tkanki, narządu lub całego organizmu”<sup>28</sup>. Na potrzeby SRPS przyjęto natomiast, że dysfunkcje społeczne to zjawiska wpływające w sposób negatywny na funkcjonowanie systemu społecznego. Zakłócają one równowagę społeczną, ponieważ wiążą się z naruszeniem prawa i powszechnie przyjętych norm, a także bardzo często z degradacją psychiczną i/lub fizyczną osób (zaburzenia relacji interpersonalnych, rozpad więzi rodzinnych, chroniczny stres, zaburzenia zdrowotne itp.). Dalszej analizie poddane zostaną zjawiska, które odpowiadają przyjętej definicji dysfunkcji społecznych: przestępczość, przemoc w rodzinie oraz alkoholizm.

**Wykres 11. Przestępstwa stwierdzone na terenie Gminy Dźwierzuty w latach 2009-2013**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KPP w Szczytnie.

<sup>28</sup> <http://sjp.pwn.pl/slownik/2555725/dysfunkcja>

Według danych Komendy Powiatowej Policji w Szczytnie, w latach 2009-2013 liczba przestępstw stwierdzanych w Gminie Dźwierzuty systematycznie malała. Zdecydowaną większość spośród nich stanowiły czyny o charakterze kryminalnym (439 przestępstw), natomiast czyny o charakterze gospodarczym były popełniane dość rzadko (zaledwie 11 odnotowanych przypadków). W badanym okresie popełniono ponadto 139 przestępstw drogowych.

Przemoc w rodzinie, wedle art. 2 ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, oznacza jednorazowe albo powtarzające się umyślne działanie lub zaniechanie naruszające prawa lub dobra osobiste osób najbliższych, a także innych osób wspólnie zamieszkujących lub gospodarujących, w szczególności narażające te osoby na niebezpieczeństwo utraty życia, zdrowia, naruszające ich godność, nietykalność cielesną, wolność, w tym seksualną, powodujące szkody na ich zdrowiu fizycznym lub psychicznym, a także wywołujące cierpienia i krzywdy moralne u osób dotkniętych przemocą.

W opinii członków ZI oraz pracowników socjalnych, ofiary przemocy w rodzinie często bardzo niechętnie zgadzają się na uruchomienie procedury „Niebieskiej Karty”. Należy ponadto domniemywać, iż część przypadków przemocy domowej nie wychodzi na jaw, ponieważ osoby nią dotknięte nie mają odpowiedniej świadomości w tym zakresie, uważają, że jest to ich „prywatna sprawa” albo obawiają się ostracyzmu społecznego. Z drugiej strony, znaczna liczba zakładanych „Niebieskich Kart” może świadczyć o tym, że problem przemocy w rodzinie jest coraz lepiej rozpoznawany. Jak podaje GOPS, tylko w samym 2013 roku w Gminie Dźwierzuty zostało sporządzonych 46 Niebieskich Kart wszczynających procedurę przed Zespołem interdyscyplinarnym, w tym 45 kart sporządzonych przez policję.

Stosowanie przemocy przez jednego z członków rodziny destabilizuje funkcjonowanie całego systemu rodzinnego, stając się przyczyną cierpienia dorosłych i dzieci, a także skutkuje szczególnie dramatycznymi konsekwencjami dla rozwoju psychicznego i fizycznego dzieci. Należy przy tym podkreślić, iż określenie skali tego zjawiska nie jest zadaniem prostym. Tym bardziej, że może ono przyjmować formę przemocy:

- fizycznej np. wymierzanie policzków, bicie, kopanie;
- seksualnej, polegającej na zmuszaniu do określonych zachowań i kontaktów seksualnych;
- psychicznej – słowne lub niewerbalne groźby użycia przemocy wobec osoby lub tego, co do niej należy, m.in. zastraszanie, poniżanie, ubliżanie, szantaż;
- ekonomicznej/materialnej oznaczającej odmawianie lub ograniczanie dostępu do wspólnych środków finansowych, odbieranie zarobionych pieniędzy, uniemożliwianie bądź ograniczanie podjęcia pracy zarobkowej, niszczenie przedmiotów itp.

Przydatnych informacji na temat dysfunkcji rodziny dostarczają ponadto dane sądu rodzinnego i nieletnich (III Wydział Sądu Rejonowego w Szczytnie), który zajmuje się przede wszystkim sprawami z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego dotyczącymi demoralizacji i czynów karalnych nieletnich oraz leczenia osób uzależnionych od alkoholu, środków odurzających i psychotropowych. W latach 2009-2013 w stosunku do rodzin zamieszkujących gminę, sąd orzekł nadzór kuratorski na podstawie kodeksu rodzinnego i opiekuńczego (np. nadzór nad sprawowaniem opieki rodzicielskiej) w 16 sprawach oraz na podstawie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich w 14 sprawach.

Zarówno przestępczość jak i różne dysfunkcje rodzinne często współwystępują z problemem uzależnień, w szczególności od alkoholu. Jest to szeroki obszar, a zarazem trudny do badania. Uzależnienie nie jest bowiem pojęciem jednoznacznym. Może dotyczyć osób, które nadużywają konkretnych substancji: narkotyków (narkomania), leków (lekomania), alkoholu (alkoholizm)



czy papierosów (nikotyzm). Może również odnosić się do osób mających silne pragnienie wykonywania jakiejś czynności, np. uzależnienie od gier hazardowych, oglądania telewizji, Internetu, robienia zakupów, pracy czy seksu.

Nałóg utrudnia prawidłowe funkcjonowanie psychiczne, fizyczne i społeczne (w konsekwencji może prowadzić nawet do wykluczenia społecznego), a także przynosi różne szkody dla osoby uzależnionej, jej najbliższych, a także całego społeczeństwa. Precyzyjne określenie liczby osób dotkniętych uzależnieniami nie jest możliwe. Jednakże kwestia ta stanowi poważne wyzwanie dla współczesnej polityki społecznej, ponieważ uzależnienie jednej osoby w rodzinie czy najbliższym otoczeniu może silnie, negatywnie wpływać na życie kilkunastu a nawet kilkudziesięciu osób.

W całej Polsce w rodzinach z problemem alkoholowym, tj. takich, w których co najmniej jedna osoba pije w sposób szkodliwy, według szacunków żyje 3-4 mln osób, w tym 1,5-2 mln dzieci, 2,5 mln osób nadużywających alkoholu, 700-900 tys. osób uzależnionych<sup>29</sup>. Natomiast ogólnokrajowe badania, które w 2010 roku przeprowadziło Centrum Badań Opinii Społecznej CBOS, sugerują, że Polacy lubili i nadal lubią spożywać alkohol – 76% mieszkańców nie stroni od alkoholu, w tym 65% przyznaje się, że pije czasami, natomiast 11%, że pije często. Abstynencję deklaruje 22% badanych. Częściej alkohol piją mężczyźni (84%) niż kobiety<sup>30</sup>.

Picie alkoholu w Polsce traktowane jest jako element wieloletniej tradycji, która na stałe zagościła w naszej kulturze. Wysoka dostępność alkoholu wynika z popytu na ten produkt. Na dzień 31 grudnia 2013 r. na terenie gminy Dźwierzuty działały:

- 32 punkty sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży (sklepy), w tym 21 punktów sprzedających napoje o zawartości alkoholu powyżej 18%;
- 4 punkty sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży (lokale gastronomiczne), w tym 1 punkt sprzedający napoje o zawartości alkoholu powyżej 18%.

Na podstawie oświadczeń składanych przez przedsiębiorców można stwierdzić, iż najczęściej sprzedawane są napoje o zawartości do 4,5% alkoholu oraz piwo. W ostatnich trzech latach wartość sprzedaży alkoholu rokrocznie rosła, dochodząc niemalże do czterech milionów złotych.

**Tabela 12. Wartość sprzedaży napojów alkoholowych w gminie Dźwierzuty w latach 2011-2013 (w złotych)**

Wyszczególnienie	2011	2012	2013
Napoje do 4,5% oraz piwo	2 320 825,88	2 497 590,05	2 573 521,43
Od 4,5% do 18% (z wyjątkiem piwa)	400 712,00	408 255,85	318 051,03
Powyżej 18%	1 001 822,84	1 011 131,13	1 031 551,23
<b>ŁĄCZNIE</b>	<b>3 723 360,72</b>	<b>3 916 977,03</b>	<b>3 923 123,69</b>

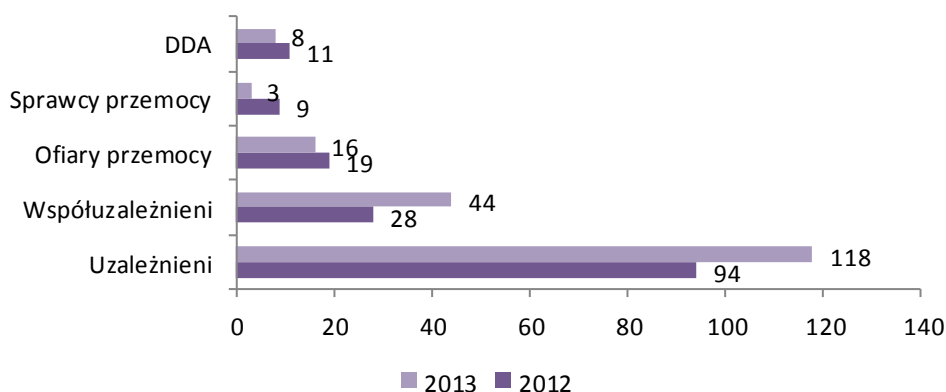
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UG.

Dane o wartości sprzedaży alkoholu zostały podane sygnalnie. Nie jest możliwe określenie, ile alkoholu spożyli sami mieszkańcy gminy, a ile przyjeżdżający goście i turyści. Nie sposób ustalić również, ile alkoholu mieszkańcy zakupili poza terenem gminy. Warto jednak nadmienić, iż w przeliczeniu na 1 dorosłego mieszkańca gminy, wartość sprzedanego alkoholu w ciągu 2013 roku to ponad 578 złotych (48,17 zł miesięcznie).

<sup>29</sup> Gminny Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na rok 2014 na terenie Gminy Dźwierzuty, s. 7.

<sup>30</sup> <http://badania.net/jak-polacy-pija-alkohol/>

**Wykres 12. Liczba osób korzystających z pomocy terapeutycznej w Punkcie Informacyjno-Konsultacyjnym w Dźwierzutach w latach 2012-2013**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GOPS.

Jak podaje GOPS, liczba środowisk objętych wsparciem, w których zaobserwowano problem alkoholowy, stale rośnie. W 2009 roku było ich 47, natomiast w 2013 r. liczba ta wzrosła o 30. Dużym zainteresowaniem cieszy się działający przy GOPS Punkt Informacyjno-Konsultacyjny, który udziela m.in. wsparcia terapeutycznego dla rodzin oraz DDA. Tylko w dwóch ostatnich latach z pomocy skorzystało 350 osób, w tym 60,5% uzależnionych.

Organem, który zajmuje się problemem uzależnień, jest GKRPA. Podejmuje ona m.in. czynności zmierzające do orzeczenia o zastosowaniu wobec osoby uzależnionej od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu w placówce leczenia uzależnienia, jak również kontroluje punkty sprzedaży napojów alkoholowych. W ciągu ostatnich pięciu lat, komisja odbyła 61 posiedzeń, na których rozpatrzono 410 spraw skierowanych do GKRPA (średnio 82 sprawy rocznie). W 2013 r. komisja przeprowadziła 16 rozmów interwencyjno-motywujących z osobami nadużywającymi alkoholu; zleciła przeprowadzenie 7 badań i wydanie opinii w przedmiocie uzależnienia; ponadto skierowała 9 wniosków do Sądu Rejonowego w Szczytnie o orzeczenie obowiązku leczenia odwykowego.

#### **2.4.4. Problemy społeczne z perspektywy mieszkańców i lokalnych liderów**

Problemy społeczne z perspektywy mieszkańców gminy Dźwierzuty zostały zbadane w dwóch aspektach. Pierwszy obejmuje trudności życiowe, których respondenci doświadczają sami bądź w swoich rodzinach, natomiast drugi dotyczy barier i wyzwań, z jakimi niejednokrotnie spotykają się w różnych dziedzinach życia, a które przekładają się na jakość ich funkcjonowania.

Jak mówi znane powiedzenie, nieszczęścia lubią chodzić parami. W większości przypadków rodziny borykają się z wieloma nakładającymi się na siebie problemami, z których jedne powodują powstawanie następnych. Spośród badanych mieszkańców gminy Dźwierzuty aż 83,8% wymieniło więcej niż jedną trudność życiową, doświadczaną w codziennym życiu. Respondenci najczęściej wskazywali trudności związane z brakiem pieniędzy lub ich niewystarczającą ilością – niewielkie zarobki bądź niską emeryturę/rentę wymieniło aż 60,6% badanych mieszkańców gminy, brak pieniędzy na bieżące wydatki 41,5%, natomiast zadłużenie rodziny 31,7%. Jedną z przyczyn trudnej sytuacji finansowej może być brak stałego zatrudnienia, który dotyczy 36,6% respondentów.

Tabela 13. Problemy i trudności życiowe doświadczane przez respondentów

Problem/trudność życiowa	Liczba wskazań	% w stosunku do liczby respondentów <sup>31</sup>
Niewielkie zarobki/niska emerytura bądź renta	86	60,6%
Brak pieniędzy na bieżące wydatki	59	41,5%
Brak stałego zatrudnienia	52	36,6%
Zadłużenie rodziny (kredyty, pożyczki)	45	31,7%
Choroba	28	19,7%
Niepełnosprawność członka rodziny	27	19,0%
Niepewne szanse edukacyjne dzieci	17	12,0%
Brak komfortu w miejscu zamieszkania (wandalizm, patologia, konflikty sąsiedzkie)	11	7,7%
Złe warunki mieszkaniowe	11	7,7%
Uzależnienie członka rodziny (alkohol, narkotyki)	10	7,0%
Konflikty rodzinne/małżeńskie	6	4,2%
Trudności wychowawcze i konflikty z dzieckiem	4	2,8%
Długotrwała nieobecność partnera/partnerki związana z pracą podjętą np. za granicą	2	1,4%
Inne	2	1,4%
Konflikty z prawem członka rodziny	1	0,7%
Moja rodzina nie doświadcza problemów/trudności życiowych	17	12,0%

Źródło: Raport z badania opinii społeczności lokalnych...

Często wskazywanymi problemami są również choroby oraz niepełnosprawność członka rodziny, których doświadcza po prawie jednej piątej badanych (odpowiednio 19,7% i 19,0%). Mniejszą, ale również istotną skalą charakteryzują się niepewne szanse edukacyjne dzieci (12,0%), brak komfortu w miejscu zamieszkania ze względu na wandalizm, konflikty sąsiedzkie czy patologie (7,7%), złe warunki mieszkaniowe (7,7%) oraz uzależnienie członka rodziny np. od alkoholu czy narkotyków (7,0%). Konfliktów rodzinnych lub małżeńskich doświadcza 4,2% badanych, trudności wychowawczych i konfliktów z dzieckiem 2,8%, problemów związanych z długotrwałą nieobecnością partnera/partnerki związaną z pracą podjętą np. za granicą 1,4%, natomiast 0,7% wskazuje na konflikty z prawem członka rodziny. Jeden respondent, zaznaczając odpowiedź *Inne*, zwrócił uwagę na niedogodności związane z dojazdami na specjalistyczne badania. Brak problemów i trudności życiowych zadeklarowało 12,0% badanych mieszkańców gminy Dźwierzuty.

<sup>31</sup> Respondenci mieli możliwość wskazania więcej niż 1 odpowiedź, w związku z czym wartości procentowe, liczone w odniesieniu do liczby respondentów nie sumują się do 100,0%. Jedynie gdy respondent zaznaczył odpowiedź Moja rodzina nie doświadcza problemów/trudności życiowych nie powinien być zaznaczać równocześnie innej odpowiedzi.

Tabela 14. Bariery i wyzwania w obszarze zdrowia, rynku pracy i edukacji wskazane przez respondentów

Wyszczególnienie	Liczba wskazań	% w stosunku do liczby respondentów <sup>32</sup>
<b>OBSZAR ZDROWIA</b>		
trudny dostęp do lekarzy specjalistów	121	85,2%
utrudniony dostęp do placówek rehabilitacyjnych	52	36,6%
niedostateczna opieka nad osobami starszymi/niepełnosprawnymi	29	20,4%
brak wiedzy jak dbać o zdrowie	23	16,2%
uprzedzenia wobec osób chorujących (w tym psychicznie), niepełnosprawnych, itp.	14	9,9%
inne	0	0,0%
<b>OBSZAR RYNKU PRACY</b>		
brak miejsc pracy w gminie	98	69,0%
trudności w dojeździe do pracy	48	33,8%
dostępne miejsca pracy nieadekwatne do wykształcenia	19	13,4%
brak warunków do podjęcia działalności gospodarczej	16	11,3%
problem z zapewnieniem opieki dla dziecka/osoby zależnej	15	10,6%
niepełnosprawność	15	10,6%
brak doświadczenia zawodowego	13	9,2%
niedostateczne kwalifikacje zawodowe	4	2,8%
inne	0	0,0%
<b>OBSZAR EDUKACJI</b>		
bariera finansowa	57	40,1%
brak oferty edukacyjnej dla osób dorosłych	46	32,4%
niska dostępność placówek edukacyjnych	28	19,7%
trudny dostęp do informacji na temat szkoleń i kursów	12	8,5%
brak dostępu do komputera/Internetu	10	7,0%
inne	0	0,0%

Źródło: Raport z badania opinii społeczności lokalnych...

Sytuacja społeczna i materialna rodzin respondentów oraz trudności, których doświadczają w codziennym funkcjonowaniu, jest ściśle związana z ich otoczeniem oraz barierami i wyzwaniami, które stają przed nimi w różnych dziedzinach życia. W badaniu skoncentrowano

<sup>32</sup> Respondenci mieli możliwość wskazania więcej niż 1 odpowiedź, w związku z czym wartości procentowe, liczone w odniesieniu do liczby respondentów w poszczególnych obszarach, nie sumują się do 100,0%.

się na czterech dziedzinach: rynku pracy, edukacji, zdrowiu oraz aktywności społecznej, chociaż respondenci mieli możliwość wskazania barier również w innych obszarach<sup>33</sup>.

Najbardziej newralgicznym obszarem w opinii respondentów okazał się obszar zdrowia. Liczba wskazań na bariery i wyzwania w jego ramach wyniosła 239, a więc najwięcej spośród wszystkich badanych obszarów. Respondenci najczęściej dostrzegali trudny dostęp do lekarzy specjalistów (85,2% badanych), natomiast w mniejszym, ale również znaczącym stopniu utrudniony dostęp do placówek rehabilitacyjnych (36,6%), niedostateczną opiekę nad osobami starszymi i niepełnosprawnymi (20,4%) oraz brak wiedzy jak dbać o zdrowie (16,2%). Wśród respondentów 9,9% zauważa uprzedzenia wobec osób niepełnosprawnych i chorujących, w tym psychicznie.

W drugiej kolejności, respondenci najczęściej wskazywali bariery w obszarze rynku pracy (łącznie 228 wskazań), a wśród nich przede wszystkim te związane z jego specyfiką: brak miejsc pracy w gminie (69,0%) i trudności w dojeździe do pracy (33,8%). Brak warunków do podjęcia działalności gospodarczej zauważa 11,3% badanych. Rzadziej wymieniane były wyzwania i bariery tkwiące w samych mieszkańcach, a więc nieadekwatność wykształcenia i charakteru dostępnych miejsc pracy (13,4%), niepełnosprawność (10,6%), brak doświadczenia zawodowego (9,2%) oraz niedostateczne kwalifikacje zawodowe (2,8%). Istotną barierą okazuje się również problem z zapewnieniem opieki dla dziecka/osoby zależnej, na który wskazało 10,6% respondentów.

Respondenci w najmniejszym stopniu zauważają bariery w sferze edukacji, o czym świadczy łączna liczba wskazań na poziomie 153. Za najpoważniejszą uważają barierę finansową, która uniemożliwia bądź utrudnia podejmowanie nauki (40,1% respondentów), a także brak oferty edukacyjnej dla osób dorosłych (32,4%). W mniejszym, ale również dość znaczącym stopniu odwołują się do niskiej dostępności placówek edukacyjnych (19,7%). Najmniejszy odsetek respondentów wymienił trudny dostęp do informacji na temat szkoleń i kursów (8,5%) oraz brak dostępu do komputera i/lub Internetu (7,0%).

Mniejsza liczba wskazań na bariery i wyzwania w obszarze edukacji nie oznacza, że mają one mniejsze znaczenie. Z relacji ankietowanych okazuje się bowiem, że osoby, które nie zaznaczały barier w zakresie edukacji, niejednokrotnie tłumaczyły, że ten obszar ich nie dotyczy – z różnych względów (wiek, brak potrzeby nauki ze względu na status emeryta bądź rencisty).

Bariery i wyzwania w różnych dziedzinach życia mają powszechny charakter. Są doświadczane i zauważane niezależnie od płci, wieku, statusu na rynku pracy czy sytuacji materialnej – jedynie 3,5% respondentów zadeklarowało, iż nie doświadczają żadnych barier – pozostali badani mieszkańcy natknęli się na przynajmniej jedną.

**Tabela 15. Problemy społeczne gminy do rozwiązania w pierwszej kolejności w opinii respondentów**

Wyszczególnienie	Liczba wskazań	% w stosunku do liczby respondentów <sup>34</sup>
Bezrobocie	136	95,8%
Bieda	77	54,2%

<sup>33</sup> W tym miejscu zostaną omówione trzy pierwsze dziedziny, ponieważ bezpośrednio przekładają się na sytuację życiową rodzin, natomiast bariery w zakresie aktywności społecznej będą przedmiotem analizy w podrozdziale 2.5 Strategii.

<sup>34</sup> Respondenci mieli możliwość wskazania maksymalnie 3 problemów społecznych spośród 8 zaproponowanych, a także wskazania, w ramach kategorii *inny* własnej propozycji. Z tego względu wartości procentowe, liczone w odniesieniu do liczby respondentów nie sumują się do 100,0%.

Emigracja młodych i dobrze wykształconych osób	50	35,2%
Uzależnienia od substancji psychoaktywnych	48	33,8%
Mała aktywność środowisk lokalnych	26	18,3%
Przemoc w rodzinie	23	16,2%
Przestępczość	8	5,6%
Brak dostępu do nowoczesnej technologii	5	3,5%
Inny	0	0,0%

Źródło: Raport z badania opinii społeczności lokalnych...

Problemy i trudności życiowe respondentów i ich rodzin, a także bariery, których doświadczają, znajdują swoje odzwierciedlenie w opinii badanych na temat problemów społecznych gminy, które należy rozwiązać w pierwszej kolejności. Najwięcej wskazań dotyczy bowiem bezrobocia (95,8% respondentów) i biedy (54,2%). Problemem, na który należy zwrócić uwagę jest również emigracja młodych i dobrze wykształconych osób (35,2%) oraz problem uzależnień od substancji psychoaktywnych, takich jak alkohol, narkotyki czy lekarstwa (33,8%).

Pozostałe z wymienionych problemów były znacznie rzadziej wskazywane przez respondentów: na konieczność zwiększenia aktywności środowisk lokalnych zwróciło uwagę 18,3% badanych, na potrzebę zajęcia się problemem przemocy w rodzinie 16,2%, a przestępczości 5,6%. Za najmniej ważny problem respondenci uznali brak dostępu do nowoczesnej technologii, takiej jak komputer czy Internet (3,5%).

Spojrzenie respondentów na problemy społeczne w gminie wykracza poza ich własne trudności i bariery, które napotykać. Pomimo, że mniej niż jedna dziesiąta z nich doświadcza w swojej rodzinie problemu uzależnienia, to aż jedna trzecia widzi go w perspektywie całej gminy. Ciekawe jest również to, że na małą aktywność środowisk lokalnych zwróciło uwagę ponad 18% respondentów, podczas gdy wskazując kierunki rozwoju gminy tylko około 6% uznało wsparcie organizacji pozarządowych i oddolnych inicjatyw lokalnych za najważniejszy kierunek rozwoju. Poza tym, mała aktywność środowisk lokalnych stanowi problem zarówno w opinii osób, które deklarują zaangażowanie w życie swojej społeczności, jak i tych, którzy nie angażują się w żaden sposób (odpowiednio 5,6% i 12,7% respondentów).

Dodatkowego światła na problemy społeczne w Gminie Dźwierzuty dają warsztaty planowania strategicznego, które odbyły się 26 sierpnia 2014 r. z udziałem lokalnych liderów i ekspertów. Uczestnicy spotkania zostali poproszeni o dokonanie analizy rzeczywistości w oparciu o własną wiedzę i doświadczenie w dwóch obszarach: rodzina oraz społeczność lokalna. Szczególny nacisk położono na określenie tego, co funkcjonuje dobrze, a co nie działa tak jak powinno, a także zidentyfikowanie przyczyn obecnej sytuacji społecznej.

Na podstawie warsztatów strategicznych można wskazać szereg zjawisk, które utrudniają albo nawet uniemożliwiają wielu mieszkańcom gminy poprawne pełnienie ról rodzinnych, zawodowych i społecznych. W tym miejscu omówione zostaną czynniki wpływające na funkcjonowanie rodzin, natomiast w następnym podrozdziale strategii – dotyczące aktywności społecznej.

#### Determinanty sytuacji rodzin w Gminie Dźwierzuty

W ocenie lokalnych liderów i ekspertów, wiele rodzin nie wypełnia należycie swoich funkcji, zwłaszcza w zakresie opieki i wychowania dzieci. Często wyzwaniem, które zmniejsza poczucie bezpieczeństwa członków rodziny, jest sfera materialna i wiążące się z nią problemy takie jak

ubóstwo, brak stałego dochodu, trudne warunki mieszkaniowe, minimalizowanie potrzeb bytowych. Jednakże negatywny wpływ psychologiczny, zwłaszcza na dzieci i młodzież, ma również brak należytych wzorców oraz doświadczanie w rodzinach różnorodnych dysfunkcji (np. przemocy fizycznej lub psychicznej, uzależnień, nadużyć emocjonalnych, odrzucenia, rozwodu rodziców, choroby psychicznej).

Jako przyczyny opisanego stanu rzeczy, lokalni liderzy i eksperci wskazują:

- niezaradność życiową, brak umiejętności gospodarowania budżetem domowym oraz postawę roszczeniową wobec instytucji pomocowych, zwłaszcza GOPS;
- na terenie gminy jest spora liczba rodzin niepełnych oraz rozproszonych z powodu wyjazdów zagranicznych (zjawisko tzw. „euro sierot”);
- niedostateczną świadomość rodzicielską oraz niedobór kompetencji wychowawczych, a co za tym idzie, nieodpowiedni kontakt rodziców z dziećmi, niezrozumienie wzajemnych potrzeb, brak wsparcia emocjonalnego, brak pomysłu na spędzanie wspólnie czasu wolnego w sposób produktywny itp.;
- niska odpowiedzialność rodziców, którzy nie kontrolują tego, w jaki sposób ich dzieci spędzają czas po szkole, a także wykazują się małym zainteresowaniem edukacją swoich dzieci (niska frekwencja na zebraniach w szkole);
- szkoła w małym stopniu wspiera wychowanie dzieci do poprawnego pełnienia ról rodzinnych, społecznych i zawodowych w dorosłym życiu, dlatego zwłaszcza w przypadku dzieci pochodzących z rodzin wieloproblemowych, wysiłki pedagogów są często skazane na porażkę;
- utrudniony dostęp do różnorodnych form kultury oraz możliwości rozwijania zainteresowań, zwłaszcza u dzieci i młodzieży.

Zdaniem lokalnych liderów, wiele problemów rodzinnych jest związanych z trudną sytuacją materialną, która wynika głównie z bezrobocia lub pracy za niską płacę. Wyzwania w obszarze lokalnego rynku pracy to z kolei bariery indywidualne, obejmujące m.in. brak odpowiedniego wykształcenia, niską motywację do pracy, słabą mobilność oraz brak niezbędnych kompetencji i nawyków; z drugiej strony, to różnorodne bariery strukturalne dotyczące małej liczby zakładów pracy nie tylko w gminie, ale również w regionie, utrudniony dojazd do pracy, ograniczony dostęp do instytucjonalnych form opieki nad dziećmi i innymi osobami zależnymi.

Podczas warsztatów podkreślano ponadto, iż istotny wpływ na rynek pracy ma również szereg czynników zewnętrznych, niezależnych od woli i działań instytucji w gminie. W szczególności wskazywano na politykę gospodarczą państwa oraz skomplikowane przepisy fiskalne, które kreują wysokie koszty zatrudnienia i inne utrudnienia w prowadzeniu działalności gospodarczej, a także różnorodne obligatoryjne transfery socjalne państwa na rzecz osób biernych zawodowo, które w dużej mierze przyczyniają się do utrwalania postawy roszczeniowej oraz niezaradności życiowej. Jako bariery w rozwoju lokalnej gospodarki wymieniano również rolniczy charakter gminy, niedostateczne wykorzystanie zasobów naturalnych (jeziora, lasy, czyste środowisko), a także objęcie znacznej części terenu gminy ochroną prawną, co z kolei blokuje inwestycje.

## **2.5. Aktywność społeczna i obywatelska**

Zaangażowanie społeczne obywateli oraz ich zainteresowanie działalnością na rzecz organizacji pozarządowych i dobra wspólnego może przyjmować różnorodne formy, np. członkostwo w organizacjach formalnych, uczestnictwo w grupach nieformalnych, wolontariat, filantropia, przekazywanie 1% na rzecz organizacji pożytku publicznego, udział w wyborach, referendach, konsultacjach społecznych itp. Jak widać, jest to rozległy obszar do analizy, zaś ogólnodostępne

dane w niewielkim tylko zakresie można wygenerować dla gminy. Jednakże uzupełniając je o wyniki badań własnych, możliwe jest stworzenie obrazu aktywności społecznej i obywatelskiej mieszkańców Gminy Dźwierzuty.

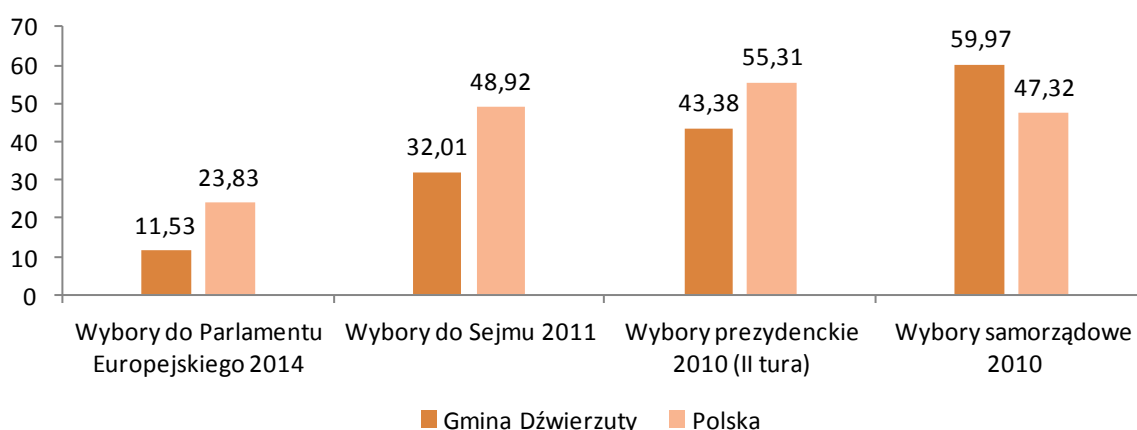
Według rejestru REGON, w 13 różnych miejscowościach gminy swoją siedzibę mają 24 organizacje zaliczane do sektora pozarządowego. Działają one w czterech podstawowych formach prawnych, jako:

- 1) osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej – 2 podmioty (parafie rzymskokatolickie);
- 2) stowarzyszenia – 20 podmiotów, w tym:
  - ochotnicze straże pożarne – 7;
  - kluby sportowe – 4;
- 3) fundacje – 1 podmiot;
- 4) inne organizacje społeczne – 1 (koło łowieckie).

Gmina Dźwierzuty aktywnie współpracuje z organizacjami pozarządowymi zarówno w formie finansowej jak i pozafinansowej. Pierwsza z wymienionych form polega m.in. na zlecaniu zadań własnych w trybie otwartego konkursu ofert zgodnie z ustawą o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Natomiast współpraca pozafinansowa polega na wzajemnym udzielaniu wsparcia technicznego, organizacyjnego i merytorycznego przy okazji organizacji imprez kulturalnych, sportowych oraz promujących zdrowy, aktywny tryb życia.

Ważny obszar aktywności obywatelskiej stanowi udział w wyborach i referendach. Zestawienie danych dla Gminy Dźwierzuty, dostępnych na stronie Państwowej Komisji Wyborczej<sup>35</sup>, pozwala stwierdzić, iż spośród ostatnich czterech wyborów powszechnych w Polsce, największym zainteresowaniem cieszyły się wybory samorządowe w 2010 roku. Frekwencja wyborcza w Gminie wyniosła wtedy 59,97% i była o ponad 12 punktów procentowych wyższa od frekwencji krajowej.

Wykres 13. Frekwencja wyborcza w kraju i Gminie Dźwierzuty



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Pozostałe wybory, tj. prezydenckie 2010, do Sejmu 2011 oraz do Parlamentu Europejskiego 2014, cieszyły się mniejszym zainteresowaniem mieszkańców gminy. Jest to dość zaskakujące, biorąc pod uwagę ogólnokrajową tendencję. Paradoksalnie bowiem występuje w Polsce zjawisko niższego uczestnictwa uprawnionych w wyborach samorządowych w porównaniu

<sup>35</sup> <http://pkw.gov.pl/>



z wyborami parlamentarnymi oraz prezydenckimi. Pomimo, że wybory lokalne są istotne ze względu na bliskość przestrzenną i społeczną spraw i osób, których dotyczą<sup>36</sup>.

W Gminie Dźwierzuty wybory wójta oraz radnych w 2010 r. zaktywizowały zdecydowanie najwięcej mieszkańców. Zarazem, co ciekawe, według badania ankietowego opinii osób zamieszkujących gminę, tylko niewielki odsetek deklaruje, iż posiada poczucie wpływu na sprawy lokalne oraz na istotne decyzje władz samorządowych. Należy podkreślić, iż 60,6% respondentów zdecydowanie lub raczej odczuwa brak wpływu na sprawy lokalne, podczas gdy jedynie 16,2% ocenia, że taki wpływ zdecydowanie lub raczej posiada. Jedna prawie jedna czwarta (23,2%) nie ma zdania na ten temat. Badani mieszkańcy gminy nieco wyżej oceniają swój wpływ na istotne decyzje podejmowane przez władze samorządowe niż na ogólnie rozumiane sprawy lokalne. W świetle wyników badań okazuje się bowiem, że 46,5% respondentów uważa, że takiego wpływu *raczej* nie posiada, natomiast 6,3%, że *zdecydowanie* go nie ma, podczas gdy wpływ ten odczuwa łącznie 21,8%, przy czym 19,0% *raczej*, a 2,8% *zdecydowanie*.

Tabela 16. Formy zaangażowania respondentów w życie lokalnej społeczności

Wyszczególnienie	Liczba wskazań	% respondentów, którzy deklarują zaangażowanie <sup>37</sup>
pomoc sąsiedzka	37	80,4%
dbanie o estetykę i czystość najbliższego otoczenia	22	47,8%
pomoc przy organizacji imprez/wydarzeń lokalnych	15	32,6%
wsparcie finansowe organizacji i inicjatyw społecznych (np. darowizny)	9	19,6%
pełnienie funkcji społecznych (np. sołtys, radny)	3	6,5%
konsultacje projektów lokalnych strategii, programów	2	4,3%
wsparcie rzeczowe inicjatyw społecznych (np. udostępnianie pomieszczeń, sprzętu)	2	4,3%
wolontariat na rzecz osób potrzebujących wsparcia	2	4,3%
inne	0	0,0%

Źródło: Raport z badania opinii społeczności lokalnych...

Badania ankietowe mieszkańców gminy Dźwierzuty obejmowały ponadto dwa ważne zagadnienia w obszarze zaangażowania w życie lokalnej społeczności: skalę i formy zaangażowania oraz bariery w obszarze aktywności społecznej, które mogą ograniczać lub uniemożliwiać jej podejmowanie. Zaangażowanie w życie lokalnych społeczności, w różnych

<sup>36</sup> Urszula Panicz z Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu uważa, że wyborcom powinno bardziej zależeć na udziale w wyborach samorządowych, ze względu na wspomnianą bliskość. „Niska frekwencja w wyborach samorządowych wskazuje na problem w funkcjonowaniu społeczności lokalnych: ludność ta bowiem bardziej interesuje się wyborami ogólnokrajowymi, niż lokalnymi, mimo, że to wybory samorządowe mają wpływ na sprawy, które bezpośrednio dotyczą lokalnej społeczności. Problem może wynikać ze świadomości oraz z wpływu czynników tj. np. medialne nagłaśnianie kampanii do wyborów szczebla ogólnokrajowego. Medialny szum wokół takich wyborów sytuuje lokalne głosowanie na dalszym planie, w cieniu pozostałych typów głosowania” (zob. U. Panicz, *Frekwencja wyborcza a stan polskiej demokracji*, „Refleksje” 2011, nr 4, s. 112-113).

<sup>37</sup> Wartości procentowe liczone były w odniesieniu do liczby respondentów, którzy zadeklarowali zaangażowanie w życie lokalnej społeczności (46 osób). Ponadto respondenci mieli możliwość wskazania więcej niż 1 odpowiedź, w związku z czym wartości procentowe nie sumują się do 100,0%.

formach: od dbania o otoczenie po pełnienie funkcji społecznych, deklaruje mniej niż jedna trzecia (32,4%) respondentów. Najczęściej wskazywanym sposobem zaangażowania jest pomoc sąsiedzka (80,4% *aktywnych* respondentów), a następnie dbanie o czystość i estetykę najbliższego otoczenia (47,8%), pomoc przy organizacji imprez i wydarzeń lokalnych (32,6%) oraz wsparcie finansowe organizacji i inicjatyw społecznych np. w postaci darowizn (19,6%). Pozostałe formy aktywności społecznej i obywatelskiej deklarowane są już znacznie rzadziej: 6,5% badanych pełni funkcje społeczne, a po 4,3% bierze udział w konsultacjach projektów lokalnych strategii i programów, wspiera rzeczowo inicjatywy społeczne oraz pomaga osobom potrzebującym wsparcia jako wolontariusz/ka.

W świetle powyższych danych okazuje się, że aktywność społeczna badanych mieszkańców ukierunkowana jest na wąsko rozumiane najbliższe, *sąsiedzkie* otoczenie. Niewielu respondentów angażuje się w życie całej społeczności gminy, natomiast zainteresowanie jej rozwojem i programowaniem lokalnych polityk publicznych jest wręcz sporadyczne.

Najistotniejszą barierą i wyzwaniem w obszarze aktywności społecznej w gminie Dźwierzuty okazują się trudności związane z pozyskiwaniem środków finansowych, na które zwraca uwagę 32,4% respondentów oraz niskie zaufanie między mieszkańcami (31,0%). W dalszej kolejności badani wskazywali trudności w godzeniu życia zawodowego i osobistego z aktywnością społeczną (22,5%) oraz brak przychylności ze strony władz (19,7%). Wśród respondentów 16,2% odwołuje się do braku popularności działalności społecznej, natomiast 4,9% do jej negatywnej oceny w społeczeństwie

**Tabela 17. Bariery i wyzwania w obszarze aktywności społecznej wskazane przez respondentów**

Wyszczególnienie	Liczba wskazań	% w stosunku do liczby respondentów <sup>38</sup>
trudności w pozyskiwaniu środków finansowych	46	32,4%
niskie zaufanie między mieszkańcami	44	31,0%
trudności w godzeniu życia zawodowego i osobistego z aktywnością społeczną	32	22,5%
brak przychylności ze strony władz	28	19,7%
działalność społeczna nie jest popularna	23	16,2%
działalność społeczna oceniana jest negatywnie	7	4,9%
inne	0	0,0%

Źródło: Raport z badania opinii społeczności lokalnych...

Stosunkowo niewielka aktywność społeczna badanych mieszkańców gminy znajduje swoje odzwierciedlenie w ocenie stopnia integracji społeczności – respondenci zostali poproszeni o odniesienie się do sytuacji w miejscowości, w której mieszkają, tak aby ocena była oparta o ich osobiste doświadczenia i obserwacje. Okazuje się, że nawet na poziomie miejscowości stopień integracji mieszkańców jest niewielki.

**Tabela 18. Poziom integracji społeczności lokalnych w opinii respondentów**

Wyszczególnienie	Liczba wskazań	% wskazań
------------------	----------------	-----------

<sup>38</sup> Respondenci mieli możliwość wskazania więcej niż 1 odpowiedź, w związku z czym wartości procentowe, liczone w odniesieniu do liczby respondentów nie sumują się do 100,0%.

Więzi pomiędzy mieszkańcami są luźne, społeczność charakteryzuje wysoki poziom obojętności społecznej	11	7,7%
Mieszkańcy w małym stopniu identyfikują się ze społecznością i jej sprawami, brak zaangażowania społecznego mieszkańców	36	25,4%
Występują słabe więzi między mieszkańcami, występują nieliczne przejawy wzajemnej pomocy i wspólnych działań	70	49,3%
Występują pozytywne więzi pomiędzy mieszkańcami, podejmowane są wspólne działania w zakresie spraw społecznych	20	14,1%
Występują liczne przejawy samopomocy, społeczność jest zintegrowana, mieszkańcy identyfikują się ze społecznością	5	3,5%
Społeczność jest mocno zintegrowana, współdziała ze sobą, występują bardzo częste wspólne działania, mieszkańcy mocno identyfikują się ze społecznością	0	0,0%
<b>Razem</b>	<b>142</b>	<b>100,0%</b>

Źródło: Raport z badania opinii społeczności lokalnych...

Prawie trzy czwarte (74,7%) respondentów uważa, że w ich miejscowościach występują słabe więzi między mieszkańcami, którzy w małym stopniu identyfikują się ze społecznością oraz wykazują brak zaangażowania społecznego bądź nieliczne przejawy wzajemnej pomocy i wspólnych działań. Według 7,7% badanych ich społeczności charakteryzuje wysoki poziom obojętności społecznej. Na pozytywne więzi między mieszkańcami i wspólne działania w zakresie spraw społecznych wskazuje 14,1%, natomiast tylko 3,5% na identyfikację mieszkańców ze społecznością oraz liczne przejawy samopomocy. Żaden z badanych respondentów nie uznał swojej społeczności za mocno zintegrowaną.

Odpowiedzi na pytanie o przyczyny opisanych wyżej tendencji dają warsztaty planowania strategicznego (26.08.2014) z udziałem lokalnych liderów i ekspertów. Uczestnicy spotkania zidentyfikowali szereg czynników warunkujących niską aktywność mieszkańców gminy.

#### Determinanty aktywności społecznej w Gminie Dźwierzuty

W ocenie lokalnych liderów i ekspertów, nie brakuje osób optymistycznie nastawionych do otoczenia oraz pozytywnych przejawów zaangażowania społecznego w gminie. Jednak społeczność lokalną charakteryzuje niski poziom integracji, wspólnej tożsamości oraz współpracy na rzecz dobra wspólnego. Coraz mniej ludzi angażuje się życie społeczności, jest też sporo osób przeszkadzających. Jako przyczyny tego stanu rzeczy lokalni liderzy i eksperci wskazują:

- w stosunkach międzyludzkich pojawiają się często negatywne postawy i uczucia takie jak pesymizm, podejrzliwość, zazdrość czy zawiść;
- w wielu rodzinach brakuje wychowania nastawionego na budowanie szacunku i empatii w stosunku do innych ludzi, zwłaszcza starszych, chorujących i niepełnosprawnych; brakuje również prospołecznych wzorców zachowań, dlatego młodzi i dorośli nie mają nawyku angażowania się w sprawy lokalnej społeczności;
- duża skala bezrobocia i ubóstwa w gminie powodują, że wielu mieszkańców skupia swoje wysiłki przede wszystkim na zapewnieniu bytu sobie i członkom rodziny; jednocześnie wielu młodych ludzi, nie widząc dla siebie perspektyw w gminie, wyjeżdża do miast lub za granicę w poszukiwaniu pracy i godnego życia.

Okazuje się przy tym, iż czynnikiem, który w opinii lokalnych liderów w największym stopniu determinuje aktywność rodzinną, społeczną, zawodową czy edukacyjną, jest sytuacja ekonomiczna – poziom zamożności, posiadanie stałej pracy lub dobrze prosperującej firmy, łatwość dostępu do zasobów finansowych oraz wsparcia instytucjonalnego. Dlatego też wspieranie rozwoju przedsiębiorczości oraz tworzenia miejsc pracy obecnie wydaje się głównym priorytetem dla władz gminy.

## 2.6. Podsumowanie – wnioski, prognoza zmian

Stworzenie jednolitego a zarazem kompleksowego obrazu sytuacji społecznej gminy nie jest zadaniem prostym. Fragmentaryczność i „resortowość” wielu źródeł danych statystycznych łączy się bowiem z różnorodnością i niekiedy (pozorną) sprzecznością opinii mieszkańców wyrażanych w badaniu sondażowym. Wyzwaniem okazuje się ponadto uchwycenie związków przyczynowo-skutkowych pomiędzy poszczególnymi zjawiskami czy problemami społecznymi.

W toku prowadzonych diagnoz i analiz ujawniła się zasadność przyjęcia perspektywy holistycznej, w której poszczególne elementy obrazu sytuacji społecznej traktowane są jako czynniki sprzężone, tworzące „koło przyczynowo-skutkowe”. Ponadto ważne jest uwzględnianie wpływu czynników zewnętrznych, które mogą stymulować rozwój lub go hamować. W takim ujęciu istotne wydaje się identyfikowanie obszarów życia, w których nawet niewielka zmiana (np. zmniejszenie barier dostępu, zwiększenie możliwości działania) będzie dawała najlepsze efekty, przyczyniając się do pożądanych zmian w całym systemie społecznym.

W trakcie prac diagnostycznych określono charakterystyczne cechy Gminy Dźwierzuty:

- a. **Terytorium gminy wykazuje potencjał rolniczo-turystyczny;** dominują użytki rolne, lasy oraz wody płynące i jeziora. Zabudowa mieszkalna jest bardzo rozproszona (gęstość zaludnienia: 26 osób na 1 km<sup>2</sup>). Widać ponadto zróżnicowanie przestrzenne – dostępność różnorodnych dóbr i usług jest uzależniona od miejsca zamieszkania. Gmina nie dysponuje większymi zakładami pracy, zaś jej funkcje agrarne – w związku z przemianami społeczno-kulturalnymi i technologicznymi – nie są obecnie tak istotne jak kiedyś. Ponadto na znacznym obszarze gminy występują ograniczenia rozwoju gospodarczego bądź szczególne wymagania z uwagi na ustanowienie obszarów prawnie chronionych.
- b. **Słaby rozwój gospodarki lokalnej,** wyrażający się przede wszystkim w niskim nasyceniu terenu gminy podmiotami gospodarki narodowej, w szczególności firmami prywatnymi oraz jej niedostosowanie do dynamicznie zmieniającej się gospodarki globalnej, powodują, iż pierwszoplanowym problemem gminy jest **wysokie, rosnące bezrobocie**. Na koniec 2013 r. w PUP jako „bezrobotni” zarejestrowanych było ponad 11% mieszkańców gminy. Co charakterystyczne, częściej bez pracy są kobiety niż mężczyźni, osoby młode, mieszkańcy mający niskie wykształcenie oraz bez kwalifikacji zawodowych. Ponad 60% spośród bezrobotnych stanowią osoby długotrwale pozostające w rejestrze. Stan dezaktywizacji zawodowej powoduje poważne negatywne konsekwencje psychologiczne i materialne w wymiarze indywidualnym oraz społecznym. Koszty ponosi również gospodarka lokalna oraz budżet gminy, ponieważ mieszkańcy minimalizują konsumpcję, płacą mniej podatków oraz częściej korzystają z pomocy społecznej. W istocie wyzwaniem nie jest jednak tylko bezrobocie, które dość łatwo zidentyfikować w oparciu o dane PUP. Również tymczasowość zatrudnienia, praca w „szarej strefie” albo zatrudnienie za najniższą krajową mogą wspierać deprywację różnorodnych potrzeb ludzi.
- c. W obszarze demografii należy odnotować kilka zjawisk, które w ciągu kilku – kilkunastu lat znacznie pogłębią obserwowane obecnie zmiany w strukturze ludności. W 2013 roku

odnotowano **ujemny przyrost naturalny**<sup>39</sup>. Ponadto na przestrzeni ostatnich pięciu lat obserwowany jest odpływ mieszkańców, o czym świadczy **ujemne saldo migracji**. Maleje odsetek dzieci i młodzieży, rośnie liczba osób w wieku poprodukcyjnym, zatem **społeczeństwo gminy się starzeje**. Wiąże się to z poszerzeniem kręgu osób wymagających opieki i wsparcia z powodu chorób czy niesamodzielności wynikających z podeszłego wieku, przede wszystkim dlatego, że takiego wsparcia w dostatecznym stopniu nie zapewnia rodzina. Społeczeństwo bardziej propaguje model rodziny nuklearnej, coraz rzadsze są rodziny wielopokoleniowe, zaś dorosłe dzieci i wnuki migrują do większym miast lub za granicę w poszukiwaniu pracy i lepszych warunków życia. W przyszłości będzie zatem wzrastać liczba osób starszych wymagających opieki instytucjonalnej organizowanej przez samorząd gminy, administrację państwową lub podmioty prywatne (przedsiębiorców i organizacje pozarządowe). Omawiana zmiana wymusi tworzenie i rozwój różnorodnych usług dla osób starszych, przyczyniając się do powstawania nowych miejsc pracy w ramach tzw. „srebrnej gospodarki”.

- d. Prawie **jedna piąta mieszkańców gminy korzysta z pomocy społecznej**, z tego połowa długotrwale. Najczęściej doświadczanymi przez te osoby problemami, uzasadniającymi objęcie ich wsparciem, są: ubóstwo; bezrobocie; niepełnosprawność; bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego oraz długotrwała lub ciężka choroba. Głębiej kryją się często jeszcze inne problemy, np. dysfunkcje społeczne (nadużywanie alkoholu, stosowanie przemocy wobec rodziny; niedostateczne kompetencje osobowościowe i społeczne oraz negatywne nawyki i przekonania skutkujące nieumiejętnością pełnienia ról rodzinnych, społecznych i zawodowych). Kwestie te są jednak trudniejsze do ujęcia w statystykach oraz badaniach. Mieszkańcy jako źródło problemów wskazują raczej czynniki „zewnętrzne”, np. brak miejsc pracy w gminie, trudności w dojeździe do pracy, bariery finansowe, nieodpowiednią ofertę edukacyjną dla dorosłych.
- e. W świetle badań sondażowych, **codzienność mieszkańców gminy toczy się przede wszystkim wokół spraw materialnych/finansowych**. Wśród trudności życiowych wymieniają bowiem bardzo często kwestie takie jak niewielkie zarobki, niskie emerytury bądź renty, brak pieniędzy na bieżące wydatki, brak stałego zatrudnienia czy zadłużenie rodziny (kredyty, pożyczki). Dodatkowe potwierdzenie znajdujemy w tym, iż mieszkańcy poniżej przeciętnej oceniają swój poziom zamożności.
- f. Samorząd gminy samodzielnie lub w partnerstwie z innymi instytucjami i organizacjami zapewnia mieszkańcom różnorodne **usługi społeczne**, które **spotykają się z pozytywnym odbiorem**. Powyżej przeciętnej oceniana jest infrastruktura publiczna, czyli dostępność i jakość sieci wodociągowej i kanalizacyjnej oraz gospodarki odpadami; dostęp do Internetu; czystość, porządek i ład przestrzenny w gminie; działalność lokalnych władz samorządowych; jakość systemu edukacyjnego i oświaty; poczucie bezpieczeństwa; dostęp do sportu i rekreacji oraz ofertę kulturalną gminy. Najbardziej mieszkańcy oceniają natomiast lokalny rynek pracy oraz opiekę zdrowotną. W tej ostatniej dziedzinie jako bariery wskazuje się przede wszystkim trudny dostęp do lekarzy specjalistów oraz placówek rehabilitacyjnych, a także niedostateczną opiekę nad osobami starszymi i niepełnosprawnymi.
- g. W świetle wcześniejszych konkluzji, nie dziwi **niska aktywność społeczna w gminie**. Mieszkańcy skupieni na tym, aby pozablatwiać wszelkie sprawy socjalno-bytowe, dodatkowo

---

<sup>39</sup> Raport tematyczny do *Diagnozy społecznej 2013* pt. „Niska dzietność w Polsce w kontekście percepcji Polaków” (red. Irena E. Kotowska, Warszawa 2014) podaje, iż utrzymująca się niska dzietność wraz z przewidywanym zmniejszaniem się liczby kobiet w wieku 20–39 lat będą kształtować przyszłe liczby urodzeń w Polsce. Nawet przy wzroście dzietności, zakładanym zresztą zarówno w przewidywaniach demograficznych GUS jak i Eurostatu, liczba urodzeń w Polsce będzie spadać.

obarczeni problemami takimi jak brak pracy, choroba czy niepełnosprawność, nie są zainteresowani działaniem na rzecz dobra wspólnego. Przyczyny niskiej aktywności społecznej tkwią ponadto w niedostatku zaufania pomiędzy mieszkańcami, braku popularności takiej formy aktywności oraz dezintegracji społeczności lokalnych. W ocenie większości respondentów badania ankietowego, charakterystyczny jest brak zaangażowania lub nieliczne przejawy wzajemnej pomocy i wspólnych działań, a także słabe więzi między mieszkańcami, którzy w małym stopniu identyfikują się ze społecznością i jej sprawami.

Wymienione wyżej aspekty stanowią w dużej mierze słabe strony gminy, jednak nie skazują na porażkę działań podejmowanych w ramach lokalnej polityki społecznej. Potrzebne jest aktywne podejście do tematu polegające na zrozumieniu opisanych barier i tendencji, a następnie na poszukiwaniu skutecznych dróg wyjścia z negatywnej sytuacji.

Mając zarysowany obraz sytuacji społecznej w Gminie Dźwierzuty, warto zadać pytanie: „Co będzie, jeśli nie zostaną podjęte żadne działania zaradcze?”<sup>40</sup>. Należy przypuszczać, iż znaczna część mieszkańców sobie poradzi. Ograniczenie instrumentów wsparcia publicznego może przy tym zadziałać stymulująco na cechy takie jak ludzka zaradność, kreatywność czy przedsiębiorczość, uruchamiając endogenne działania mające na celu samoorganizację społeczną oraz lepsze wykorzystanie zasobów lokalnych. Jak bowiem wiadomo, nadmierna opiekuńczość państwa działa demotywująco oraz uzależniająco na osoby i rodziny, które są nią objęte. Jednak w przypadku części mieszkańców omawiany eksperyment mógłby się zakończyć tragicznie. Przenoszenie w całości odpowiedzialności na przykład na osoby niezdolne w pełni do samodzielnej egzystencji z powodu wieku, choroby czy niepełnosprawności, byłoby zabiegiem ryzykownym.

Istnieje powszechna zgoda na to, aby pewne grupy społeczne były objęte programami pomocowymi, które zrekompensują negatywny wpływ czynników środowiskowych, ekonomicznych lub społeczno-kulturowych sprzyjających powstawaniu zjawiska wykluczenia społecznego. Niepodjęcie działań zaradczych w przypadku części problemów mogłoby nawet spowodować utrwalanie się dysfunkcji i nierówności społecznych, a także budzić niepokoje wśród ludności. W takim razie, jak zaplanować cele i działania, aby podnosić szanse wszystkich mieszkańców na dobre życie, jednocześnie zachowując równowagę pomiędzy pomaganiem a uzależnianiem od pomocy? Odpowiedź znajduje się w dalszej części SRPS.

---

<sup>40</sup> Rzecz jasna, jest to pytanie czysto hipotetyczne, ponieważ ustawy, akty wykonawcze i prawo lokalne gminy obliguje lokalne instytucje polityki społecznej do realizacji konkretnych zadań.

### 3. Programowanie wdrażania strategii

#### 3.1. Uwarunkowania prawne i programowe strategii

Planowanie strategiczne w dziedzinie gminnej polityki społecznej stanowi relatywnie długi i skomplikowany proces dostosowywania działań władz samorządowych do obecnych oraz przyszłych potrzeb społecznych (w określonej perspektywie czasowej), z uwzględnieniem posiadanych zasobów oraz szans i zagrożeń pochodzących z otoczenia. Planując strategię rozwiązywania problemów społecznych, należy brać pod uwagę różnorodne uwarunkowania zewnętrzne, które mogą mieć pozytywny lub negatywny wpływ na realizację jej założeń.

Kluczowe znaczenie mają regulacje prawne oraz dokumenty strategiczne i programowe przyjmowane na szczeblu międzynarodowym (przede wszystkim UE), krajowym i regionalnym. Definiują one ramy formalno-prawne dla działania władz samorządowych, a jednocześnie wskazują priorytetowe obszary interwencji publicznej. Szczególnie ważne są te dokumenty, które podejmują temat wykluczenia społecznego jako jedno z głównych wyzwań dla współczesnej polityki społecznej.

Podstawą ustroju Polski jest ustawa zasadnicza, czyli Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. W preambule Konstytucji zostały określone fundamentalne wartości, które decydują o harmonijnym funkcjonowaniu bytu państwowego: poszanowanie wolności i sprawiedliwości, współdziałanie władz, dialog społeczny oraz zasada pomocniczości (subsydiarności) umacniająca uprawnienia obywateli i ich wspólnot. Ponadto, rozdział pierwszy Konstytucji RP wprowadza szereg zasad ustrojowych, wśród których należy wskazać w szczególności „demokratyczne państwo prawne, urzeczywistniające zasady sprawiedliwości społecznej” (art. 2 i 7 Konstytucji). Oznacza to, że:

- 1) władzę sprawuje naród poddający swoje organy przedstawicielskie cyklicznej legitymizacji w wolnych i powszechnych wyborach;
- 2) organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa;
- 3) ochrona słabszych ekonomicznie jednostek i grup ludności wyraża się w istnieniu odpowiednich zabezpieczeń społecznych i usług socjalnych świadczonych przez państwo i różne wspólnoty samorządowe.

Urzeczywistnianie zasady „sprawiedliwości społecznej” odbywa się w praktyce w oparciu o akty normatywne niższego rzędu, zwłaszcza ustawę z dnia 12 marca 2004 r. o *pomocy społecznej*. Stanowi ona główną przesłankę i zarazem bezpośrednią podstawę prawną opracowywania strategii rozwiązywania problemów społecznych przez gminę.

W myśl art. 2 ust. 1 przywołanej ustawy, „Pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości”. Tak rozumianą działalność organizują organy administracji rządowej i samorządowej, współpracując w tym zakresie, na zasadzie partnerstwa, z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, Kościołem Katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi.

Ustawa podkreśla, iż pomoc społeczna powinna wspierać osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb, aby mogły żyć w warunkach odpowiadających godności człowieka. Ale zarazem wymaga od klientów współdziałania w rozwiązywaniu ich trudnej sytuacji życiowej.

Obszar lokalnej polityki społecznej kształtują również inne akty normatywne w randze ustawy, wśród których należy wymienić w szczególności:

- ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o *samorządzie gminnym*;
- ustawę z dnia 19 sierpnia 1994 r. o *ochronie zdrowia psychicznego*;
- ustawę z dnia 9 czerwca 2011 r. o *wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*;
- ustawę z dnia 26 października 1982 r. o *wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi*;
- ustawę z dnia 29 lipca 2005 r. o *przeciwdziałaniu narkomanii*;
- ustawę z dnia 29 lipca 2005 r. o *przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie*;
- ustawę z dnia 28 listopada 2003 r. o *świadczeniach rodzinnych*;
- ustawę z dnia 21 czerwca 2001 r. o *dodatkach mieszkaniowych*;
- ustawa z dnia 7 września 2007 r. o *pomocy osobom uprawnionym do alimentów*;
- ustawę z dnia 21 czerwca 2001 r. o *ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*;
- ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 r. o *promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*;
- ustawę z dnia 27 sierpnia 1997 r. o *rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych*;
- ustawę z dnia 13 czerwca 2003 r. o *zatrudnieniu socjalnym*;
- ustawę z dnia 24 kwietnia 2003 r. o *działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*;
- ustawę z dnia 27 kwietnia 2006 r. o *spółdzielniach socjalnych*;
- ustawę z dnia 7 września 1991 r. o *systemie oświaty*;
- ustawę z dnia 25 października 1991 r. o *organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej*;
- ustawę z dnia 18 stycznia 1996 r. o *kulturze fizycznej*.

Szczególne znaczenie w zakresie przeciwdziałania i walki z wykluczeniem społecznym, z uwagi na ich implementację w polskich przepisach i dokumentach strategicznych, mają rozwiązania przyjmowane przez organy UE. W 2010 roku Komisja Europejska opublikowała dokument „**Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu**”<sup>41</sup>. Jest to długookresowy program rozwoju społeczno-gospodarczego UE, który zastąpił realizowaną od 2000 roku Strategię Lizbońską. Dokument podkreśla potrzebę wspólnego działania państw członkowskich na rzecz wychodzenia z kryzysu oraz wdrażania reform umożliwiających stawienie czoła wyzwaniom związanym z globalizacją, starzeniem się społeczeństw czy rosnącą potrzebą racjonalnego wykorzystywania zasobów.

W celu osiągnięcia powyższych założeń zaproponowano trzy podstawowe, wzajemnie wzmacniające się priorytety:

wzrost inteligentny (ang. <i>smart growth</i> )	• rozwój oparty na wiedzy i innowacjach
wzrost zrównoważony (ang. <i>sustainable growth</i> )	• transformacja w kierunku gospodarki niskoemisyjnej, efektywnie korzystającej z zasobów i konkurencyjnej
wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu (ang. <i>inclusive growth</i> )	• wspieranie gospodarki charakteryzującej się wysokim poziomem zatrudnienia i zapewniającej spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną

<sup>41</sup> Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Bruksela, 3.3.2010, KOM(2010) 2020 ([http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1\\_PL\\_ACT\\_part1\\_v1.pdf](http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf)).



Strategia *Europa 2020* zakłada ponadto osiągnięcie pięciu wzajemnie ze sobą powiązanych celów nadrzędnych, które ujęto w formie wskaźników odzwierciedlających różnorodność potrzeb w dziedzinie społecznej, gospodarczej i ekologicznej. Są to:

1. osiągnięcie wskaźnika zatrudnienia na poziomie 75% osób w wieku 20-64 lat między innymi wskutek zwiększenia liczby pracujących kobiet i osób starszych oraz lepszej integracji migrantów na rynku pracy;
2. poprawa warunków prowadzenia działalności badawczo-rozwojowej, w tym przeznaczanie 3% PKB UE na inwestycje w badania i rozwój;
3. zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych o 20% w porównaniu z poziomami z 1990 roku oraz zwiększenie do 20% udziału energii odnawialnej w ogólnym zużyciu energii, a także dążenie do zwiększenia efektywności energetycznej o 20%;
4. podniesienie poziomu wykształcenia, zwłaszcza poprzez zmniejszenie odsetka osób przedwcześnie kończących naukę do poniżej 10% oraz zwiększenie do co najmniej 40% odsetka osób w wieku 30-34 lat mających wykształcenie wyższe;
5. wspieranie włączenia społecznego, zwłaszcza poprzez ograniczanie ubóstwa, mając na celu wydzwignięcie z ubóstwa lub wykluczenia społecznego 20 milionów obywateli<sup>42</sup>.

Podstawowymi instrumentami realizacji założeń Strategii *Europa 2020* są przygotowane przez Komisję Europejską inicjatywy przewodnie, a także opracowywane przez państwa członkowskie UE Krajowe Programy Reform.

Na szczeblu krajowym istotne znaczenie ma również **Strategia Rozwoju Kraju 2020 – Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo** przyjęta przez Radę Ministrów 25 września 2012 roku<sup>43</sup>. Jest to główna strategia rozwojowa Polski w średnim horyzoncie czasowym. Wyznacza ona trzy obszary strategiczne: „Sprawne i efektywne państwo”, „K konkurencyjna gospodarka” oraz „Spójność społeczna i terytorialna”, w których koncentrują się główne działania władz publicznych. W kontekście założeń gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych warto wskazać kilka wybranych postulatów strategii krajowej:

- ▶ rozwój kapitału społecznego stanowi jedno z kluczowych wyzwań Polski i służy zwiększeniu skali i trwałości zaangażowania oraz współpracy obywatelskiej; państwo powinno jedynie tworzyć warunki dla tego procesu sprzyjając oddolnym inicjatywom obywatelskim m.in. poprzez zmiany programów nauczania oraz wspieranie nieformalnej edukacji obywatelskiej;
- ▶ rozwój kapitału ludzkiego jest jednym z głównych czynników decydujących o rozwoju i konkurencyjności kraju, poszczególnych regionów oraz środowisk lokalnych; zadania państwa powinny koncentrować się na ograniczeniu czynników zniechęcających do podejmowania i utrzymania aktywności zawodowej, w szczególności osób młodych dopiero wchodzących na rynek pracy, osób niepełnosprawnych oraz starszych; ponadto państwo powinno kreować przejście od modelu kształcenia opartego głównie na szkole i przekazywaniu wiedzy encyklopedycznej do szerokiego modelu edukacji, łączącego kształcenie w szkołach z edukacją nieformalną trwającą całe życie i powiązanego z praktyką (m.in. z konkretnymi potrzebami pracodawców i potrzebami życia w z informatyzowanym społeczeństwie);
- ▶ zagrożenie wykluczeniem w Polsce ma charakter terytorialny – w poszczególnych regionach istnieją obszary problemowe, charakteryzujące się niską dostępnością i jakością usług publicznych, ograniczonymi zasobami własnymi i w konsekwencji niskim potencjałem rozwojowym; nacisk powinien zostać położony nie tylko na działania

<sup>42</sup> Zob. *Europa 2020*, s. 12.

<sup>43</sup>[http://www.mrr.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/Polityka\\_rozwoju/SRK\\_2020/Documents/Strategia\\_Rozwoju\\_Kraju\\_2020.pdf](http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_rozwoju/SRK_2020/Documents/Strategia_Rozwoju_Kraju_2020.pdf)

redystrybucyjne, prowadzące do łagodzenia ubóstwa, ale przede wszystkim na działania aktywizujące, umożliwiające powszechne uczestnictwo w różnych sferach życia społeczno-gospodarczego.

Strategia Rozwoju Kraju 2020 stanowi bazę dla 9 strategii zintegrowanych, a także programów rozwoju, które powinny przyczyniać się do realizacji założonych w niej celów, a także rozwijać i uszczegóławiać reformy w niej wskazane. Jednym z kluczowych dokumentów programowych dotyczących rozwiązywania problemów społecznych jest **Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji**. Określono w nim, że walka z ubóstwem i wykluczeniem musi opierać się na wzroście gospodarczym i zatrudnieniu oraz na nowoczesnej i skutecznej ochronie socjalnej. Interwencja innowacyjnej ochrony socjalnej musi być połączona z szerokim zestawem polityk społecznych, łącznie z ukierunkowaną edukacją, pomocą społeczną, mieszkalnictwem, zdrowiem, godzeniem życia prywatnego i zawodowego oraz polityką rodzinną.

Na poziomie regionu Warmii i Mazur kluczowym dokumentem określającym cele i zadania samorządów, publicznych instytucji pomocy społecznej i służb zatrudnienia oraz podmiotów niepublicznych w zakresie przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu, jest **Strategia polityki społecznej województwa warmińsko-mazurskiego do 2020 roku**. W odpowiedzi na dominujące problemy regionu takie jak dysfunkcje w rodzinach, wzrost zagrożenia marginalizacją zawodową i społeczną, a także małą aktywność lokalnych społeczności, Strategia zakłada:

- a) w obszarze priorytetowym I „Prawidłowo funkcjonująca rodzina” – tworzenie warunków do możliwie pełnego rozwoju rodziny i do właściwego jej funkcjonowania;
- b) w obszarze priorytetowym II „Wzmacnianie integracji społecznej” – stworzenie możliwości wyjścia z izolacji społecznej oraz integrację z otoczeniem szczególnie osób starszych, niepełnosprawnych, uzależnionych, ofiar przemocy, bezdomnych i innych znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji życiowej;
- c) w obszarze priorytetowym III „Wspieranie aktywności i mobilności zawodowej oraz edukacyjnej osób bezrobotnych” – wspieranie bezrobotnych mieszkańców regionu, służące w szczególności zwiększeniu aktywności edukacyjnej mieszkańców województwa, podniesieniu ich potencjału zawodowego oraz podjęciu pracy;
- d) w obszarze priorytetowym IV „Rozwój społeczeństwa obywatelskiego” – wzmocnienie postaw prospołecznych, rozwój kompetencji społecznych i umiejętności współpracy poszczególnych jednostek i grup na rzecz własnego otoczenia<sup>44</sup>.

Istotnych wskazań dla lokalnej polityki społecznej należy również poszukiwać w powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych oraz w strategii rozwoju gminy. Jednak ze względu na horyzont czasowy obowiązujących dokumentów<sup>45</sup>, ich implementacja w SRPS wydaje się w małym stopniu uzasadniona. Natomiast w przypadku przyjęcia aktualizacji strategii lokalnych, wskazana będzie weryfikacja spójności celów poszczególnych dokumentów.

---

<sup>44</sup> *Strategia polityki społecznej województwa warmińsko-mazurskiego do 2020 roku* (<http://portal.warmia.mazury.pl/pl/polityka-spoeczna/pomoc-i-integracja-spoeczna/771-strategia-polityki-spoecznej-województwa-warmińsko-mazurskiego>), s. 65-85.

<sup>45</sup> Strategia pomocy społecznej dla powiatu szczycieńskiego została przyjęta na lata 2004-2015, natomiast strategia rozwoju gminy jako Plan Rozwoju Lokalnego obowiązywała do 2013 roku.

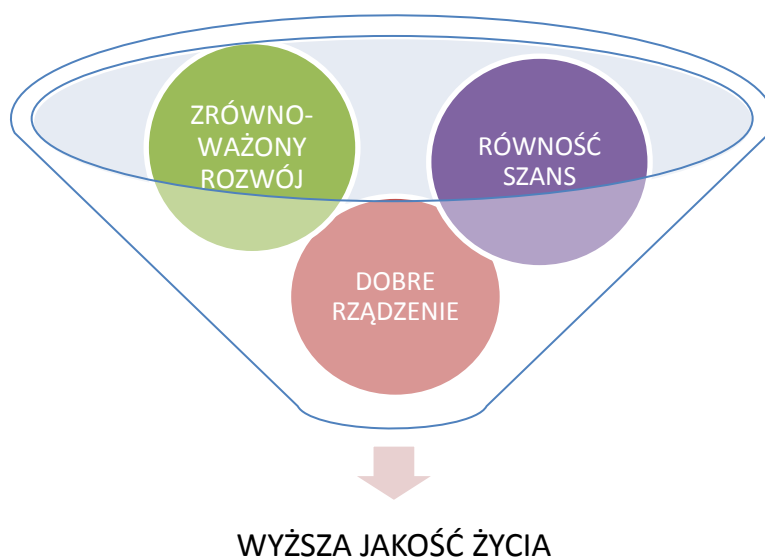
### 3.2. Wartości i zasady horyzontalne

Gminna strategia rozwiązywania problemów społecznych, w intencji władz samorządowych oraz osób i instytucji ją opracowujących, stanowi podstawowy dokument planistyczny lokalnej polityki społecznej. Dotyczy więc wszystkich grup ludności (nie tylko osób bezpośrednio dotkniętych problemem wykluczenia) oraz ma doprowadzić do takiej sytuacji, w której cała społeczność gminy będzie funkcjonować sprawnie i efektywnie. Oznacza to, że w ramach gminnej polityki społecznej powinny być tworzone i rozwijane instytucje oraz narzędzia ułatwiające zaspokajanie potrzeb zbiorowych, w sposób uwzględniający wartości i zasady kształtujące ład społeczny<sup>46</sup>.

SRPS jako dokument planistyczny samorządu gminy łączy dwa obszary: przywództwa i zarządzania strategicznego. Pierwszy polega na robieniu właściwych rzeczy, drugi – na robieniu rzeczy właściwie<sup>47</sup>. Strategia wyznacza zatem wizję oraz priorytetowe kierunki działań, motywując lokalnych partnerów do pokonywania przeszkód na drodze do rozwoju społecznego, a zarazem alokuje zadania na poszczególnych wykonawców, określa niezbędne zasoby oraz daje wytyczne, w jaki sposób urzeczywistniać jej wizję.

Zasady horyzontalne SRPS wyznaczają akceptowany sposób myślenia oraz wartościują metody działania służące osiągnięciu założeń strategii. Określają ramy, w których realizowana jest gminna polityka społeczna. Mają one charakter przekrojowy, zatem powinny być obecne na wszystkich poziomach wdrażania strategii: decyzyjnym, realizacyjnym, ewaluacji, komunikowania efektów, jak również na poziomie nadzoru i kontroli.

Rysunek 3. Zasady horyzontalne strategii rozwiązywania problemów społecznych



Źródło: opracowanie własne.

**ZASADA RÓWNOŚCI SZANS, w tym równości szans kobiet i mężczyzn** zakłada uprawnienie każdego mieszkańca gminy do równego i sprawiedliwego traktowania przez władze publiczne, które wyraża się nie tylko poprzez gwarantowany prawami człowieka zakaz dyskryminacji (np. ze względu na płeć, wiek, wyznanie religijne czy narodowość), ale również w tworzeniu przez

<sup>46</sup> Por. A. Kurzynowski, *Polityka społeczna wobec wyzwań rozwoju*, w: *Praca i polityka społeczna w perspektywie XXI wieku*, praca zbiorowa, Warszawa 1998, s. 297-298.

<sup>47</sup> Por. H. Gawroński, *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Warszawa 2010, s. 139.

władze warunków umożliwiających swobodny dostęp obywateli do różnych zasobów i usług społecznych, np. edukacji, kultury, rynku pracy.

Równość szans nakazuje przyjęcie „równościowej” perspektywy w obszarze planowania, realizacji i ewaluacji polityk publicznych, czyli dokonywanie oceny wpływu tych polityk na warunki życia różnych grup społecznych, w szczególności kobiet i mężczyzn, osób niepełnosprawnych oraz innych grup marginalizowanych ze względu na wiek, wykształcenie, miejsce zamieszkania itd. Zasada ta jest traktowana priorytetowo przez Unię Europejską oraz kraje Europejskiego Obszaru Gospodarczego, dlatego też jest obecna we wdrażaniu programów i projektów w ramach polityki spójności, a także Funduszy Norweskich i EOG. Realizacja zasady równości szans oraz równości płci w ramach Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Dźwierzuty na lata 2015-2020 oznacza między innymi:

- ▶ obowiązek włączania zarówno kobiet jak i mężczyzn, a także różnych grup społecznych do zespołów zadaniowych, ciał opiniotwórczych itp. w zakresie planowania i realizacji gminnej polityki społecznej;
- ▶ podejmowanie działań mających na celu weryfikację, czy wdrażane w ramach SRPS programy i projekty nie utrwalają w jakiś sposób szkodliwych stereotypów oraz barier równości, a także czy zapewniają równe korzyści oraz sprawiedliwy podział zasobów (np. czas, informacje, pieniądze, szkolenie, praca, mobilność).

**ZASADA ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU** oznacza proces zmian społecznych, gospodarczych i środowiskowych, w sposób zapewniający równowagę pomiędzy zyskami i kosztami rozwoju w perspektywie obecnych i przyszłych pokoleń. Jako kluczowe wskazuje dążenie do równowagi pomiędzy zaspokajaniem podstawowych potrzeb ludzkich a racjonalnym korzystaniem z zasobów naturalnych. Sprostanie wymogom zasady zrównoważonego rozwoju jest możliwe dzięki zintegrowaniu polityki ochrony środowiska, gospodarczej i społecznej. Wymaga to traktowania zasobów naturalnych jak ograniczonych zasobów gospodarczych oraz wykorzystywania kapitału przyrodniczego w sposób pozwalający na zachowanie funkcji ekosystemów w perspektywie długookresowej. Realizacja zasady zrównoważonego rozwoju w ramach Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Dźwierzuty na lata 2015-2020 oznacza między innymi:

- ▶ upowszechnianie tematyki ochrony środowiska oraz postaw ekologicznych wśród wszystkich mieszkańców;
- ▶ uwzględnianie rozwiązań przyjaznych środowisku w działaniach instytucji i organizacji realizujących strategię, np. wprowadzanie sortowania śmieci, instalacji wykorzystujących odnawialne źródła energii, racjonalne wykorzystanie sprzętu i materiałów przez pracowników itp.;
- ▶ działania mające na celu zmniejszanie kosztów przekazywania informacji związanych z ich drukiem, przewozem itp. poprzez wykorzystywanie nowoczesnych środków komunikacji (np. poczta elektroniczna, czat, wideokonferencje);
- ▶ weryfikację, jakie konkretne i trwałe rezultaty dla społeczności przynoszą realizowane projekty, jakie problemy rozwiązują lub minimalizują;
- ▶ ocenę, czy wdrażanie strategii jest efektywne kosztowo (relacja „nakład – rezultat”), a także czy wpływa na rozwój lokalnej gospodarki np. poprzez korzystanie z miejscowych dostawców i podwykonawców.

**ZASADA DOBREGO RZĄDZENIA** odnosi się natomiast do zarządzania w sektorze publicznym. Obejmuje szereg reguł kształtujących sposób sprawowania władzy przez organy państwa, w tym samorządu terytorialnego, z aktywnym zaangażowaniem obywateli. Główne wyznaczniki dobrego rządzenia to: praworządność, przejrzystość (transparentność), odpowiadanie na potrzeby, włączanie i konsensus. Z zasady tej wynikają różnorodne obowiązki dla instytucji

publicznych, które mają na celu zapewnienie uczestnictwa wszystkich zainteresowanych obywateli w procesach rządzenia. Jednakże zakres odpowiedzialności można rozszerzyć na sektor prywatny i organizacje pozarządowe, ponieważ ich działania również w istotny sposób oddziałują na społeczeństwo i środowisko. Podmioty te powinny być partnerami samorządu gminy w realizacji misji SRPS. Wdrażanie zasady dobrego rządzenia w ramach Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Dźwierzuty na lata 2015-2020 oznacza między innymi:

- ▶ działanie w granicach prawa i z poszanowaniem praw człowieka;
- ▶ zapewnienie stałego dostępu do informacji publicznej w taki sposób, aby jej pozyskiwanie przez obywateli nie wiązało się z nadmiernym nakładem czasu i pracy, np. zamieszczanie aktualnych planów i sprawozdań na stronie internetowej (BIP gminy);
- ▶ tworzenie warunków ułatwiających partycypację publiczną – udział mieszkańców w procesie uzgadniania potrzeb, ich zaspokajania oraz oceny efektywności działań społecznych, w szczególności w formie konsultacji społecznych organizowanych jak najbliżej miejsca zamieszkania,
- ▶ włączanie na zasadzie partnerstwa różnych organizacji lokalnych oraz grup nieformalnych reprezentujących interesy obywateli we wspólną realizację programów i projektów społecznych.

Wdrażanie SRPS wymaga podejścia integrującego trzy opisane wyżej zasady horyzontalne, w duchu aktywnej polityki społecznej, która odchodzi od tradycyjnego rozumienia roli państwa, proponując w zamian „demokrację uczestniczącą” – państwo zdecentralizowane i pomocnicze, stymulujące rozwój przedsiębiorczości społecznej i aktywności obywatelskiej. **Aktywna polityka społeczna** zakłada zatem:

- 1) orientację na usługi aktywizujące, które wspierają usamodzielnianie się beneficjentów (klientów) instytucji pomocy społecznej i rynku pracy, kosztem zmniejszenia świadczeń ostonowych;
- 2) indywidualizację usług społecznych, oznaczającą ich dopasowywanie do możliwości i ograniczeń poszczególnych grup marginalizowanych i konkretnych jednostek (wsparcie „szyte na miarę”);
- 3) upowszechnianie środowiskowej metody pracy socjalnej, czyli aktywizowanie nie tylko jednostek, ale całych społeczności lokalnych;
- 4) zwiększenie roli organizacji pozarządowych jako podmiotów osadzonych bliżej obywateli w świadczeniu usług społecznych, jednak nie samodzielnie, a we współpracy z administracją publiczną (samorządem) i przy wykorzystaniu środków publicznych;
- 5) wzrost znaczenia mechanizmów konkurencji w zakresie wyboru usługodawców przez administrację jako płatnika i/lub obywateli jako beneficjentów;
- 6) stopniowy powrót do idei łączenia prawa do wsparcia socjalnego z obowiązkiem świadczenia pracy<sup>48</sup>.

Realizacja wyżej wymienionych zasad i postulatów powinna być obecna w szczególności w praktyce funkcjonowania instytucji i organizacji publicznych odpowiedzialnych za wdrażanie SRPS. Ich uwzględnienie może przyczynić się bowiem do lepszego zrozumienia kwestii (problemów) społecznych, w tym pojawiających się nowych ryzyk socjalnych, bardziej efektywnego wykorzystania lokalnych zasobów, a także kreowania ładu zbiorowego, którego fundamentami są: samorządność, solidaryzm i odpowiedzialność obywatelska.

---

<sup>48</sup> Por. A. Karwacki, M. Rymsza, *Meandry upowszechniania koncepcji aktywnej polityki społecznej w Polsce*, w: *Polityka aktywizacji w Polsce. Usługi reintegracji w sektorze gospodarki społecznej*, red. M. Grewiński, M. Rymsza, Warszawa 2011, s. 43-53.

### 3.3. Wizja i misja

Nadrzędnym celem lokalnej polityki społecznej jest poprawa jakości życia ludności gminy, na którą składa się szereg czynników kształtujących warunki życia wspólnoty oraz poszczególnych rodzin i osób samotnie gospodarujących. Wynika stąd potrzeba integracji działań sektorowych w ramach pomocy społecznej, rynku pracy, edukacji, kultury, sportu, zdrowia, mieszkalnictwa i polityki prorodzinnej, w ścisłym powiązaniu z realizowanymi w gminie inwestycjami „twardymi” w infrastrukturę techniczną oraz gospodarkę. Strategiczna wizja rozwoju społecznego zakłada zatem zmiany na lepsze w wielu dziedzinach życia mieszkańców.

Wizja rozwoju społecznego Gminy Dźwierzuty to pozytywny, niemalże idealny obraz tego, jacy powinni być oraz w jaki sposób powinni funkcjonować mieszkańcy, ich rodziny, organizacje społeczne i instytucje lokalne, w ramach powiązań łączących je we wspólnocie samorządowej. Z tak nakreślonej wizji, przy uwzględnieniu ustawowych zadań samorządu oraz różnych uwarunkowań zewnętrznych, została sformułowana misja strategii.

<b>WIZJA ROZWOJU SPOŁECZNEGO</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• gospodarka w gminie lepiej wykorzystuje rolniczo-turystyczny potencjał gminy, nowe technologie i rynki zbytu, a także bliskość większych miast (Olsztyn, Szczytno, Mrągowo, Biskupiec), dzięki czemu działa sporo zakładów pracy oraz małych firm oferujących pracę blisko miejsca zamieszkania;</li><li>• mieszkańcy gminy mają chęć do pracy i samodoskonalenia, są kreatywni i przedsiębiorczy, dobrze wykształceni i wykwalifikowani;</li><li>• w rodzinach występują prawidłowe relacje między członkami rodziny, wspólne rozmowy, wzajemny szacunek i troska; rodzice i opiekunowie wykazują się wysoką odpowiedzialnością za wychowanie i edukację dzieci, a także posiadają niezbędne do tego kompetencje;</li><li>• rodziny i osoby samotnie gospodarujące są zaradne, żyją w odpowiednich warunkach socjalno-bytowych i mieszkaniowych (mieszkania wyposażone w instalacje techniczno-sanitarne, niezbędny sprzęt AGD itd.),</li><li>• problem przemocy w rodzinie, uzależnienia i inne zachowania aspołeczne występują marginalnie, zaś społeczność lokalna jest bardziej świadoma wagi tych problemów i potrafi skuteczniej na nie reagować;</li><li>• osoby i rodziny doświadczające trudności życiowych uzyskują specjalistyczne wsparcie, uwzględniające podmiotowość klientów – ich potrzeby, emocje, cechy fizyczne i psychiczne, środowisko rodzinne i społeczne;</li><li>• osoby starsze, niepełnosprawne oraz przewlekle chorujące czują się pełnoprawnymi członkami społeczeństwa, korzystają z dóbr i usług publicznych, uczestniczą w życiu wspólnoty samorządowej;</li><li>• społeczność gminy jest aktywna, zintegrowana oraz zorganizowana, prężnie działają stowarzyszenia, OSP, kluby sportowe i sołectwa, zaś dzieci i młodzież oraz osoby dorosłe mogą korzystać z różnorodnych form zajęć kulturalnych, sportowych i rekreacyjnych;</li><li>• mieszkańcy są szczęśliwi, przyjaźni, komunikatywni, uczciwi, potrafią współpracować, pójść na kompromis oraz bezinteresownie pomagać innym; dbają o środowisko przyrodnicze i społeczne, a którym żyją, a także pielęgnują lokalne zwyczaje i tradycje;</li><li>• dzięki powyższym elementom, mieszkańcy są w dobrej kondycji zdrowotnej – zarówno fizycznej jak i psychicznej, potrafią też zadbać o swoje zdrowie.</li></ul>
<b>MISJA STRATEGICZNA</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Gmina Dźwierzuty wspiera mieszkańców w dążeniach do poprawy sytuacji materialno-bytowej, lepszego wypełniania ról rodzinnych, społecznych i zawodowych, a także rozwoju osobistego poprzez tworzenie korzystnych warunków dla aktywności edukacyjnej,</li></ul>

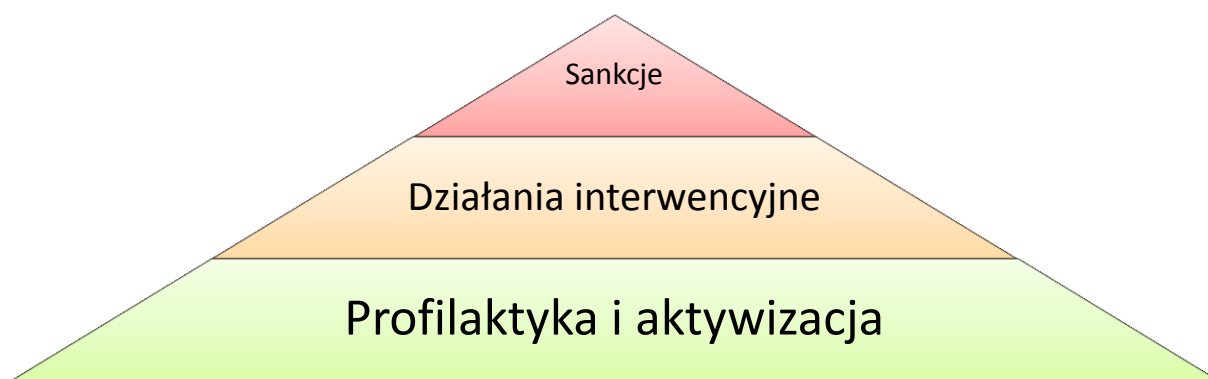
zdrowotnej, kulturalnej i sportowo-rekreacyjnej oraz podejmowania zatrudnienia na rynku pracy.

- Władze gminy oraz jej jednostki organizacyjne realizują misję we współpracy z sektorem przedsiębiorców, organizacjami pozarządowymi oraz mieszkańcami na zasadach partnerstwa.

### 3.4. Cele strategiczne i kierunki działań

Część operacyjną Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Dźwierzuty na lata 2015-2020 usystematyzowano w formie obszarów interwencji. Każdy z nich dotyczy innego wycinka rzeczywistości społecznej, jednakże są one ze sobą ściśle powiązane. Dlatego też należy je rozpatrywać łącznie jako elementy składowe wizji rozwoju, zaś wdrożenie założeń jednego obszaru będzie miało istotny wpływ na powodzenie pozostałych.

Przyjęto, iż najszerszy obszar aktywności podmiotów zaangażowanych w realizację GSRPS powinny stanowić profilaktyka społeczna oraz instrumenty aktywizujące mieszkańców, zgodnie z piramidą oddziaływań:



Chodzi bowiem o wyprzedzanie wszelkich stanów zagrożenia zdrowotnego, bytowego, a także przypadków niedostosowania społecznego. Działania profilaktyczne, skupiające się na edukacji społecznej, poradnictwie i samopomocy, powinny być adresowane do osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem, a także do ogółu mieszkańców gminy. Natomiast działania aktywizujące powinny wspierać wysiłki osób i rodzin, które chcą zmienić swoją sytuację w szczególności dzięki podjęciu aktywności zawodowej.

Poniżej sformułowano katalog działań w ramach GSRPS. Nie należy traktować go jako zbioru zamkniętego, ponieważ wyznacza kluczowe, niezbędne kierunki zaangażowania władz samorządu, jednostek organizacyjnych gminy oraz partnerów lokalnych. A zatem, jeżeli w trakcie wdrażania strategii pojawią się jeszcze inne pomysły (projekty) wpisujące się w jej cele, to również powinny zostać wzięte pod uwagę.

#### Obszar interwencji I. Aktywizacja zawodowa

**Priorytety:** Aktywizacja na rynku pracy młodzieży do 30 roku życia, kobiet (w szczególności po okresie dezaktywizacji związanej z urodzeniem i wychowaniem dzieci), osób bez doświadczenia zawodowego, posiadających niskie wykształcenie formalne oraz osób długotrwale bezrobotnych; zwiększanie mobilności zawodowej oraz gotowości do pracy.

#### Cel strategiczny 1. Poprawa sytuacji na rynku pracy

##### Cel operacyjny 1.1. Zwiększenie zdolności mieszkańców do zatrudnienia

#### Kierunki niezbędnych działań:

- 1) Organizacja wsparcia dla osób wchodzących i/lub powracających na rynek pracy przez doradców zawodowych, pośredników pracy, psychologów, coachów i innych specjalistów.
- 2) Promocja wśród mieszkańców postaw przedsiębiorczych, dobrych praktyk biznesu oraz ekonomii społecznej, w szczególności poprzez spotkania informacyjne, debaty oraz wizyty studyjne.
- 3) Szkolenia i kursy zawodowe skierowane do dorosłych osób poszukujących pracy lub pracujących, które z własnej inicjatywy są zainteresowane nabyciem nowych kwalifikacji i umiejętności.
- 4) Realizacja form nauczania formalnego w celu podniesienia poziomu wykształcenia zwłaszcza przez osoby, które ukończyły szkołę na poziomie podstawowym, gimnazjalnym lub zasadniczym zawodowym.
- 5) Organizacja staży, praktyk, prac społecznie użytecznych oraz robót publicznych jako form umożliwiających nabywanie kompetencji oraz nawyków niezbędnych do skutecznego podjęcia i utrzymania zatrudnienia, zwłaszcza przez osoby nie posiadające doświadczenia zawodowego lub długotrwale bezrobotnych.
- 6) Zapewnienie dostępu do form opieki nad dziećmi w wieku 0-3 lat (żłobek, klub dziecięcy i/lub opiekunowie dzienni) oraz miejsc dla dzieci w wieku 3-5 lat w przedszkolach i innych formach opieki przedszkolnej.
- 7) Podjęcie działań mających na celu poprawę komunikacji wewnątrz gminy (pomiędzy poszczególnymi miejscowościami) oraz na zewnątrz (z miastami).

<b>Okres realizacji działań:</b>	2015-2020
<b>Podmioty realizujące:</b>	UG, GOPS, GOK, GBP, ZGKiM, PUP, OHP, instytucje i organizacje działające w obszarze rynku pracy (m.in. agencje zatrudnienia, placówki kształcenia ustawicznego), PES, lokalni przedsiębiorcy
<b>Oczekiwane efekty działań:</b>	- Podniesienie kompetencji zawodowych i społecznych umożliwiających skuteczne pełnienie ról zawodowych. - Dostosowanie kwalifikacji zawodowych do potrzeb rynku pracy. - Osoby wchodzące na rynek pracy posiadają doświadczenie zawodowe. - Więcej mieszkańców chętnych do podjęcia zatrudnienia.

#### **Cel operacyjny 1.2. Wzrost potencjału lokalnej gospodarki do tworzenia miejsc pracy**

#### Kierunki niezbędnych działań:

- 1) Wsparcie szkoleniowe, doradcze i finansowe (dotacje, pożyczki, poręczenia) dla osób podejmujących samozatrudnienie w formie jednoosobowej działalności gospodarczej albo spółdzielni socjalnej.
- 2) Wsparcie inicjatyw gospodarczych tworzących miejsca pracy dla mieszkańców gminy dotkniętych bezrobociem lub wykluczeniem społecznym, m.in. poprzez stosowanie klauzul społecznych w zamówieniach publicznych, ulgi podatkowe dla firm oferujących nowe miejsca pracy, dotacje inwestycyjne na zakup sprzętu i wyposażenia.
- 3) Promocja na zewnątrz walorów turystycznych, możliwości inwestycyjnych w gminie, a także wsparcie lokalnych firm w poszukiwaniu rynków zbytu towarów i usług.

<b>Okres realizacji działań:</b>	2015-2020
<b>Podmioty realizujące:</b>	UG, GOPS, PUP, Warmińsko-Mazurska Regionalna Organizacja Turystyczna, LGD, PES, Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej,



	organizacje branżowe przedsiębiorców, instytucje otoczenia biznesu
<b>Oczekiwane efekty działań:</b>	- Więcej miejsc pracy dostępnych na terenie gminy. - Więcej firm (w tym przedsiębiorstw społecznych) działających na terenie gminy.

### **Cel operacyjny 1.3. Wzmocnienie współpracy na rzecz aktywizacji zawodowej**

#### Kierunki niezbędnych działań:

- 1) Organizacja i/lub udział w szkoleniach, warsztatach, kursach, studiach i wizytach studyjnych realizowanych przez podmioty zewnętrzne, dających możliwość nabywania/podnoszenia kompetencji zawodowych przez pracowników jednostek gminy i innych współpracujących służb społecznych w zakresie polityki rynku pracy i ekonomii społecznej.
- 2) Budowanie sieci wymiany informacji oraz partnerstw lokalnych w sposób zapewniający włączanie jednostek organizacyjnych gminy, powiatowego urzędu pracy, innych instytucji publicznych, przedsiębiorców oraz podmiotów sektora obywatelskiego.
- 3) Podjęcie dyskusji oraz współpracy z grupą ekologów działających na terenie gminy w celu wypracowania konsensusu na temat rozwoju ekonomicznego i ochrony środowiska.
- 4) Podejmowanie we współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego inicjatyw w dziedzinie zmiany prawa, w szczególności zmniejszania kosztów pracy, uproszczenia polityki fiskalnej oraz innych ułatwień dla przedsiębiorców.

<b>Okres realizacji działań:</b>	2015-2020
<b>Podmioty realizujące:</b>	UG, GOPS, PUP, Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej, LGD, organizacje branżowe przedsiębiorców, instytucje otoczenia biznesu
<b>Oczekiwane efekty działań:</b>	- Wzrost efektywności i jakości działań prozatrudnieniowych. - Wzmocnienie współpracy pomiędzy jednostkami organizacyjnymi gminy, innymi instytucjami publicznymi oraz podmiotami sektora obywatelskiego w zakresie aktywizacji zawodowej.

## **Obszar interwencji II. Wsparcie rodziny**

**Priorytety:** Wzmocnienie rodzin zamieszkujących Gminę Dźwierzuty w zakresie wypełniania funkcji opiekuńczo-wychowawczej, emocjonalno-ekspresyjnej oraz materialno-ekonomicznej; zmniejszanie skali dysfunkcji w rodzinach. Wsparcie powinno być udzielane w sposób uwzględniający podmiotowość i samodzielność rodzin oraz poszczególnych członków.

### **Cel strategiczny 2. Poprawa funkcjonowania rodzin na terenie gminy**

#### **Cel operacyjny 2.1. Wzmocnienie kompetencji rodziców**

#### Kierunki niezbędnych działań:

- 1) Organizacja zajęć w ramach „Szkoły dla rodziców i wychowawców” oraz innych form edukacji dotyczących rozwiązywania problemów opiekuńczo-wychowawczych, konstruktywnego porozumiewania się ze swoimi dziećmi, rozpoznawania, kontrolowania i wyrażania uczuć własnych oraz uczuć dzieci, umiejętnego stosowania nagród i kar.
- 2) Rozwój poradnictwa rodzinnego i innych form wsparcia realizowanego przez pracowników socjalnych, pedagogów, psychologów, prawników, mediatorów i innych specjalistów.
- 3) Zapewnienie wsparcia rodzinom doświadczającym trudności w wypełnianiu podstawowych funkcji, w tym w szczególności wielodzietnym, niepełnym oraz zagrożonym odebraniem

dzieci i umieszczeniem w systemie pieczy zastępczej, w postaci pracy socjalnej oraz asystentury rodzinnej.

- 4) Edukacja rodziców w zakresie zdrowia i uzależnień, dotycząca m.in. profilaktyki chorób, nałogów oraz powstawania niepełnosprawności wśród dzieci i młodzieży.

<b>Okres realizacji działań:</b>	2015-2020
<b>Podmioty realizujące:</b>	GOPS, PCPR, szkoły gminne, PES
<b>Oczekiwane efekty działań:</b>	- Więcej mieszkańców gminy jest dobrze przygotowanych do pełnienia roli rodziców (opiekunów prawnych dzieci). - Spadek liczby rodzin korzystających z pomocy społecznej z powodu bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego.

### **Cel operacyjny 2.2. Zmniejszenie skali dysfunkcji w rodzinach**

#### Kierunki niezbędnych działań:

- 1) Włączenie się samorządu gminy w promowanie wartości rodzinnych w ramach Warmińsko-Mazurskich Dni Rodziny oraz innych przedsięwzięć przyczyniających się do prawidłowego funkcjonowania rodzin.
- 2) Monitorowanie środowisk zagrożonych lub już dotkniętych przemocą, uzależnieniami i innym dysfunkcjami, motywowanie do podjęcia terapii przez rodzinę, a także monitorowanie uczestnictwa w terapii i jej efektów.
- 3) Realizacja programów profilaktycznych w zakresie uzależnień w szkołach podstawowych, gimnazjalnych i innych instytucjach na terenie gminy, kierowanych do uczniów, rodziców i nauczycieli.

<b>Okres realizacji działań:</b>	2015-2020
<b>Podmioty realizujące:</b>	GOPS, PCPR, ZI, GKRPA, szkoły gminne, PES
<b>Oczekiwane efekty działań:</b>	- Zmniejszenie liczby rodzin dotkniętych dysfunkcjami, w szczególności przemocą oraz uzależnieniami.

### **Cel operacyjny 2.3. Poprawa warunków ekonomicznych funkcjonowania rodzin**

#### Kierunki niezbędnych działań:

- 1) Wspieranie rodzin przez pracowników socjalnych oraz asystentów rodziny w zakresie rozwiązywania problemów socjalnych, a także nabywania umiejętności prawidłowego prowadzenia gospodarstwa domowego.
- 2) Pomoc prawna dla osób i rodzin doświadczających trudności finansowych związanych z zobowiązaniami bieżącymi lub z przeszłości (spłacanie zaległości i długów).
- 1) Udzielanie wsparcia finansowego oraz świadczeń w naturze rodzinom i osobom znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji materialnej, w tym organizowanie zbiorok żywności, odzieży i innych podstawowych dóbr z przeznaczeniem dla najbardziej potrzebujących rodzin wielodzietnych, niepełnych i/lub w których zamieszkują osoby niepełnosprawne.
- 3) Edukacja ekonomiczna dzieci i młodzieży oraz dorosłych mieszkańców w szerokim zakresie dotyczącym m.in. gospodarowania budżetem domowym, zawierania umów kupna-sprzedaży, praw konsumenckich, zakładania lokat oszczędnościowych, zaciągania pożyczek i kredytów, realizowana w formie spotkań i warsztatów, akcji informacyjno-promocyjnych, a także przy okazji imprez publicznych.

- 4) Zwiększenie zasobu mieszkaniowego gminy o nowe mieszkania (lokale) socjalne oraz wspieranie rozwoju różnych form mieszkalnictwa i budownictwa społecznego.

<b>Okres realizacji działań:</b>	2015-2020
<b>Podmioty realizujące:</b>	UG, GOPS, ZGKiM, GOK, szkoły gminne, PES, przedsiębiorcy, banki i instytucje finansowe
<b>Oczekiwane efekty działań:</b>	- Wzrost kompetencji w rodzinach sprzyjających samodzielności i zaradności życiowej. - Poprawa dostępu rodzin do podstawowych dóbr i zasobów.

#### **Cel operacyjny 2.4. Profesjonalizacja działań instytucji i organizacji lokalnych w ramach tworzącego się systemu wsparcia rodziny**

##### Kierunki niezbędnych działań:

- 1) Organizacja i/lub udział w szkoleniach, warsztatach, kursach, studiach i wizytach studyjnych realizowanych przez podmioty zewnętrzne, dających możliwość nabywania/podnoszenia kompetencji zawodowych przez kadre GOPS i innych współpracujących służb społecznych w zakresie skutecznej pracy z rodziną.
- 2) Wypracowywanie metodami partycypacyjnymi założeń do gminnych programów w zakresie wspierania rodziny, przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz programów profilaktyki uzależnień (alkoholizmu, narkomanii) itp.
- 3) Organizacja przynajmniej raz w roku spotkania/debaty na temat sytuacji rodzin w Gminie Dźwierzuty, angażującej instytucje, organizacje pozarządowe oraz mieszkańców do identyfikacji niezaspokojonych potrzeb oraz problemów, a następnie planowania adekwatnych działań zaradczych.
- 4) Wdrażanie nowych metod pracy i zarządzania podnoszących jakość oferowanych usług, w szczególności poprzez:
  - upowszechnianie innowacyjnych metod pracy z rodziną oraz „trudnym” klientem, np. terapii krótkoterminowej skoncentrowanej na rozwiązaniach, coachingu, mediacji;
  - korzystanie z efektów projektów ogólnopolskich lub regionalnych, które wypracowały standardy pracy z rodzinami i osobami znajdującymi się w trudnej sytuacji życiowej;
  - wdrażanie nowych metod planowania, realizacji i oceny polityk publicznych, kładących nacisk na efektywność działań, zarządzanie w oparciu o obiektywne i precyzyjne wskaźniki, a także stały monitoring oraz ewaluację przyjętych strategii, programów i projektów społecznych.

<b>Okres realizacji działań:</b>	2015-2020
<b>Podmioty realizujące:</b>	Władze gminy (wójt, rada gminy), sołtysi i rady sołeckie, UG, GOPS, PCPR, PUP, GOK, GBP, szkoły, policja, kuratorzy, sąd, PES, przedsiębiorcy, liderzy społeczni
<b>Oczekiwane efekty działań:</b>	- Wzrost efektywności i jakości działań prorodzinnych. - Wzmocnienie współpracy pomiędzy jednostkami organizacyjnymi gminy, innymi instytucjami publicznymi oraz podmiotami sektora obywatelskiego działającymi na rzecz rodziny.

#### **Obszar interwencji III. Edukacja dzieci i młodzieży**

**Priorytety:** Wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży poprzez różnorodne formy aktywności realizowane w sposób przystępny i atrakcyjny, uwzględniających rozwój pasji i zainteresowań oraz nabywanie kompetencji osobistych i społecznych; przeciwdziałanie

zagrożeniom dla poprawnego rozwoju dzieci i młodzieży (np. zaburzeniom emocjonalnym i zdrowotnym, zachowaniom ryzykownym). Działania powinny zapewniać równe traktowanie wszystkich dzieci i młodzieży bez względu na miejsce zamieszkania, status materialny i społeczny rodziny itd.

### **Cel strategiczny 3. Lepsze przygotowanie dzieci i młodzieży do wejścia w dorosłe, samodzielne życie**

#### **Cel operacyjny 3.1. Zwiększenie dostępu dzieci i młodzieży do form spędzania wolnego czasu**

##### Kierunki niezbędnych działań:

- 1) Diagnoza potrzeb i zainteresowań dzieci i młodzieży z terenu gminy.
- 2) Realizacja zajęć pozalekcyjnych i pozaszkolnych w różnych formach (np. kółek, konkursów, turniejów sportowych, wycieczek i obozów edukacyjnych) doskonalących wiedzę i umiejętności, rozwijających pasje i zainteresowania, jak również stwarzających możliwość szerszego udziału dzieci i młodzieży w kulturze, sztuce i sporcie.
- 3) Stworzenie miejsc spotkań młodzieży (np. w formie klubów młodzieżowych).
- 4) Modernizacja i doposażenie świetlic wiejskich oraz obiektów sportowo-rekreacyjnych a także zatrudnienie osób prowadzących zajęcia (opiekunów, animatorów kultury i sportu) w celu lepszego wykorzystania zasobów gminy dla potrzeb rozwoju dzieci i młodzieży.

<b>Okres realizacji działań:</b>	2015-2020
<b>Podmioty realizujące:</b>	UG, szkoły gminne, GOK, GBP, PES, przedsiębiorcy, osoby fizyczne
<b>Oczekiwane efekty działań:</b>	- Wzrost liczby dzieci i młodzieży aktywnie i konstruktywnie spędzającej czas wolny. - Wzrost poczucia własnej wartości oraz motywacji do działania. - Zmniejszenie skali dysfunkcji i patologii wśród młodzieży.

#### **Cel operacyjny 3.2. Poprawa przygotowania dzieci i młodzieży do należytego pełnienia ról rodzinnych, społecznych i zawodowych**

##### Kierunki niezbędnych działań:

- 1) Kształcenie dzieci i młodzieży w ramach zajęć szkolnych oraz pozaszkolnych w zakresie ekonomii i przedsiębiorczości (w tym zasad prowadzenia własnej firmy, organizacji pozarządowej lub spółdzielni); aktywnego uczestnictwa w życiu publicznym, jak również nabywania kluczowych kompetencji osobistych i społecznych.
- 2) Organizacja doradztwa zawodowego oraz szkoleń wspierających nabywanie przez młodzież w wieku szkolnym podstawowej wiedzy o rynku pracy oraz podejmowanie wyborów dotyczących dalszej ścieżki kształcenia/kariery zawodowej.
- 3) Zapewnienie wsparcia organizacyjnego i finansowego (np. stypendia szkolne) dla zdolnej młodzieży uczestniczącej w systemie kształcenia formalnego oraz młodzieży, która przedwcześnie zakończyła edukację.
- 4) Wsparcie psychologiczne i pedagogiczne dla dzieci i młodzieży doświadczającej trudności w przystosowaniu się do środowiska oraz w kontaktach z innymi ludźmi.
- 5) Działania na rzecz aktywizacji oraz samoorganizacji środowisk młodzieżowych przy wsparciu instytucji działających na ich rzecz, realizowane w szczególności poprzez:
  - promowanie różnorodnych osiągnięć dzieci i młodzieży;
  - szkolenia i kursy dla liderów;
  - powołanie koordynatora działań młodzieżowych na terenie gminy;

- stworzenie warunków do współpracy pomiędzy instytucjami i organizacjami (np. forum wymiany doświadczeń).

<b>Okres realizacji działań:</b>	2015-2020
<b>Podmioty realizujące:</b>	UG, szkoły gminne, GOK, GBP, PES, przedsiębiorcy, osoby fizyczne
<b>Oczekiwane efekty działań:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zwiększenie poczucia bezpieczeństwa, integracji oraz motywacji do pozytywnych działań.</li> <li>- Wzrost liczby dzieci i młodzieży przejmującej poprawne wzorce funkcjonowania w społeczeństwie i rodzinie.</li> <li>- Zmniejszenie skali dysfunkcji i patologii wśród młodzieży.</li> </ul>

#### **Obszar interwencji IV. Wsparcie osób niesamodzielnych**

**Priorytety:** Organizacja usług i aktywności dla niesamodzielnych mieszkańców gminy, potrzebujących stałej lub okresowej opieki ze strony innych osób lub instytucji (z powodu złego stanu zdrowia, niepełnosprawności fizycznej lub intelektualnej albo podeszłego wieku); minimalizowanie niekorzyści oraz wszelkich ograniczeń wynikających ze zmniejszonej zdolności do pełnienia ról społecznych.

**Cel strategiczny 4. Zwiększenie udziału osób starszych, niepełnosprawnych i przewlekle chorujących w życiu społecznym**

**Cel operacyjny 4.1. Poprawa dostępu osób niesamodzielnych do usług społecznych**

Kierunki niezbędnych działań:

- 1) Zapewnienie domowych usług opiekuńczych dla osób niesamodzielnych w celu jak najdłuższego utrzymania ich w środowisku zamieszkania.
- 2) Ułatwienie dostępu do badań profilaktycznych, porad lekarzy specjalistów oraz rehabilitacji dla osób starszych, niepełnosprawnych i przewlekle chorujących (współdziałanie z placówkami służby zdrowia).
- 3) Upowszechnianie pomocy sąsiedzkiej oraz wolontariatu na rzecz osób starszych i niepełnosprawnych.
- 4) Organizacja stałego lub okresowego wsparcia instytucjonalnego w formie pobytu w ośrodku wsparcia dziennego, udzielającego pomocy w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych, sprawującego częściową opiekę nad uczestnikami, stymulującego intelektualną, psychiczną i fizyczną sprawność osób starszych, chorujących i niepełnosprawnych.

<b>Okres realizacji działań:</b>	2015-2020
<b>Podmioty realizujące:</b>	GOPS, szkoły gminne, PES, służba zdrowia
<b>Oczekiwane efekty działań:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wzrost poczucia bezpieczeństwa oraz zaspokojenia podstawowych potrzeb fizjologicznych przez osoby niesamodzielne.</li> <li>- Osoby starsze dłużej pozostają w środowisku zamieszkania.</li> </ul>

**Cel operacyjny 4.2. Wzrost aktywności osób starszych, niepełnosprawnych i przewlekle chorujących**

Kierunki niezbędnych działań:

- 1) Organizacja różnorodnych form aktywności społecznej, edukacyjnej, kulturalnej i sportowej osób starszych, niepełnosprawnych i chorujących.

- 2) Realizacja akcji i imprez lokalnych służących integracji oraz przełamywaniu stereotypów dotyczących osób starszych i niepełnosprawnych wśród społeczeństwa, w szczególności poprzez promowanie pozytywnych przykładów w środowisku, np. aktywności gminnego koła Polskiego Związku Emerytów, Rencistów i Inwalidów, Zespołu Śpiewaczego .
- 3) Zaangażowanie osób starszych w inicjatywy wolontarystyczne sprzyjające integracji międzypokoleniowej oraz kultywowaniu tradycji i zwyczajów.

<b>Okres realizacji działań:</b>	2015-2020
<b>Podmioty realizujące:</b>	GOPS, GOK, GBP, szkoły gminne, PES
<b>Oczekiwane efekty działań:</b>	- Wzrost zaspokojenia potrzeb wyższego rzędu (przynależności, uznania) wśród osób starszych, niepełnosprawnych i przewlekle chorujących. -Więcej osób niesamodzielnych aktywnie uczestniczy w życiu społeczności.

### **Obszar interwencji V. Aktywność i integracja społeczna**

**Priorytety:** Wzmacnianie kapitału społecznego w gminie, czyli relacji opartych na wzajemnym zaufaniu i współpracy, kreatywności, wymianie wiedzy oraz rozwojowi; szersze włączanie mieszkańców w życie społeczne i publiczne, w tym współdecydowanie o sprawach ważnych dla wspólnoty lokalnej.

#### **Cel strategiczny 5. Wzrost zaangażowania mieszkańców w sprawy lokalne**

##### **Cel operacyjny 5.1. Wzmocnienie wspólnej tożsamości i odpowiedzialności za otoczenie**

###### Kierunki niezbędnych działań:

- 1) Organizacja w sołectwach, z aktywnym zaangażowaniem mieszkańców, uroczystości i imprez kultywujących lokalne tradycje oraz zwyczaje z okazji świąt narodowych, religijnych oraz ważnych rocznic, np. dożynki, kiermasze, jubileusze miejscowości itp.
- 2) Wykorzystywanie różnorodnych form konsultacji społecznych z mieszkańcami (np. spotkania otwarte, debaty, warsztaty obywatelskie, badania ankietowe) przy podejmowaniu przez władze gminy decyzji w sprawach ważnych dla społeczności, w sposób stwarzający warunki do powszechnego w nich uczestnictwa osób i organizacji obywatelskich.
- 3) Praktyczna edukacja prawna i obywatelska mieszkańców gminy umożliwiająca wykorzystanie zdobytej wiedzy w życiu codziennym, w sposób ułatwiający komunikację z władzami gminy i administracją publiczną, a także realizację działań na rzecz wspólnego dobra.
- 4) Tworzenie warunków do rozwoju oddolnej aktywności mieszkańców poprzez wsparcie lokalnych liderów, fundusze sołeckie, finansowanie inicjatyw lokalnych, jak również wsparcie rzeczowe, organizacyjne i finansowe zadań użyteczności publicznej realizowanych przez organizacje pozarządowe i kościelne.

<b>Okres realizacji działań:</b>	2015-2020
<b>Podmioty realizujące:</b>	UG, GOPS, GOK, GBP, szkoły, sołtysi i rady sołeckie, PES, LGD
<b>Oczekiwane efekty działań:</b>	- Wzrost zaangażowania mieszkańców w życie lokalnej społeczności. - Poprawa komunikacji pomiędzy władzami gminy a obywatelami.

##### **Cel operacyjny 5.2. Poprawa poziomu integracji i aktywności społecznej**

###### Kierunki niezbędnych działań:

- 1) Realizacja oddolnych inicjatyw w postaci szkoleń, kursów, korepetycji oraz wyjazdów edukacyjnych służących zwiększaniu wiedzy i umiejętności mieszkańców, przede wszystkim wykorzystujących lokalne zasoby ludzkie (np. poprzez zaangażowanie osób posiadających unikatowe, cenne uzdolnienia) oraz instytucjonalne (np. GOK, biblioteki, świetlice).
- 2) Organizacja imprez sportowych sprzyjających zarazem upowszechnianiu kultury fizycznej oraz integracji różnych grup wiekowych ludności gminy, np. gminna liga sołecka.
- 3) Edukacja ekologiczna mająca na celu podniesienie poziomu świadomości ekologicznej, kształtowanie postaw dbania o środowisko naturalne oraz promocję odnawialnych źródeł energii.
- 4) Realizacja, we współpracy z policją, strażą pożarną i innymi podmiotami, akcji podnoszących świadomość mieszkańców w zakresie bezpieczeństwa publicznego.
- 5) Prowadzenie w społecznościach lokalnych kampanii mających na celu przeciwdziałanie wystąpieniu chorób cywilizacyjnych (np. cukrzyca, alergia, nadciśnienie, nowotwór) oraz sprzyjających wczesnemu ich wykrywaniu poprzez wydawanie ulotek i broszur informacyjnych, organizację spotkań i pogadań z lekarzami, przeprowadzanie badań profilaktycznych.

<b>Okres realizacji działań:</b>	2015-2020
<b>Podmioty realizujące:</b>	UG, GOPS, GOK, GBP, szkoły, sołtysi i rady sołeckie, LGD, policja, OSP, ZOZ, PES, grupy nieformalne
<b>Oczekiwane efekty działań:</b>	- Wzrost aktywności społecznej mieszkańców gminy. - Wzrost poczucia integracji wewnątrz społeczności lokalnych.

### 3.5. Zarządzanie realizacją strategii

Opracowanie i realizacja strategii rozwiązywania problemów społecznych jest zadaniem obowiązkowym gminy, co wynika z art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Ponadto art. 110 wymienionej ustawy wskazuje ośrodek pomocy społecznej jako podmiot koordynujący realizację strategii. Biorąc dodatkowo pod uwagę inne uregulowania prawne dotyczące funkcjonowania samorządu gminy, należy dojść do wniosku, iż główną rolę we wdrażaniu założeń SRPS będą odgrywać władze samorządowe (wójt, rada gminy), jednostki organizacyjne (UG, GOPS, GOK, GBP, szkoły, ZGKiM) oraz jednostki pomocnicze (sołectwa). Jednakże wizja oraz misja strategii nie będą możliwe w pełni do osiągnięcia bez współpracy z Samorządem Powiatu Szczycieńskiego i Województwa Warmińsko-Mazurskiego, administracją rządową, zewnętrznymi instytucjami pomocy społecznej i rynku pracy, służbą zdrowia, policją, podmiotami ekonomii społecznej, przedsiębiorcami, a także – a może przede wszystkim – z mieszkańcami gminy. Należy przy tym podkreślić, że zapisy SRPS są w różnym stopniu wiążące dla poszczególnych instytucji czy organizacji, jednakże skuteczne i efektywne działanie oraz współdziałanie wyżej wymienionych podmiotów wydaje się warunkiem niezbędnym do osiągnięcia sukcesu w realizacji celów długoterminowych.

Wdrażanie Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Dźwierzuty na lata 2015-2020 powinno uwzględniać wartości i zasady horyzontalne opisane w podrozdz. 3.2, a także priorytety, cele i kierunki działań wskazane w podrozdz. 3.4. Z uwagi na specyfikę inicjatyw zawartych w niniejszym dokumencie, w większości przypadków ich realizacja będzie odbywać się w sposób systematyczny i ciągły w perspektywie czasowej obowiązywania strategii.

Zadania w zakresie zarządzania SRPS będą miały przede wszystkim charakter:

- planistyczny – polegający na operacjonalizacji zapisów strategii w postaci programów oraz bardziej szczegółowych planów rocznych, a także ustalaniu z interesariuszami bieżących potrzeb, podziału zadań i odpowiedzialności itp.;
- informacyjno-konsultacyjny – polegający na przekazywaniu władzom gminy, lokalnym partnerom i instytucjom współpracującym oraz mieszkańcom informacji na temat stanu wdrożenia poszczególnych priorytetów, a także pozyskiwaniu informacji zwrotnej w tym zakresie;
- monitorujący – polegający na regularnej weryfikacji poziomu osiągnięcia celów i rezultatów oraz zakresu zrealizowanych działań;
- ewaluacyjny – polegający na dokonywaniu oceny jakościowej postępów we wdrażaniu SRPS oraz osiągniętych efektów;
- wnioskodawczy – polegający na przedkładaniu władzom gminy oraz lokalnym partnerom stosownych wniosków oraz rekomendacji dotyczących decyzji korygujących wdrażanie SRPS oraz dokonania aktualizacji dokumentu (m.in. w kontekście zmieniających się zewnętrznych uwarunkowań prawnych).

Za koordynację wdrażania strategii będzie odpowiedzialny **zespół zadaniowy**, który po przyjęciu SRPS przez radę gminy powinien zostać powołany zarządzeniem Wójta Gminy Dźwierzuty. Zarządzenie określi skład, zadania oraz tryb pracy zespołu. Istotne jest, aby oprócz Kierownika GOPS i ewentualnie innych pracowników ośrodka, w zespole znaleźli się przedstawiciele kluczowych instytucji działających w obszarze gminnej polityki społecznej, w szczególności UG, placówek oświatowych i kultury, radni i sołtysi, a także reprezentanci sektora obywatelskiego.

### 3.5.1. Monitoring strategii

Monitoring to proces gromadzenia oraz analizowania informacji ilościowych i jakościowych w celu odpowiedzi na pytania: „Co, kiedy i jak zostało zrobione?”. Pozwala uchwycić różnice pomiędzy założeniami planu strategicznego a ich faktycznym wykonaniem.

Monitoring skupia się na dwóch zasadniczych obszarach:

#### rzeczowym (merytorycznym)

- dotyczy postępu w realizacji zaplanowanych działań pod względem terminowości wykonania oraz osiągniętych efektów

#### finansowym

- obejmuje zarządzanie środkami przyznanymi na realizację poszczególnych działań/projektów, zwłaszcza pod kątem efektywności wydatków.

Monitoring jest podstawą dla sprawozdawczości (raportowania), zarządzania zmianą oraz ewaluacji. Dane zebrane w trakcie procesu monitorowania są analizowane a następnie opracowywane w formie sprawozdań na potrzeby wewnętrzne oraz raportów prezentowanych opinii publicznej. Wypracowane wnioski i rekomendacje wspomagają proces decyzyjny oraz zarządzanie informacjami, ułatwiając znajdowanie rozwiązań w sytuacjach, kiedy zostaną zidentyfikowane odchylenia od pierwotnych założeń. Ponadto monitoring uzupełniony okresową ewaluacją (wewnętrzną, tzw. samoewaluacją, lub zewnętrzną zleconą niezależnemu podmiotowi) może stać się źródłem cennych wskazówek dla działań korygujących i usprawniających, a także nowelizacji (aktualizacji) przyjętych planów<sup>49</sup>.

<sup>49</sup> Więcej na ten temat można znaleźć np. w publikacji *Monitoring na potrzeby wdrażania projektu*, aut. A. Zajączkowskiej, Stowarzyszenie BORIS, Warszawa 2008.



Kompleksowy monitoring wdrażania Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Dźwierzuty na lata 2015-2020 będzie prowadzony co dwa lata, zgodnie z poniższym harmonogramem. Efektem tych prac będą raporty z monitoringu realizacji SRPS, które powinny zostać przedłożone Radzie Gminy na sesji<sup>50</sup>.



**R** – realizacja SRPS; **M** – monitoring SRPS; **A** – aktualizacja (opracowanie nowej strategii)

Wnioski i rekomendacje wypracowane w trakcie monitoringu w 2017 i 2019 roku będą podstawą do ewaluacji założeń SRPS, a także do podjęcia ewentualnej decyzji o nowelizacji jej tekstu, o ile zaistnieje taka potrzeba<sup>51</sup>. Jednakże najpóźniej w 2020 roku gmina będzie musiała rozpocząć proces aktualizacji strategii – albo poprzez wydłużenie czasu jej obowiązywania (np. jeśli okaże się, że założone cele są nadal aktualne) albo przyjęcie zupełnie nowego tekstu dokumentu w horyzoncie czasowym od 2021 roku.

Monitoring strategii wymaga, aby już na etapie planowania określić pewne parametry, które pozwolą w sposób efektywny poprowadzić cały proces. Kluczowe wydaje się zatem wskazanie, jaki będzie jego zakres oraz jakimi metodami zostanie zrealizowany. Przedmiotem monitoringu SRPS będą sformułowane niżej **wskaźniki** oparte na obiektywnych dowodach obrazujących stan założonych działań oraz osiągniętych rezultatów i celów. Zgodnie z art. 16b ustawy o pomocy społecznej, strategia rozwiązywania problemów społecznych powinna zawierać w szczególności wskaźniki realizacji działań. Jednakże, ażeby pokazać szerszy kontekst wdrażania SRPS, zakłada się również prospektywne monitorowanie sytuacji społecznej i gospodarczej Gminy Dźwierzuty w oparciu o „wskaźniki kontekstowe”.

Istotne znaczenie będzie miało ponadto śledzenie zmian prawa przede wszystkim w obszarze szeroko rozumianej polityki społecznej. Unijne i krajowe regulacje prawne stanowią obszar zewnętrznych uwarunkowań wdrażania SRPS, na które władze gminy i jej mieszkańcy mają tylko pośredni wpływ (zagadnienie to opisano szerzej w podrozdziale 3.1 strategii). W tym miejscu należy poruszyć jeden aspekt – zagrożenia wynikające z funkcjonujących przepisów prawnych.

Podczas warsztatów strategicznych zidentyfikowano ryzyka związane z brakiem albo zbyt późnym wprowadzeniem przez ustawodawcę uregulowań, które w realny sposób będą sprzyjały rozwojowi przedsiębiorczości, tworzeniu nowych miejsc pracy, a także większej wzajemności (dwustronności) świadczeń udzielanych w ramach pomocy społecznej. Nie podjęcie pilnie skutecznych działań przez rząd i parlament będzie miało negatywny wpływ na efektywność programów i projektów realizowanych na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym, co może utrudnić, a w gorszym przypadku nawet zablokować, absorpcję środków EFS na lata 2014-2020. Dopóki bowiem nie będzie istniała faktyczna różnica (dysproporcja) pomiędzy zarobkami ludności za wykonywaną pracę a wysokością świadczeń otrzymywanych w ramach pomocy społecznej, rzecz jasna na korzyść tej pierwszej, dopóty bierność zawodowa oraz wyuczona bezradność będzie dla wielu osób i rodzin „optymalna”, zaś pozostawanie w sytuacji życiowej wymagającej wsparcia instytucjonalnego będzie się przedłużać.

<sup>50</sup> Wskazane jest, aby pierwszy raport monitoringowy SRPS miał charakter raportu otwarcia, ukazującego stan wyjściowy w 2014 roku. Natomiast drugi raport monitoringowy powinien odnosić się do efektów działań opisanych w pierwszym raporcie. Dzięki temu uzyska się ciągłość spojrzenia na lokalną politykę społeczną.

<sup>51</sup> Konieczność nowelizacji gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych mogą wymusić również zmieniające się przepisy prawa, w szczególności wprowadzające zmiany w systemie pomocy społecznej.

## **WSKAŹNIKI REALIZACJI STRATEGII**

### **WSKAŹNIKI KONTEKSTOWE:**

1)	Liczba ludności Gminy Dźwierzuty wg faktycznego miejsca zamieszkania – ogółem oraz w podziale na płeć.	Źródło: GUS
2)	Odsetek osób w wieku przedprodukcyjnym, produkcyjnym i poprodukcyjnym w ogóle ludności gminy (w %).	Źródło: GUS
3)	Przyrost naturalny oraz saldo migracji wewnętrznych i zagranicznych.	Źródło: GUS
4)	Liczba pracujących z obszaru gminy – ogółem oraz w podziale na płeć.	Źródło: GUS
5)	Liczba bezrobotnych zarejestrowanych z terenu gminy: - ogółem - w podziale na płeć - według czasu pozostawania w rejestrze	Źródło: PUP Szczytno
6)	Udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności gminy w wieku produkcyjnym ogółem oraz w podziale na płeć.	Źródło: GUS
7)	Liczba podmiotów gospodarki narodowej na terenie Gminy Dźwierzuty ogółem oraz w przeliczeniu na 10 tys. ludności.	Źródło: REGON - GUS
8)	Struktura podmiotów gospodarki narodowej według form prawnych.	Źródło: REGON - GUS
9)	Dochody ogółem oraz dochody własne budżetu gminy w przeliczeniu na 1 mieszkańca.	Źródło: UG/GUS
10)	Wydatki ogółem oraz wydatki inwestycyjne budżetu gminy na 1 mieszkańca.	Źródło: UG/GUS
11)	Udział świadczeń na rzecz osób fizycznych w wydatkach budżetu gminy ogółem (w %).	Źródło: UG/GUS
12)	Liczba osób korzystających z pomocy społecznej: - liczba osób, którym przyznano świadczenie; - liczba rodzin; - liczba osób w rodzinach.	Źródło: GOPS
13)	Odsetek osób korzystających z pomocy społecznej w ogóle mieszkańców (w %).	Źródło: wylczenia własne.
14)	Wartość świadczeń pieniężnych i innych rodzajów pomocy udzielanych mieszkańcom gminy w ramach różnych systemów wsparcia <sup>52</sup> .	Źródło: GOPS

### **WSKAŹNIKI DZIAŁAŃ I REZULTATÓW SRPS:**

<b>Cel strategiczny 1. Poprawa sytuacji na rynku pracy</b>	
1)	Liczba osób, które skorzystały z instrumentów aktywizacji zawodowej <sup>53</sup> .
2)	Liczba osób, które ukończyły staż, praktykę lub zajęcia reintegracji społeczno-zawodowej u

<sup>52</sup> Należy w szczególności uwzględnić wartość pomocy udzielonej w ramach pomocy społecznej, świadczeń rodzinnych i pielęgnacyjnych, funduszu alimentacyjnego oraz stypendia socjalne i zasiłki szkolne.

<sup>53</sup> Do wskaźnika powinny być zaliczone osoby bezrobotne, nieaktywne zawodowo oraz pracujące zamieszkujące Gminę Dźwierzuty, które brały udział w różnych formach aktywizacji zawodowej, podnosiły poziom wykształcenia szkolnego, nabywały nowe kwalifikacje zawodowe albo otrzymywały wsparcie potrzebne do podjęcia samozatrudnienia, w ramach instrumentów rynku pracy realizowanych przez PUP, zajęć reintegracji społeczno-zawodowej GOPS oraz projektów w obszarze rynku pracy innych podmiotów publicznych i niepublicznych.

	pracodawcy.
3)	Liczba osób, które nabyły nowe lub podniosły posiadane kwalifikacje zawodowe albo poprawiły poziom wykształcenia szkolnego.
4)	Liczba osób, które podjęły zatrudnienie (w formie umów o pracę, umów cywilnoprawnych oraz samozatrudnienia – jednoosobowa działalność gospodarcza, przystąpienie do spółdzielni socjalnej) dzięki udziałowi w projektach aktywizacji zawodowej.
5)	Liczba osób, które otrzymały wsparcie finansowe ze środków publicznych (dotacje, pożyczki lub poręczenia) na założenie własnej firmy albo przystąpienie do spółdzielni socjalnej.
6)	Liczba nowych miejsc pracy utworzonych dzięki wsparciu finansowemu ze środków publicznych (tzw. subsydiowane miejsca pracy) na terenie Gminy Dźwierzuty.
7)	Liczba żłobków, klubów dziecięcych, przedszkoli, punktów przedszkolnych działających na terenie gminy.
8)	Odsetek dzieci w wieku 0-3 lata korzystających z opieki żłobka, klubu dziecięcego lub opiekuna dziennego.
9)	Odsetek dzieci w wieku 3-5 lat objętych wychowaniem przedszkolnym w różnych formach.
10)	Liczba przeprowadzonych spotkań, seminariów, warsztatów mających na celu budowanie sieci wymiany informacji oraz współpracy lokalnej na rzecz aktywizacji zawodowej.
11)	Liczba partnerstw lokalnych realizujących działania w obszarze rynku pracy <sup>54</sup> .
<i>Źródła danych: sprawozdania PUP, GOPS oraz badanie ankietowe podmiotów realizujących działania w ramach SRPS.</i>	
<b>Cel strategiczny 2. Poprawa funkcjonowania rodzin na terenie gminy.</b>	
1)	Liczba rodzin, które skorzystały z pomocy społecznej z powodu: a) ubóstwa; b) bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego; c) potrzeby ochrony macierzyństwa, w tym: wielodzietności; d) przemocy w rodzinie.
2)	Liczba rodzin objętych interwencją kryzysową.
3)	Liczba asystentów rodziny zatrudnionych na terenie gminy.
4)	Liczba rodzin objętych wsparciem asystenta rodziny.
5)	Liczba punktów poradnictwa rodzinnego na terenie gminy.
6)	Liczba zrealizowanych programów profilaktycznych w zakresie tematyki uzależnień, przemocy domowej i innych dysfunkcji w rodzinach.
7)	Liczba założonych nowych Niebieskich Kart przekazanych do rozpatrzenia przez zespół interdyscyplinarny.
8)	Liczba mieszkań komunalnych w zasobie gminy.
9)	Liczba wniosków złożonych na mieszkanie komunalne z zasobów gminy.
10)	Liczba mieszkań (lokali) socjalnych na terenie gminy.
11)	Liczba oczekujących na mieszkanie socjalne.
12)	Liczba inicjatyw z zakresu edukacji ekonomicznej mieszkańców.
13)	Liczba spotkań, seminariów, warsztatów mających na celu budowanie sieci wymiany informacji oraz współpracy lokalnej na rzecz wsparcia rodziny.
<i>Źródła danych: statystyka GOPS; sprawozdania GOPS oraz badanie ankietowe podmiotów realizujących działania w ramach SRPS; dane ZI.</i>	
<b>Cel strategiczny 3. Lepsze przygotowanie dzieci i młodzieży do wejścia w dorosłe, samodzielne życie</b>	
1)	Liczba dzieci i młodzieży uczestniczących w zajęciach pozalekcyjnych i pozaszkolnych

<sup>54</sup> Wskaźnik obejmuje różnego rodzaju partnerstwa, w tym partnerstwa na rzecz rozwoju, partnerstwa projektowe, klastry.

	(realizowanych w różnych formach, np. kółek, konkursów, turniejów sportowych, wycieczek i obozów edukacyjnych) doskonalących wiedzę i umiejętności oraz rozwijających pasje i zainteresowania.
2)	Liczba opiekunów, animatorów i innych specjalistów prowadzących zajęcia z dziećmi i młodzieżą z wykorzystaniem świetlic wiejskich oraz obiektów sportowo-rekreacyjnych w gminie.
3)	Liczba dzieci i młodzieży objętych doradztwem zawodowym oraz wsparciem psychologiczno-pedagogicznym.
4)	Liczba osób korzystających oraz wartość stypendiów przyznanych na kontynuację nauki.
<i>Źródła danych: rejestr UG; badanie ankietowe podmiotów realizujących działania w ramach SRPS.</i>	
<b>Cel strategiczny 4. Zwiększenie udziału osób starszych, niepełnosprawnych i przewlekle chorujących w życiu społecznym</b>	
1)	Liczba osób i rodzin, które skorzystały z pomocy społecznej z powodu niepełnosprawności oraz długotrwałej lub ciężkiej choroby.
2)	Liczba osób objętych usługami opiekuńczymi (w tym specjalistycznymi).
3)	Liczba osób korzystających z różnorodnych form aktywności społecznej, edukacyjnej, kulturalnej i sportowej.
4)	Liczba akcji i imprez lokalnych służących integracji oraz przełamywaniu stereotypów dotyczących osób starszych i niepełnosprawnych wśród społeczeństwa.
<i>Źródła danych: statystyka GOPS; badanie ankietowe podmiotów realizujących działania w ramach SRPS.</i>	
<b>Cel strategiczny 5. Wzrost zaangażowania mieszkańców w sprawy lokalne</b>	
1)	Liczba oddolnych inicjatyw lokalnych zrealizowanych na terenie gminy <sup>55</sup> .
2)	Liczba uczestników oddolnych inicjatyw lokalnych.
3)	Liczba przeprowadzonych konsultacji społecznych z mieszkańcami.
4)	Wartość środków finansowych z budżetu gminy przeznaczonych na oddolną aktywność mieszkańców w ramach funduszu sołectkiego; inicjatywy lokalnej; dotacji na realizację zadań gminy przez organizacje pozarządowe oraz podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.
<i>Źródła danych: badanie ankietowe podmiotów realizujących działania w ramach SRPS; UG.</i>	

### 3.5.2. Ramy finansowe

Zidentyfikowane w SRPS cele i działania z zakresu rozwiązywania problemów społecznych wymagają odpowiednich źródeł finansowania. Przewiduje się, iż główne znaczenie będą odgrywały środki własne Gminy Dźwierzuty, budżet państwa (zwłaszcza w części przeznaczonej na pomoc i integrację społeczną oraz politykę rynku pracy), a także fundusze unijne przeznaczone na realizację polityki spójności w latach 2014-2020. Istotna będzie więc duża aktywność w aplikowaniu o środki pomocowe przez samorząd, organizacje pozarządowe i przedsiębiorców z terenu gminy.

<sup>55</sup> Oddolna inicjatywa lokalna to w rozumieniu SRPS projekt skierowany do mieszkańców gminy, jednego lub kilku sołectw albo jednej miejscowości, zakładający aktywny udział uczestników w formułowaniu założeń oraz realizacji przedsięwzięcia. Powinno ono wynikać z potrzeby społeczności lokalnej, służąc rozwiązaniu problemu zdiagnozowanego przez tą społeczność oraz wspierając pobudzenie aktywności społecznej, edukacyjnej, zdrowotnej, kulturalnej lub sportowo-rekreacyjnej ludności.

Planowane źródła finansowania strategii to w szczególności:

- ▶ budżety JST – gminy, powiatu i województwa;
- ▶ budżet państwa, w tym dotacje celowe ministerstw;
- ▶ Fundusz Pracy;
- ▶ Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych;
- ▶ Fundusz Rozwoju Kultury Fizycznej;
- ▶ Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój (PO WER);
- ▶ Regionalny Program Operacyjny Województwa Warmińsko-Mazurskiego 2014-2020 (RPO);
- ▶ Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020;
- ▶ Narodowy Fundusz Zdrowia;
- ▶ Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej;
- ▶ Program wsparcia budownictwa socjalnego ze środków Funduszu Dopłat (BGK);
- ▶ Program dostarczania żywności FEAD (Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym);
- ▶ Program Operacyjny Fundusz Inicjatyw Obywatelskich;
- ▶ granty dla organizacji pozarządowych i kościelnych;
- ▶ środki prywatne (darowizny, datki, mechanizm 1%, środki własne organizacji społecznych i przedsiębiorców).

Inwestycje w rozwój gospodarczy, wzrost zatrudnienia i aktywną integrację społeczną mogą być finansowane przez Europejski Fundusz Społeczny w ramach PO WER i RPO. Istotne będzie również pozyskiwanie, w sposób komplementarny, dotacji z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Funduszu Spójności czy Europejskiego Funduszu Rozwoju Obszarów Wiejskich na inwestycje „twarde” – w drogi, remonty budynków, zakup sprzętu i wyposażenia itp.

Określenie bardziej precyzyjnych ram finansowych SRPS nie wydaje się obecnie możliwe ani celowe. Czynniki ograniczającymi planowanie finansowe w ramach strategii są: szeroki zakres tematyczny dokumentu, sześcioletni okres jego obowiązywania, konkursowy charakter większości programów pomocowych (z punktu widzenia gminy – „incydentalność” wsparcia), a także nie domknięty jeszcze etap programowania środków unijnych na lata 2014-2020. Dodatkowo, dynamicznie zmieniającą się rzeczywistość, w tym zewnętrzne uwarunkowania prawne i ekonomiczne, powodują, iż określanie wysokości środków potrzebnych do realizacji zadań (zarówno po stronie dochodów jak i wydatków), będzie w większym stopniu możliwe na etapie opracowywania projektów uszczegóławiających założenia SRPS.

## Spisy tabel, rysunków i wykresów

Tabela 1. Przyrost naturalny w Gminie Dźwierzuty w latach 2009-2013 .....	10
Tabela 2. Migracje na pobyt stały w latach 2009-2013 .....	10
Tabela 3. Dochody i wydatki budżetów gmin w kraju i województwie warmińsko-mazurskim oraz Gminy Dźwierzuty w latach 2010-2012 w przeliczeniu na 1 mieszkańca w zł.....	14
Tabela 4. Pracujący z terenu Gminy Dźwierzuty według sekcji w latach 2009-2012 .....	16
Tabela 5. Wybrane wskaźniki dotyczące zasobów mieszkaniowych na obszarach wiejskich w 2012 r. ....	17
Tabela 6. Najważniejsze kierunki rozwoju gminy Dźwierzuty w opinii respondentów .....	22
Tabela 7. Odsetek osób korzystających z pomocy społecznej w stosunku do ogółu ludności Gminy Dźwierzuty w latach 2009-2013 .....	25
Tabela 8. Powody przyznawania pomocy społecznej w Gminie Dźwierzuty w latach 2011-2013 .....	25
Tabela 9. Świadczenia pieniężne i inne rodzaje pomocy udzielane przez gminę w 2013 r. ....	26
Tabela 10. Bezrobotni Gminy Dźwierzuty i powiatu szczycieńskiego według cech socjodemograficznych (31 grudnia 2013) .....	29
Tabela 11. Aktywizacja zawodowa bezrobotnych z Gminy Dźwierzuty w latach 2009-2013.....	31
Tabela 12. Wartość sprzedaży napojów alkoholowych w gminie Dźwierzuty w latach 2011-2013 (w złotych) .....	33
Tabela 13. Problemy i trudności życiowe doświadczane przez respondentów .....	35
Tabela 14. Bariery i wyzwania w obszarze zdrowia, rynku pracy i edukacji wskazane przez respondentów .....	36
Tabela 15. Problemy społeczne gminy do rozwiązania w pierwszej kolejności w opinii respondentów .....	37
Tabela 16. Formy zaangażowania respondentów w życie lokalnej społeczności .....	41
Tabela 17. Bariery i wyzwania w obszarze aktywności społecznej wskazane przez respondentów .....	42
Tabela 18. Poziom integracji społeczności lokalnych w opinii respondentów .....	42
Rysunek 1. Gmina Dźwierzuty na tle województwa i powiatu .....	8
Rysunek 2. Konteksty wykluczenia społecznego .....	23
Rysunek 3. Zasady horyzontalne strategii rozwiązywania problemów społecznych.....	51
Wykres 1. Liczba ludności Gminy Dźwierzuty ogółem i według płci w latach 2009-2013.....	9
Wykres 2. Struktura ludności gminy Dźwierzuty według ekonomicznych grup wieku (w %) w latach 2009-2013.....	11
Wykres 3. Porównanie struktury ludności gminie według ekonomicznych grup wieku w latach 1995 i 2013.....	11
Wykres 4. Stopa bezrobocia w Polsce, województwie warmińsko-mazurskim i powiecie szczycieńskim w latach 2009-2013.....	15
Wykres 5. Podmioty gospodarki narodowej w Gminie Dźwierzuty według form prawnych (31 grudnia 2013) .....	16
Wykres 6. Mieszkania komunalne w Gminie Dźwierzuty .....	18
Wykres 7. Poziom zadowolenia respondentów z miejsca zamieszkania w gminie (n=142).....	21
Wykres 8. Liczba osób i rodzin korzystających z pomocy społecznej w Gminie Dźwierzuty w latach 2009-2013.....	24
Wykres 9. Liczba bezrobotnych w Gminie Dźwierzuty w latach 2009-2013.....	28

Wykres 10. Bezrobotni w szczególnie trudnej sytuacji w Gminie Dźwierzuty, powiecie szczycieńskim i województwie warmińsko-mazurskim (31 grudnia 2013).....	30
Wykres 11. Przestępstwa stwierdzone na terenie Gminy Dźwierzuty w latach 2009-2013 .....	31
Wykres 12. Liczba osób korzystających z pomocy terapeutycznej w Punkcie Informacyjno-Konsultacyjnym w Dźwierzutach w latach 2012-2013.....	34
Wykres 13. Frekwencja wyborcza w kraju i Gminie Dźwierzuty.....	40