

Załącznik do Uchwały nr XVIII/110/2016
Rady Gminy Świątajno
z dnia 21 marca 2016r.

STRATEGIA ROZWIĄZYWANIA PROBLEMÓW SPOŁECZNYCH GMINY ŚWIĘTAJNO NA LATA 2016-2023



Świątajno, 2016

Wykaz najczęściej używanych skrótów:

GBP – Gminna Biblioteka Publiczna w Świątajnie

GOK – Gminny Ośrodek Kultury w Świątajnie

GKRPA – Gminna Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych

GOPS – Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Świątajnie

GUS – Główny Urząd Statystyczny

JST – Jednostka samorządu terytorialnego

ŚDS- Środowiskowy dom samopomocy

DPS- Dom pomocy społecznej

PUP – Powiatowy Urząd Pracy w Szczytnie

SRPS – Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Świątajno na lata 2016- 2023

UG – Urząd Gminy w Świątajnie

UE – Unia Europejska

ZI – Zespół interdyscyplinarny ds. przemocy w rodzinie

ZGK – Zakład Gospodarki Komunalnej w Świątajnie Sp. z o.o.

EFS – Europejski Fundusz Społeczny

Spis treści

Wstęp.....	4
1. Proces opracowywania strategii.....	5
2. Diagnoza sytuacji społecznej.....	8
2.1. Ogólna charakterystyka gminy.....	8
2.2 Ludność.....	9
2.3 Warunki życia.....	12
2.3.1 Budżet Gminy.....	13
2.3.2 Lokalny rynek pracy.....	15
2.3.3 Infrastruktura komunalna i mieszkaniowa.....	16
2.3.4 Usługi społeczne.....	17
2.3.5 Warunki życia w gminie Świątajno w opinii mieszkańców.....	20
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 lokalnych liderów.....	37
2.5 Aktywność społeczna i obywatelska.....	40
2.6 Podsumowanie- wnioski, prognozy zmian.....	44
3. Programowanie wdrażanie strategii	48
3.1 Uwarunkowania prawne i programowanie strategii.....	48
3.2 Wizja i misja.....	52
3.3 Cele strategiczne i kierunki działań.....	52
Obszar interwencji I. Aktywizacja zawodowa.....	52
Obszar interwencji II. Wsparcie rodzin.....	53
Obszar interwencji III. Bezpieczeństwo zdrowotne i publiczne mieszkańców.....	54
Obszar interwencji IV. Wsparcie wybranych grup społecznych.....	55
Obszar interwencji V. Aktywizacja mieszkańców.....	56
3.4 Zarządzanie realizacją strategii.....	57
3.4.1 Monitoring strategii.....	58
3.4.2 Ramy finansowe.....	62

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 wyzwania. Pomimo, iż od momentu transformacji ustrojowej w Polsce minęło już 25 lat¹, zaś od 12 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.

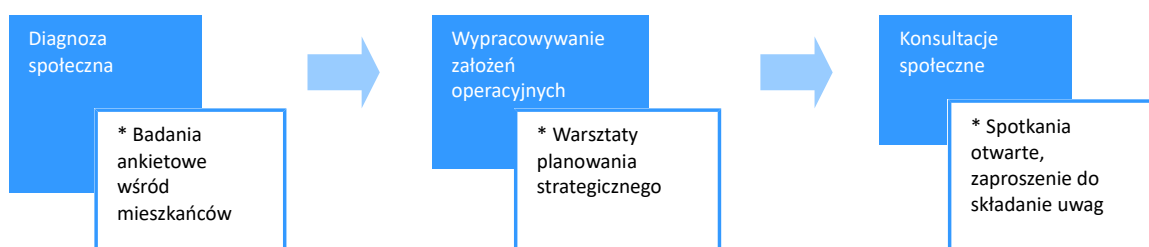
Wielość i różnorodność zagadnień w omawianej dziedzinie skłania wszakże do przyjęcia strategii, która uporządkuje rozproszoną wiedzę o problemach społecznych oraz wskaże priorytety. Łatwiej jest bowiem funkcjonować w dynamicznym i skomplikowanym otoczeniu prawnym, politycznym i społeczno-kulturowym, mając określone przynajmniej długofalowe cele oraz kierunki działań. Temu właśnie ma służyć dokument pt. „Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Świętajno na lata 2016-2023” jako długofalowy plan działań stanowiący odpowiedź na perspektywną diagnozę sytuacji społecznej.

¹ 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 Świętajno na lata 2016-2023 została opracowana przez Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Świętajnie przy współpracy z Olsztyńską Fundacją Inicjatyw Prospołecznych. Projekt „Nic o nas bez nas – partycypacja obywatelska w Gminie Świętajno” współfinansowany był ze środków Samorządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego. Głównym celem projektu było zwiększenie udziału mieszkańców w planowaniu lokalnej polityki służącej rozwiązywaniu problemów społecznych, wspieraniu integracji oraz podnoszeniu szans edukacyjnych i zawodowych. Podejmowane w jego ramach działania miały charakter wielopłaszczyznowy służąc z jednej strony wzrostowi aktywności obywatelskiej mieszkańców, a z drugiej podniesieniu świadomości władz oraz osób działających w obszarze pomocy społecznej - w zakresie partycypacji społecznej i obywatelskiej. Mieszkańcom gminy została stworzona możliwość (również poprzez zmniejszanie barier) wyrażenia swoich potrzeb i oczekiwań, zarówno podczas warsztatów edukacyjnych, jak i badań ankietowych, co przyczyni się do stworzenia podstaw ich aktywności w przyszłości. Natomiast dostrzeżenie przez władze gminy korzyści płynących ze stosowania partycypacyjnych metod planowania strategicznego będzie sprzyjało trwałości zastosowanych rozwiązań i przełożeniu ich na inne obszary życia społecznego w gminie. 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.

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.



W lipcu 2015 r. rozpoczął się pierwszy 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;
- 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 wyzwaniami. 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 5% mieszkańców gminy, którzy ukończyli 15 rok życia. Dobór próby miał charakter kwotowy – kwoty wyznaczono poprzez uwzględnienie kryterium płci i wieku. Główny cel badania stanowił wsparcie procesu planowania strategicznego w zakresie polityki społecznej w Gminie Świątajno poprzez identyfikację potrzeb i oczekiwań społecznych jej mieszkańców na potrzeby opracowania gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych.

Formularz ankiety wykorzystany do badania opinii mieszkańców składał się z 12 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 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 Gminnym Ośrodku Kultury w Świątajnie 10 września, 6 października oraz 28 października 2015 roku. Ponadto spotkanie zorganizowane w Spychowiu zostało poświęcone poznaniu potrzeb i oczekiwań seniorów.

W okresie od 16 czerwca 2015r. do 27 lipca 2015r. odbyły się warsztaty edukacyjne z udziałem mieszkańców wszystkich sołectw z terenu Gminy Świątajno. Warsztaty służyły przede wszystkim edukacji mieszkańców w zakresie zasad i korzyści wynikających z partycypacji społecznej, praw obywatelskich oraz kompetencji samorządu, ale także zachęceniu ich do podejmowania aktywności

na rzecz swojego otoczenia. Podczas spotkań zostały zidentyfikowane lokalne zasoby, problemy i potrzeby społeczne, a także zaprojektowane drogi rozwoju społeczności gminy

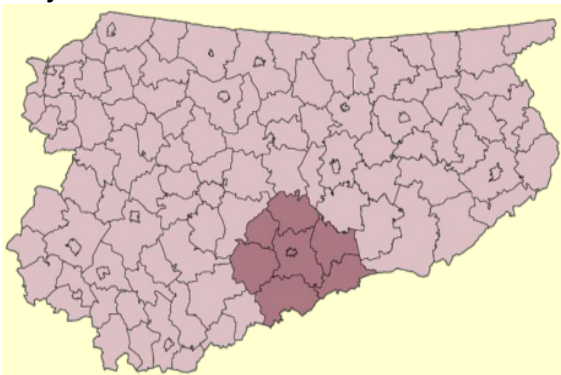
2. Diagnoza sytuacji społecznej

2.1. Ogólna charakterystyka gminy

Gmina Świętajno jest położona w południowej części województwa warmińsko-mazurskiego, w powiecie szczycieńskim, w sercu regionu znanego jako „Zielone Płuca Polski”. Sąsiaduje z gminami: Dźwierzuty, Szczytno (gm. wiejska), Piecki, Ruciane-Nida i Rozogi.

Rysunek 1. Gmina Świętajno na tle województwa i powiatu

Województwo Warmińsko- Mazurskie



Powiat szczycieński



Pod względem administracyjnym Gmina obejmuje 15 sołectw, w których skład wchodzi 24 miejscowości. Największą z nich jest Świętajno (siedziba władz samorządowych), Spychowo i Kolonia.

Gmina znajduje się w niedalekiej odległości od miasta powiatowego – Szczytna (18 km), Ponadto przez teren gminy przebiega droga krajowa nr 53 (Olsztyn - Ostrołęka), droga krajowa nr 59 (Giżycko-Rozogi) oraz linia kolejowa Szczytno-Pisz. Odległość od Olsztyna - siedziby władz administracyjnych województwa wynosi 70 km. Położenie geograficzne gminy oraz układ dróg lokalnych i regionalnych powodują, iż lokalizacja gminy względem ważnych punktów węzłowych (aglomeracji) jest średnio korzystna.

Gmina Świętajno zajmuje powierzchnię 27955 ha i stanowi 14,5 % powierzchni powiatu szczycieńskiego. Charakteryzuje się niską gęstością zaludnienia: 22 osób na 1 km². Warto nadmienić, iż ten wskaźnik lokuje ją dopiero na 96 miejscu (2010 rok) wśród jednostek samorządu terytorialnego tego samego szczebla na Warmii i Mazurach (średnia wojewódzka to 60 osób na km²).

Według Narodowego Spisu Rolnego 2010, użytki rolne zajmują 13,61 ha powierzchni gminy. Lesistość wynosi natomiast 62,5%. Na terenie gminy znajduje się ponadto wiele jezior, m.in. Krawno, Ciche, Kierwik, Nożyce, Piasutno, Spychowskie, Świętajno- łąckie (największe jezioro w gminie), Zyzdrój Mały. Powierzchnia jezior to 530,7 ha, czyli 1,9 % powierzchni gminy. 40% powierzchni gminy to obszary prawnie chronione, w tym obszary chronionego krajobrazu.

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. 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 Wschodnich².

² <http://www.swietjno-ug.wwm.pl/>

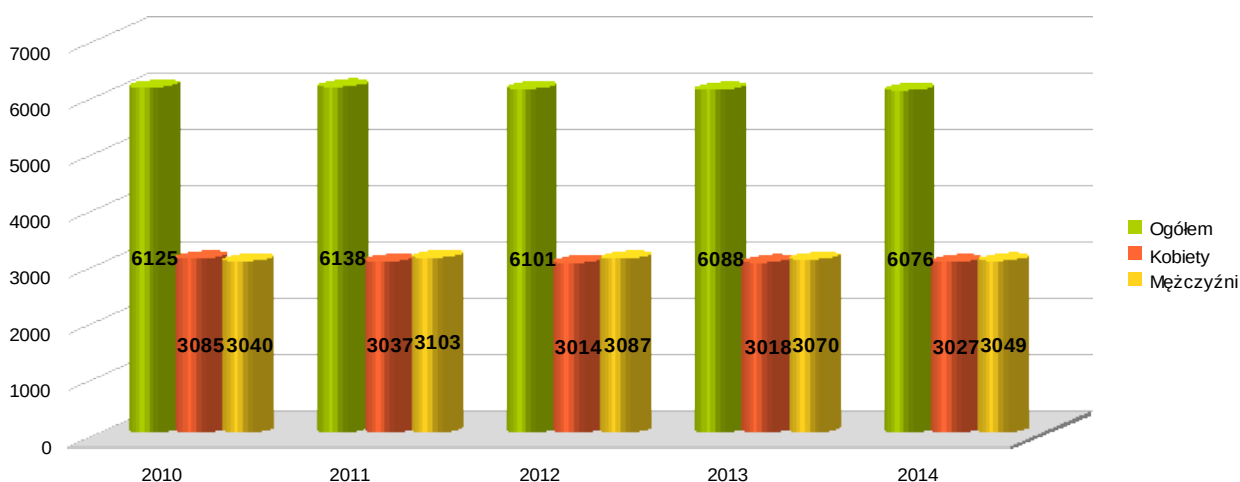
Trwałymi śladami historii są liczne zabytki, wśród których prym wiodą obiekty sakralne. Do najcenniejszych zabytków gminy Świątajno zalicza się: Kościół w Jerutkach (1715), kościół w Spychowie (1903), kościół w Świątajnie (1908), domy mieszkalne i inwentarskie w Piasutnie, Powalczynie i Jerutkach.

2.2. Ludność

W latach 2010-2014 w Gminie Świątajno odnotowano spadek liczby zamieszkałej ludności. W 2014 r. Gminę zamieszkiwało 6 076 osób, czyli o 49 osób mniej niż w pierwszym roku analizy (6 125).

Struktura ludności według płci wskazuje na zbliżone odsetki kobiet i mężczyzn – w całym okresie analizy oscylują one wokół 50,0%. W 2014 r. kobiety stanowiły w ogóle mieszkańców Gminy 49,81%, natomiast mężczyźni 50,19%. Na 100 mężczyzn przypadało dokładnie 100 kobiet. Stan liczby mieszkańców ogółem oraz według płci zaprezentowano na wykresie 1.

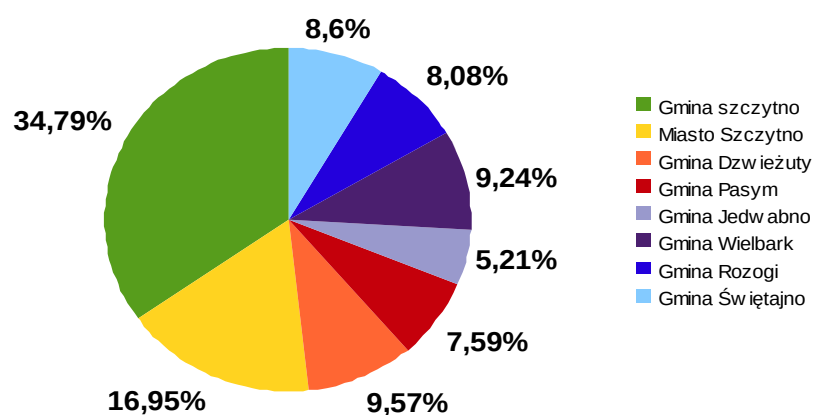
Wykres 1. Liczba ludności Gminy Świątajno ogółem i według płci w latach 2010- 2014



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Liczba ludności gminy Świątajno stanowi ok. 8,6 % ludności powiatu szczycieńskiego. Porównanie liczby ludności w latach 2010-2014 przedstawia wykres Nr 2

Wykres 2. Liczba ludności gmin powiatu szczycieńskiego w latach 2010-2014



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

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 nr 2.

Tabela 1. Przyrost naturalny w Gminie Świątajno w latach 2010-2014

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014
Urodzenia żywe	78	63	60	58	65
Zgony ogółem	63	41	70	59	57
Przyrost naturalny	15	22	-11	-1	-8

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Z danych GUS wynika, że w Gminie Świątajno w latach 2010-2014 przyrost naturalny był dodatni, co oznacza, iż urodziło się więcej dzieci niż umarło mieszkańców. 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 trzech latach 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 (migracje) 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 2011-2014 przyjmowało wartości ujemne, co oznacza, iż więcej osób wymeldowało się z Gminy Świątajno do innych gmin lub za granicę niż się w niej zameldowało.

Tabela 2. Migracje na pobyt stały w latach 2010-2014

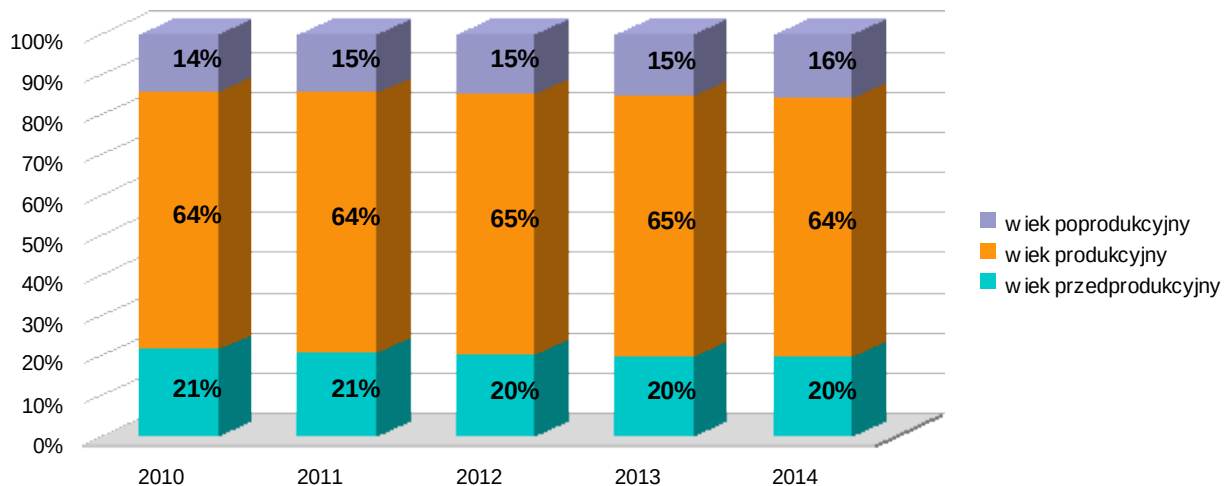
Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014
Zameldowania w ruchu wewnętrznym	85	65	37	56	63
Wymeldowania w ruchu wewnętrznym	66	78	75	67	87
Saldo migracji wewnętrznych	18	-13	-36	-11	-27
Zameldowania z zagranicy	1	5	1	0	3
Wymeldowana za granicę	0	1	3	0	0
Saldo migracji zagranicznych	1	4	-2	0	3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Analiza danych demograficznych pozwala ponadto zidentyfikować w Gminie Świątajno 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 3 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 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

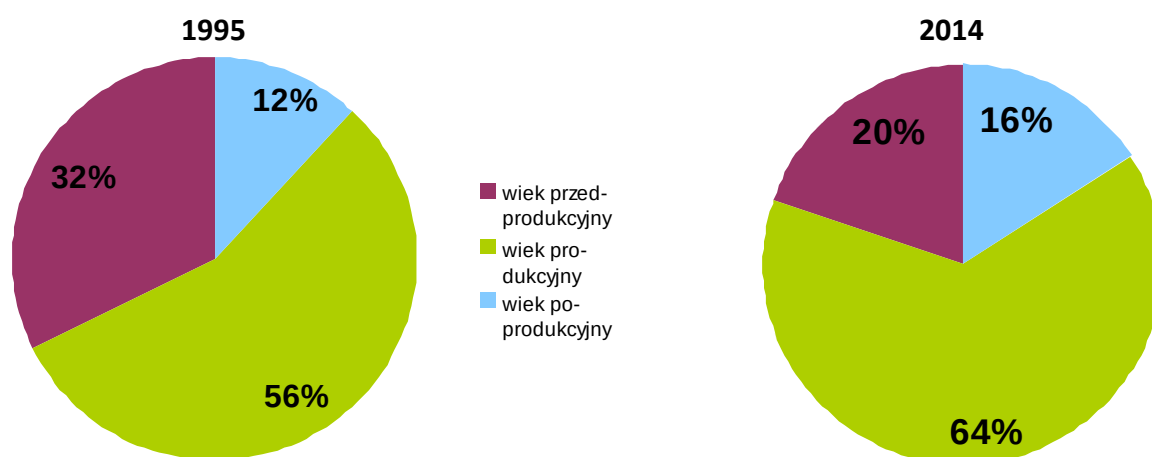
Wykres 3. Struktura ludności gminy Świątajno według ekonomicznych grup wieku (w %) w latach 2010- 2014



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 Świątajno z tą z połowy lat 90. XX wieku.

Wykres 4. Porównanie struktury ludności gminie Świątajno według ekonomicznych grup wieku w latach 1995 i 2014



Źródło : opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Wykres 4 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 pp. Jednocześnie w populacji gminy zwiększyła się liczba osób starszych z 12 do 16%.

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 Świątajno ma charakter leśno-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 gospodarstwa rolne. Według NSR 2010, na terenie gminy było 494 gospodarstw rolnych, w tym 493 indywidualnych. Działalność rolniczą prowadziły 472 gospodarstwa, w tym 236 uprawę ziemi (dominujące zboża i ziemniaki), a 282 – 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 dezagrariacją³. 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.

Z opisanych wcześniej względów w gminie nie rozwinął się przemysł, brakuje również dużych zakładów pracy. Miejscem zatrudnienia dla ludności są sklepy, szkoły, przedszkola, bank, ośrodki

3 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_analiza/Raporty_o_rozwoju/raporty_krajowe/Documents/Ekspertyza_Rozwoj_%20obszarow_wiejskich_09082011.pdf

zdrowia, urząd gminy, biblioteka, GOPS, GOK, ŚDS, małe firmy samozatrudniające (pilarze leśni) oraz zakłady usługowe (np. stolarskie, tartaki, remontowo-budowlane, naprawa samochodów).

W kontekście wcześniejszych rozważań można powiedzieć, iż potencjał Gminy Świątajno w zakresie warunków i jakości życia jest umiarkowany. Rozciągłość terytorium, rozproszenie zabudowy mieszkalnej, niska gęstość zaludnienia oraz niski poziom zamożności mieszkańców 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 ludności⁴. Mimo wskazanych ograniczeń, Gmina Świątajno zapewnia mieszkańcom różnorodne usługi społeczne oraz komunalne. Zadania te realizuje w szczególności poprzez utrzymanie i rozwój lokalnej infrastruktury oraz prowadzenie jednostek organizacyjnych (np. szkoły, GOPS, GOK).

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 nieograniczone⁵.

Jak wynika ze sprawozdania rocznego z wykonania budżetu za rok 2014, Gmina Świątajno zamknęła ostatni rok budżetowy następującymi dochodami i wydatkami:

- Dochody – 23.053.354,27 zł, z tego:
 - dochody bieżące - 20.511.692,16 zł,
 - dochody majątkowe - 2.541.662,11 zł.
- Wydatki – 25.153.407,50zł, z tego:
 - wydatki bieżące - 18.739.316 zł,
 - wydatki majątkowe - 6.414.090,89zł.

Deficyt budżetu gminy, który w 2014 roku wyniósł 2.100.053,23 zł, został pokryty z nadwyżki budżetu miny z lat ubiegłych w kwocie 2.100.053,23 zł⁶.

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 2014 r. wydatki

4 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.

5 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.

6 Sprawozdanie roczne z wykonania budżetu Gminy Świątajno za 2014 rok.

w dziale 801 „Oświata i wychowanie” wyniosły 6.997.358,59 zł, co stanowiło ok.29% wszystkich wydatków JST. Na drugim miejscu wśród wydatków budżetu gminy są natomiast wydatki na pomoc społeczną (dział 852), które wyniosły 5.015.350,02 zł, czyli ok. 20% ogółu.

Analizując budżet Gminy Świątajno 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 Świątajno 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.

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

	2010			2011			2012		
	Polska	Wojew.	Gmina	Polska	Wojew.	Gmina	Polska	Wojew.	Gmina
Dochód	3276,40	3082,24	3102,93	3444,21	3316,79	4545,81	3624,21	3418,16	3448,94
W tym dochody własne	1727,78	1323,71	1154,45	0828,43	1433,00	2366,80	1918,59	1525,94	1321,35
Wydatki	3081,01	3301,69	3332,03	3075,02	3258,31	5018,68	3025,34	3205,02	3621,96

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych 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 38,31%. Resztę dochodów gminy obejmowały dotacje celowe – 21,5% oraz subwencja ogólna – 35,4%⁷. 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 fizycznych⁸.

Należy nadmienić, iż według rankingu zamożności jednostek samorządu terytorialnego publikowanego przez czasopismo „Wspólnota”, w 2014 r. gmina Świątajno z dochodem 2.714,20 zł na 1 mieszkańca zajęła 432 miejsce wśród 1566 gmin wiejskich w kraju⁹. W porównaniu z rokiem poprzednim oznacza to awans o 30 miejsc. Natomiast według rankingu wykorzystania środków zagranicznych za lata 2011-2013, Świątajno zajmowało bardzo wysoką 24 pozycję wśród wszystkich gmin wiejskich w kraju¹⁰.

2.3.2. Lokalny rynek pracy

7 W 2012 r. subwencja ogólna dla Gminy Świątajno dzieliła się w 74,4% na część oświatową oraz 24,5% na część wyrównawczą. Resztę stanowiły część równoważąca i uzupełnienie subwencji ogólnej

8 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.

9 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.

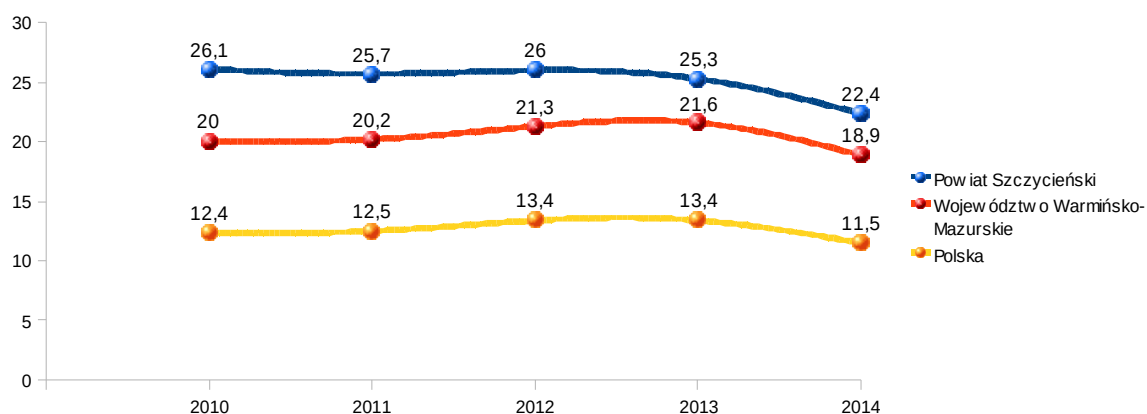
10 <http://www.wspolnota.org.pl/rankingi/>

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”¹¹. 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 2014 roku sięgnęła 18,9%, podczas gdy w kraju ukształtowała się na poziomie 11,5%. W powiecie szczycieńskim wyniosła ona w analizowanym okresie 22,4%, 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 Świętajno. 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 5. Stopa bezrobocia w Polsce, województwie warmińsko-mazurskim i powiecie szczycieńskim w latach 2010-2014



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Według danych GUS, liczba pracujących z obszaru Gminy Świętajno w 2012 roku wynosiła 544 osób¹² (w tym 262 kobiet), co stanowiło 5,0% pracujących w powiecie szczycieńskim. W porównaniu do 2010 roku, stanowiącego pierwszy rok analizy, liczba ta zwiększyła się o 62 osoby, czyli o 11,5%.

Tabela 4. Pracujący z terenu Gminy Świętajno według sekcji w latach 2010-2014

Wyróżnienie	2010	2011	2012	2013	2014
Ogółem	535	505	544	570	606

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

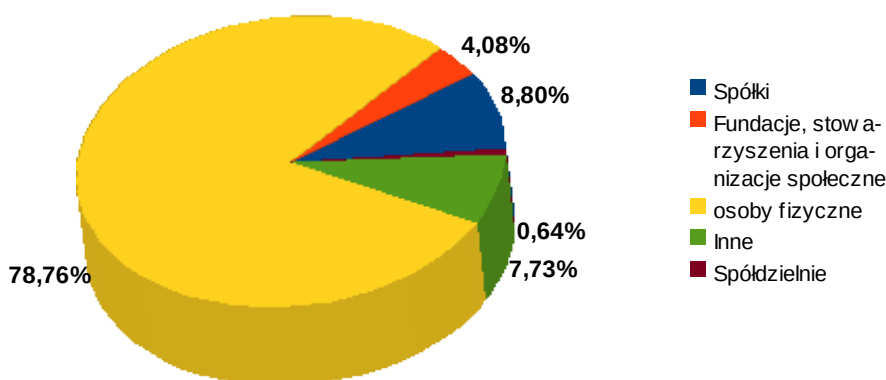
12 Liczba ta nie obejmuje podmiotów gospodarczych o liczbie pracujących do 9 osób, osób pracujących w gospodarstwach indywidualnych w rolnictwie, a także duchowieństwa, fundacji, stowarzyszeń i innych organizacji.

Kobiety	249	248	262	269	291
Mężczyźni	286	257	282	307	315

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 2014 roku w rejestrze REGON figurowało 466 podmiotów gospodarki narodowej z terenu Gminy Świątajno, które stanowiły 8,9% podmiotów zarejestrowanych na obszarze powiatu szczycieńskiego. Wśród nich przeważały osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą (78,76%, tj. 367 podmiotów), w następnej kolejności należy wskazać fundacje, stowarzyszenia i organizacje społeczne (4,08%, 19 podmiotów), spółki (8,8%, 41 podmiotów) oraz spółdzielnie (0,64%, 3 podmioty).

Wykres 6. Podmioty gospodarki narodowej w Gminie Świątajno według form prawnych w 2014 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Gmina lokuje się w czołówce rankingu jednostek województwa warmińsko-mazurskiego w omawianym zakresie. Według wskaźnika „Podmioty w rejestrze REGON na 10 tys. ludności”, w 2014 r. Świątajno zajmowało 37. miejsce wśród gmin województwa warmińsko-mazurskiego, zaś wskaźnik ten wynosił 767. Dla porównania lider rankingu, gmina wiejska Stawiguda, osiągnęła wskaźniki 1349 w 2014 r., czyli ponad 2-krotnie wyższy niż w Świątajnie.

2.3.3. Infrastruktura komunalna i mieszkaniowa

W zakresie ochrony środowiska gmina prowadzi dwie oczyszczalnie ścieków: w Świątajnie o przepustowości 600 m³/dobę i Spychowie o przepustowości 300m³/dobę, z których w 2013 r. korzystało 2 886 mieszkańców, czyli 51,6% ogółu ludności (dla porównania, średnia wojewódzka to 68,3%). Na terenie gminy istnieje ponadto 644 zbiorników bezodpływowych, tzw. szamb, a także 7 przydomowych oczyszczalni ścieków(stan na rok 2013). Dostęp do sieci kanalizacyjnej posiadało 51,6% mieszkańców. Dużo wyższa była natomiast dostępność sieci wodociągowej. W 2013 r. korzystało z niej 76,1% ludności.

W analizowanym okresie od 2010r. do 2014 r. liczba mieszkań w gminie zwiększyła się aż o 71 – z 1655 w 2010 r., jak również ich średnia powierzchnia użytkowa – z 80,8 do 82,3 m². Ponadto pozytywny jest fakt, iż wzrosła przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania w przeliczeniu na 1

osobę – z 21,8 do 23,4 m². 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 Świątajno charakteryzuje porównywalne wyposażenie w podstawowe instalacje techniczno-sanitarne, jednakże mieszkania są większe od mieszkań w powiecie i województwie.

Tabela 5. Wybrane wskaźniki dotyczące zasobów mieszkaniowych na obszarach wiejskich w 2014 r.

	Gmina Świątajno	Powiat szczyeński	Województwo warmińsko-mazurskie
Przeciętna powierzchnia użytkowa 1 mieszkania w m ²	82,3	74,9	67,9
Odsetek mieszkań wyposażonych w wodociąg	89,9	91,1	91,8
Odsetek mieszkań wyposażonych w łazienkę	79,5	80,7	81,7
Odsetek mieszkań wyposażonych w centralne ogrzewanie	63,6	67,8	69,1
Odsetek mieszkań wyposażonych w ustęp spłukiwany	84,6	91,3	94,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

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 Świątajno prowadzi placówki realizujące zadania oświatowe na poziomie przedszkolnym, podstawowym oraz gimnazjalnym:

1. Zespół Szkolno-Przedszkolny w Świątajnie;
2. Zespół Szkół w Spychowiu;
3. Szkoła Podstawowa w Kolonii;
4. Szkoła Podstawowa w Jerutach;
5. Publiczne Gimnazjum w Świątajnie.

Na terenie gminy znajduje się ponadto Przedszkole w Jerutkach, której organem prowadzącym jest Fundacja „Kreolia – Kraina Kreatywności”.

Wg BDL GUS w 2014 roku w szkołach podstawowych uczyło się 396 uczniów – na 1 oddział przypadało 17 uczniów. Natomiast do gimnazjum uczęszczało 201 osób (22 uczniów w 1 oddziale). Z kolei opieką i wychowaniem przedszkolnym objętych było 161 dzieci w wieku 3-6 lat. Wskaźnik „odsetek dzieci w wieku 3-5 lat objętych wychowaniem przedszkolnym na terenach wiejskich” w 2014 roku wynosił: dla gminy 69,8%,; dla regionu – 44,3%, dla Polski – 60,8%. 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. pracownie 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 Świątajno 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 Świątajnie;
- Gminna Biblioteka Publiczna w Świątajnie oraz filia w Spychowie i Kolonii.

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 na 100 osób, stanowiskami komputerowymi, kawiarenką na spotkania. Ponadto administruje świetlicami wiejskimi w Jerutkach, Długim Borku, Piasutnie, Konradach i Białym Gruncie. Przy Gminnym Ośrodku Kultury działa chór „Pasjonata”, odbywają się zajęcia teatralne dla dzieci z klas I-III, zajęcia artystyczne, język angielski dla dorosłych, zajęcia dla grających w scrabble. Ponadto GOK organizuje lub współorganizuje wiele spotkań o różnorodnej tematyce oraz imprez kulturalnych.

Z kolei GBP prowadzi wypożyczalnię książek, a także obsługuje Zespół Szkolno-Przedszkolny i Gimnazjum w Świątajnie. Biblioteka organizuje lekcje biblioteczne, konkursy recytatorskie, czytelnicze oraz akcje upowszechniające czytelnictwo, m.in. uczestniczy w ogólnokrajowej akcji „Cała Polska czyta dzieciom”, . Posiada również 15 komputerów z dostępem do Internetu, z których mogą korzystać jej klienci. Ponadto GBP organizuje spotkania seniorów (wycieczki, bal karnawałowy) Poszukiwanie nowych funkcji biblioteki jest naturalną konsekwencją zachowań mieszkańców, wyrażającą się w spadku liczby osób korzystających z biblioteki oraz liczby wypożyczeń. W 2010 roku GBP posiadała 1012 czytelników oraz 20942 wypożyczeń, natomiast w 2014 r. było 1044 czytelników oraz 21683 wypożyczeń księgozbioru.

Pomoc społeczna

Jednostką realizującą zadania gminy wynikające z ustawy o pomocy społecznej jest Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Świątajnie. 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 celowi¹³. GOPS zatrudnia 3 pracowników socjalnych. W 2014 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 Świątajno funkcjonuje ponadto Środowiskowy Dom Samopomocy w Piasutnie, który zapewnia 60 miejsc dziennych dla osób chorujących psychicznie. Organem

¹³ Art. 6 pkt. 12 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

prowadzącym jest powiat. 55 mieszkańców z terenu Gminy Świętajno uczestniczy w zajęciach jakie oferuje ŚDS.

Opieka zdrowotna

Obecnie zasadniczym elementem opieki zdrowotnej w Polsce są lekarze pierwszego kontaktu, realizujący podstawową opieką zdrowotną (POZ)¹⁴. 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 Świętajnie i Spychowie – Niepubliczny Zakład Opieki Zdrowotnej Praktyka Lekarska "ProMedica",
- w Świętajnie – Przychodnia Lekarska "Medicus",
- a także dwa gabinety stomatologiczne w Świętajnie i Spychowie oraz gabinet rehabilitacyjny w Świętajnie. Ponadto istnieją dwie apteki ogólnodostępne w Świętajnie i Spychowie.

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 ogólnie przyjęte normy postępowania¹⁵. 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.

stan bezpieczeństwa na terenie Gminy Świętajno 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 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 Świętajnie, Spychowie, Piasutnie i Długim Borku.

2.3.5 Warunki życia w Gminie Świętajno w opinii mieszkańców.

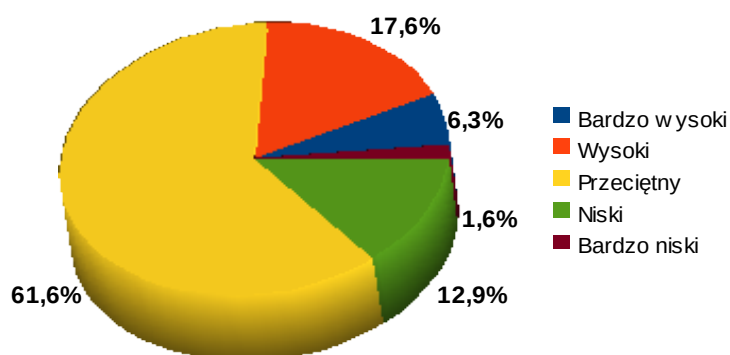
Główny cel badania stanowi wsparcie procesu planowania strategicznego w zakresie polityki społecznej w Gminie Świętajno poprzez identyfikację potrzeb i oczekiwań społecznych jej mieszkańców na potrzeby opracowania gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych. Badani mieszkańcy Gminy Świętajno (255 osób) są raczej zadowoleni z miejsca zamieszkania w gminie. Poziom tego zadowolenia najczęściej określają jako *przeciętny* – odpowiedziało tak 61,6%

14 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.

15 encyklopedia.pwn.pl/haslo/3876790/bezpieczenstwo-publiczne.html

respondentów, jednak analiza pozostałych odpowiedzi wskazuje na przewagę pozytywnych nad negatywnymi. Blisko jedna czwarta badanych mieszkańców (23,9%) wskazała bowiem na *wysoki* lub *bardzo wysoki* poziom zadowolenia, podczas gdy *niskim* czy *bardzo niskim* określiło go 14,5%. Ponadto, 68,6% respondentów deklaruje, że w przyszłości zamierza nadal mieszkać w Gminie Świętajno, podczas gdy zamiar wyjazdu wskazało 9,8%. Warto również zauważyć, że ponad jedna piąta badanych mieszkańców (21,6%) nie potrafi jednoznacznie określić swoich planów w tej kwestii.

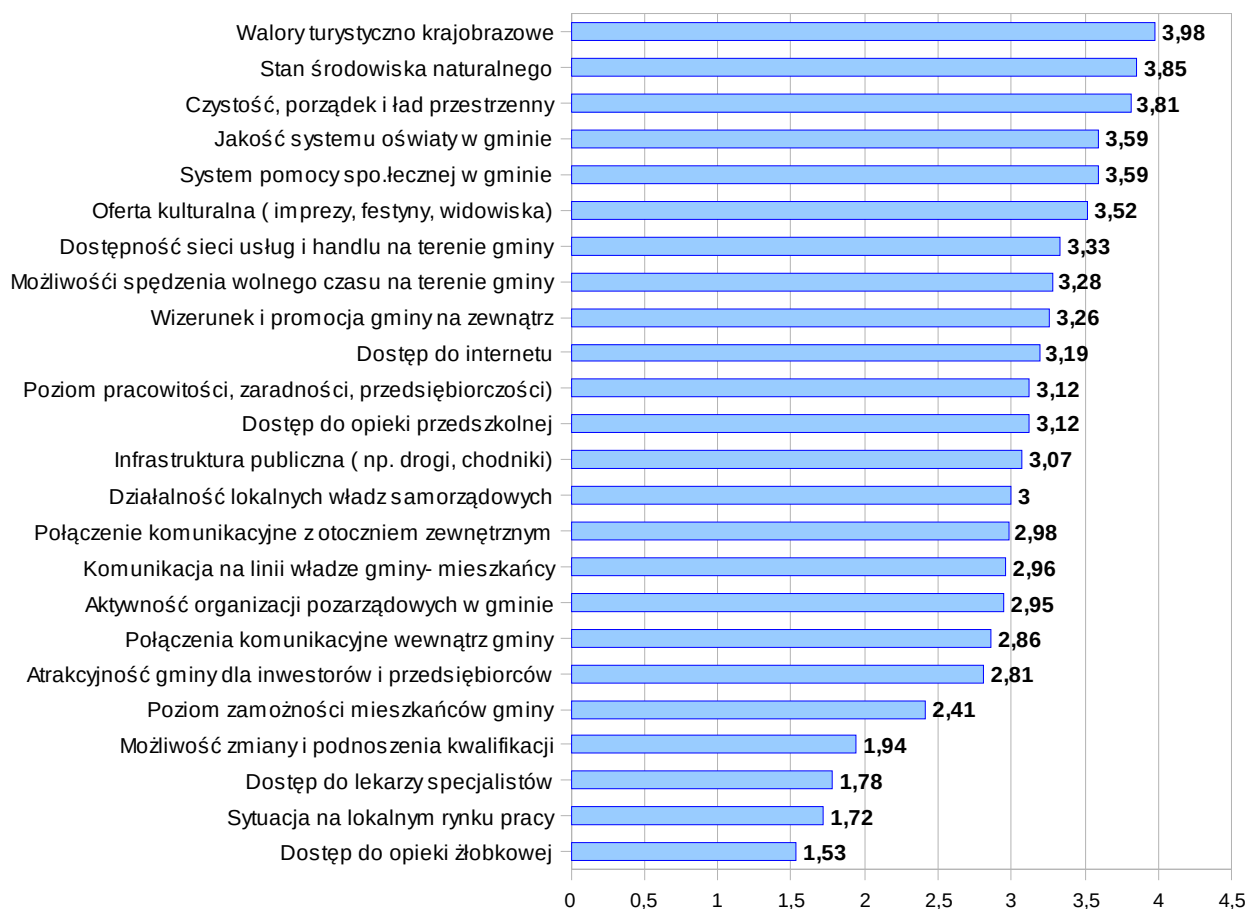
Wykres 7. Samoocena zadowolenia respondentów z miejsca zamieszkania w gminie



Źródło: Raport z badań społecznych przeprowadzonych w ramach zadania pn. „Nic o nas bez nas-partycypacja obywatelska w Gminie Świętajno” współfinansowanego ze środków Samorządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

Niejakie uszczegółowienie samooceny poziomu zadowolenia z miejsca zamieszkania w Gminie Świętajno stanowi ocena czynników, które mogą wpływać na jakość życia jej mieszkańców. Respondenci zostali poproszeni o ocenę dwudziestu czterech wskazanych czynników na skali od 1 do 5, przy czym 1 oznacza *bardzo źle*, a 5 – *bardzo dobrze*. Podstawę analizy stanowi średnia wskazań liczona w stosunku respondentów, którzy dokonali oceny danego czynnika.

Wykres.8. Subiektywna ocena czynników wpływających na jakość życia w Gminie Świętajno.



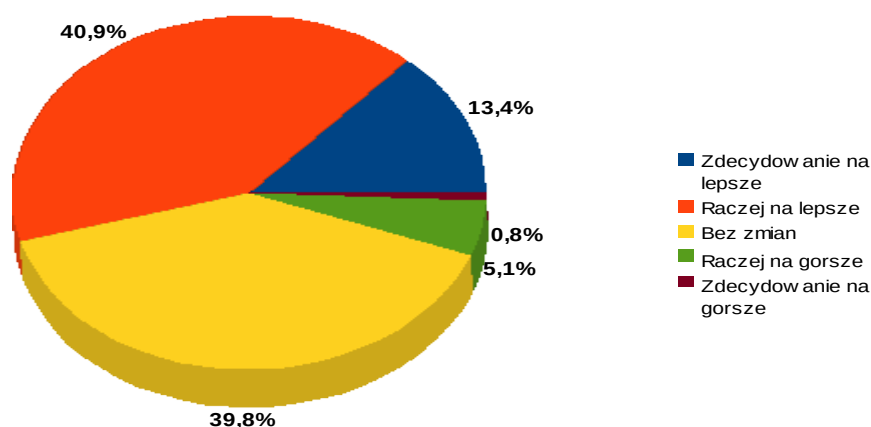
Źródło: Raport z badań społecznych przeprowadzonych w ramach zadania pn. „Nic o nas bez nas-partycypacja obywatelska w Gminie Świętajno” współfinansowanego ze środków Samorządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

Na podstawie analizy czynników wpływających na jakość życia, można wskazać mocne strony gminy, którymi są: walory turystyczno-krajobrazowe (średnia 3,98); stan środowiska naturalnego (3,85); czystość, porządek i ład wewnętrzny (3,81). Powyżej przeciętnej respondenci oceniają również jakość systemu oświaty w gminie (3,59), system pomocy społecznej w gminie (3,59), ofertę kulturalną (3,52), dostępność sieci usług i handlu na terenie gminy (3,33), możliwości spędzania wolnego czasu na terenie gminy (3,28), wizerunek i promocję gminy na zewnątrz (3,26), dostęp do Internetu (3,19), poziom pracowitości, zaradności i przedsiębiorczości mieszkańców (3,12), dostęp do opieki przedszkolnej (3,12) oraz infrastrukturę publiczną (3,07). Działalność lokalnych władz samorządowych została oceniona na 3,0; natomiast pozostałe czynniki – poniżej przeciętnej.

Wśród aspektów, które mogą negatywnie rzutować na obraz gminy i jakość życia należy wskazać najniżej ocenione przez respondentów, czyli dostęp do opieki żłobkowej (1,53), sytuację na lokalnym rynku pracy (1,72), dostęp do lekarzy specjalistów (1,78) oraz możliwość zmiany i podnoszenia kwalifikacji zawodowych (1,94). Poniżej przeciętnej oceniono także poziom zamożności mieszkańców (2,41), atrakcyjność gminy dla przedsiębiorców i inwestorów (2,81), wewnętrzne i zewnętrzne połączenia komunikacyjne gminy (odpowiednio 2,86 i 2,98), aktywność organizacji pozarządowych (2,95) oraz komunikację na linii władze gminy – mieszkańcy (2,96).

Istotne jest to, że respondenci dostrzegają pozytywne zmiany warunków życia w Gminie Świętajno w ostatnich latach. Ponad połowa (54,3%) badanych mieszkańców zauważa zmiany *na lepsze*, przy czym 40,9% *raczej*, a 13,4% *zdecydowanie*. Blisko 40% uważa, że żadne zmiany nie nastąpiły, natomiast jedynie 5,9% dostrzega zmiany *na gorsze* – 5,1% *raczej*, a 0,8% *zdecydowanie*.

Wykres 9. Zmiana warunków życia w Gminie Świętajno w ostatnich latach w opinii respondentów



Źródło: Raport z badań społecznych przeprowadzonych w ramach zadania pn. „Nic o nas bez nas-partycypacja obywatelska w Gminie Świętajno” współfinansowanego ze środków Samorządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

Ocena jakości życia w Gminie Świętajno dokonana przez respondentów znajduje odzwierciedlenie we wskazanych przez nich najważniejszych kierunkach jej rozwoju. W opinii badanych mieszkańców rozwój powinien koncentrować się na wsparciu tworzenia nowych miejsc pracy (80,4% respondentów), natomiast w dalszej kolejności na rozwoju usług społecznych, takich jak edukacja, opieka nad dziećmi i osobami starszymi (27,1%), rozwoju i poprawie efektywności rolnictwa (24,3%), wsparciu działalności pozarolniczej (23,1%) oraz wzroście atrakcyjności inwestycyjnej gminy (22,0%).

Tabela 6. Najważniejsze kierunki rozwoju Gminy Świętajno w opinii respondentów

Wyszczególnienie	Liczba wskazań	% respondentów
Wsparcie tworzenia nowych miejsc pracy	205	80,4%
Rozwój usług społecznych	69	27,1%
Rozwój i poprawa efektywności rolnictwa	62	24,3%
Wsparcie działalności pozarolniczej (zakładanie firm, agroturystyka)	59	23,1%
Wzrost atrakcyjności inwestycyjnej gminy	56	22,0%
Budowanie i promocja wizerunku gminy	40	15,7%
Rozwój komunikacji i infrastruktury technicznej	33	12,9%
Wzrost atrakcyjności turystycznej gminy	32	12,5%
Wsparcie inicjatyw kulturalnych i sportowo-rekreacyjnych	21	8,2%
Ochrona i wzbogacanie środowiska przyrodniczego	15	5,9%
Wspieranie organizacji pozarządowych i oddolnych inicjatyw lokalnych	13	5,1%

Źródło: Raport z badań społecznych przeprowadzonych w ramach zadania pn. „Nic o nas bez nas-partycypacja obywatelska w Gminie Świętajno” współfinansowanego ze środków Samorządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego. Uwaga: Respondenci mieli możliwość wskazania maksymalnie 3 kierunków spośród wymienionych, w związku z czym odsetek respondentów nie sumuje się do 100%.

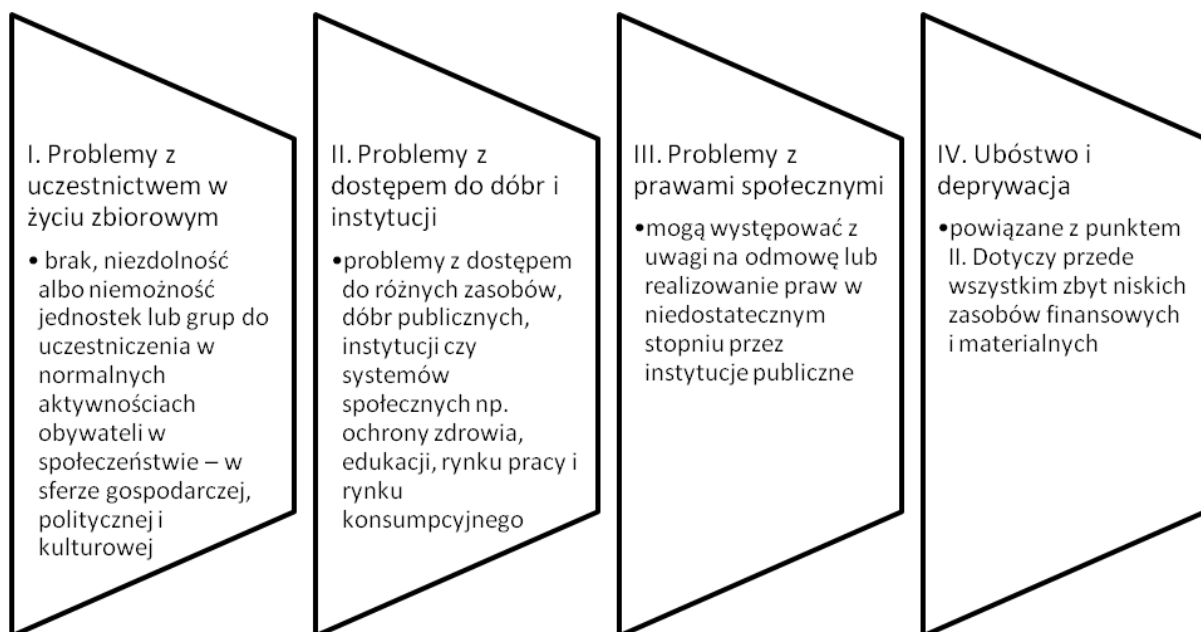
W dalszej kolejności respondenci wskazywali na budowanie i promocję wizerunku gminy (15,7%), rozwój komunikacji i infrastruktury technicznej (12,9%), wzrost atrakcyjności turystycznej gminy (12,5%), wsparcie inicjatyw kulturalnych i sportowo-rekreacyjnych (8,2%), natomiast najmniej wskazań przypadło ochronie i wzbogacaniu środowiska przyrodniczego (5,9%) oraz wsparciu organizacji pozarządowych i oddolnych inicjatyw lokalnych (5,1%).

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



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 2010-2014 ogólna liczba mieszkańców, którzy korzystali z pomocy społecznej, nie ulegała znacznym wahaniom, utrzymując się jednak cały czas na bardzo wysokim poziomie. Tendencję w tym zakresie zaprezentowano w tabeli 7.

Porównując dane zawarte w tabeli z liczbą mieszkańców Gminy, uzyskujemy spojrzenie na skalę korzystania z pomocy GOPS. W 2014 r., w którym odnotowano najwięcej klientów, odsetek osób korzystających z pomocy społecznej wyniósł 22,44%. W pozostałym analizowanym okresie utrzymywał się on na zbliżonym poziomie – od 20,19 do 22,36%.

Tabela 7. Liczba osób i rodzin korzystających z pomocy społecznej w Gminie Świątajno w latach 2010-2014

Wyróżnienie	2010	2011	2012	2013	2014
Liczba osób	1318	1373	1232	1289	1364
Liczba rodzin	356	378	342	368	405

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 2014 r. takich osób było 299 (czyli 49,42% 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 duża¹⁶.

Tabela 8. Odsetek osób korzystających z pomocy społecznej w stosunku do ogółu ludności Gminy Świątajno w latach 2010-2014

Wyróżnienie	2010	2011	2012	2013	2014
Liczba mieszkańców	6125	6138	6101	6088	6076
Osoby w gospodarstwach domowych korzystających z pomocy społecznej	1318	1373	1232	1289	1364
Odsetek osób korzystających z pomocy społecznej względem ogółu mieszkańców (w %)	21,51	22,36	20,19	21,17	22,44

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GOPS.

Najistotniejsze problemy społeczne Gminy Świątajno zostały określone w drodze analizy powodów udzielania pomocy mieszkańcom przez GOPS w latach 2012-2014, na podstawie sporządzanej rokrocznie „Oceny zasobów pomocy społecznej”.

¹⁶ Stałością 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 9. Powody przyznawania pomocy społecznej w Gminie Świątajno w latach 2012-2014

Wyszczególnienie	2012		2013		2014	
	Liczba rodzin	Liczba osób w rodzinach	Liczba rodzin	Liczba osób w rodzinach	Liczba rodzin	Liczba osób w rodzinach
ubóstwo	342	1232	292	1059	311	1074
bezrobocie	267	934	237	863	261	897
niepełnosprawność	77	188	82	193	86	172
długotrwała lub ciężka choroba	30	119	30	125	36	124
bezradność (problemy)	71	348	64	332	53	272
alkoholizm	50	170	78	105	80	121
narkomania	0	0	0	0	0	0
potrzeba ochrony macierzyństwa	55	x	51	x	48	x
w tym: wielodzietność	19	x	21	x	22	x
bezdomność	5	5	6	6	5	5
opuszczenie zakładu karnego	2	5	7	11	2	2
zdarzenia losowe	3	9	0	0	2	7
klęski żywiołowe i ekologiczne	0	0	0	0	0	0
sieroctwo	0	0	0	0	0	0
przemoc w rodzinie – ofiary przemocy	54*	x	86*	x	81*	x
przemoc w rodzinie - sprawcy przemocy	22*	x	35*	x	28*	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 Świątajno problemami są: 1) ubóstwo; 2) bezrobocie; 3) niepełnosprawność; 4) bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego; 5) alkoholizm. Rządziej pomoc społeczna jest udzielana z powodu przemocy w rodzinie oraz w związku z ochroną macierzyństwa. W świetle statystyki GOPS inne problemy społeczne, w tym narkomania, handel ludźmi 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 Świątajno odpowiada najważniejszym powodom udzielania świadczeń w województwie warmińsko-mazurskim, z tą różnicą, że w Regionie jako trzy pierwsze wymienia się bezrobocie, ubóstwo i niepełnosprawność.

Tabela 10. Świadczenia pieniężne i inne rodzaje pomocy udzielane przez gminę w 2014 r.

Wyszczególnienie	liczba osób	kwota świadczeń	na 1 os.
Zasiłek stały	83	333 311	4 015,68
Zasiłek okresowy	129	129 326	1 002,52

- tym: zasiłek okresowy z powodu bezrobocia	116	123 028	1 060,58
Zasiłek celowy	153	46 447	303,57
Posiłek (w ramach programu "Pomoc Państwa w zakresie dożywiania")	381	277 606	728,62
Schronienie	0	0	0
Odpłatność za pobyt w domu pomocy społecznej	3	89 450	29 816,66
Zasiłki rodzinne i dodatki do zasiłków rodzinnych	408*	1 335 129	3 272,37
Świadczenie pielęgnacyjne	26	225 400	8 669,23
Zasiłek pielęgnacyjny dla niepełnosprawnego dziecka	48	138 618	2 887,87
Zasiłek pielęgnacyjny dla osoby niepełnosprawnej w wieku powyżej 16 roku życia o znacznym stopniu niepełnosprawności	90	183 294	2 036,60
Zasiłek pielęgnacyjny dla osoby niepełnosprawnej w wieku powyżej 16 roku życia o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, która powstała przed ukończeniem 21 r.ż.	56	109 854	1 961,67
Zasiłek pielęgnacyjny dla osoby, która ukończyła 75 lat	2	3 672	1 836,00
Świadczenie z funduszu alimentacyjnego	75	269 978	3 599,70
Dodatki mieszkaniowe	23	35 268	1 533,39
Opłacenie składki ubezpieczenia zdrowotnego	133	55 120	414,43
Opłacenie składki ubezpieczenia społecznego	101	176 578	1 748,29
Świadczenia pieniężne z prac społecznie użytecznych	20	33 424	1 671,20
Stypendia socjalne dla uczniów i zasiłki szkolne	400	139 721	349,30

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

W strukturze świadczeń za 2014 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.

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 (86 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 dziecka¹⁷.

Podsumowując, na terenie gminy Świętajno 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

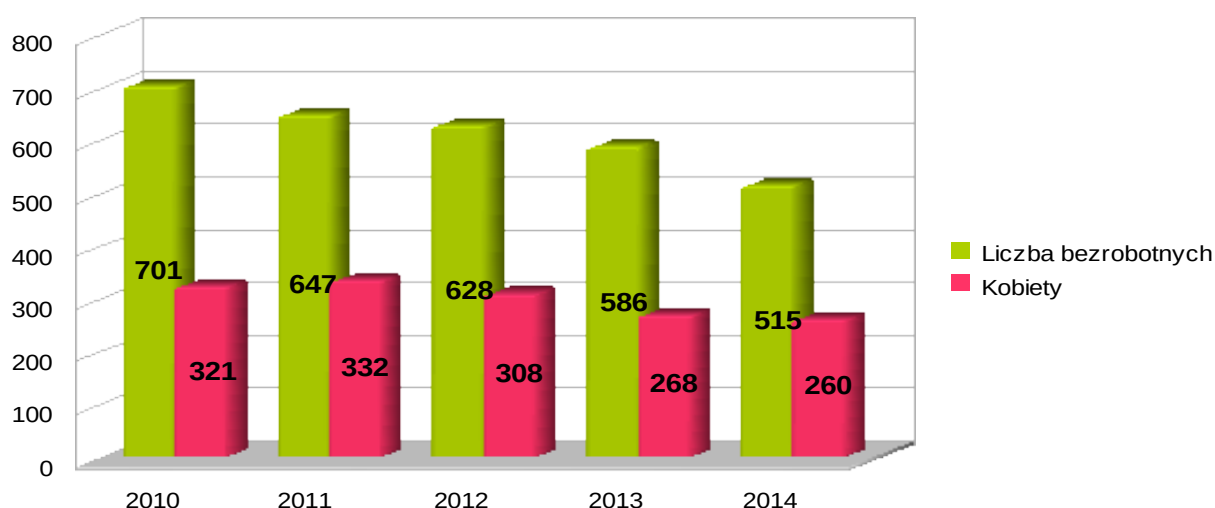
Problemem społecznym wysuwającym się na pierwszy plan jest bezrobocie. To negatywna sytuacja, w której część ludzi zdolnych do pracy i deklarujących chęć jej podjęcia, nie znajduje faktycznego zatrudnienia z różnych powodów. Pozostawanie tych osób bez pracy w dłuższej perspektywie czasu prowadzi do poważnych, 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 społecznych¹⁸.

W ostatnich latach w Gminie zmalał odsetek osób ze statusem bezrobotnego w ogóle mieszkańców – podczas gdy w 2010 roku wynosił on 12,14%, w 2013 roku wyniósł już 8,47%. Spadek liczby osób zarejestrowanych w PUP spowodowany może być faktem pracy „na czarno” i celowym nierejestrowaniem się w PUP, wykreśleniem z ewidencji PUP z różnych powodów. Na koniec listopada 2015 roku w rejestrach Powiatowego Urzędu Pracy w Szczytnie figurowało 371 osób z Gminy Świętajno, co stanowiło 8,99% wszystkich bezrobotnych z powiatu szczytyńskiego. Bezrobocie w Gminie Świętajno jest zróżnicowane pod kątem cech socjodemograficznych osób pozostających w rejestrach PUP.

17 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 674,00 zł, zaś w przypadku gdy członkiem rodziny jest dziecko legitymujące się orzeczeniem o niepełnosprawności – kwoty 764,00 zł).

18 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.

Wykres 10. Liczba bezrobotnych w Gminie Świątajno w latach 2010-2014



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PUP w Szczytnie.

Szczególnie niekorzystna wydaje się struktura ich wykształcenia, ponieważ według stanu na koniec grudnia 2012 roku aż 35% 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 (26,4%), a następnie policealnym i średnim zawodowym (19,2%). Osoby, które dysponują co najwyżej świadectwem ukończenia liceum ogólnokształcącego stanowią jedynie 10,3%, natomiast dyplomem szkoły wyższej dysponuje 9,1% bezrobotnych.

Analiza struktury wiekowej bezrobotnych z terenu Gminy Świątajno w 2014 roku wskazuje na istotny problem bezrobocia wśród osób młodych. Prawie połowę z nich (49,1 %) stanowią bowiem osoby do 34 roku życia. W dalszej kolejności 18,6% to bezrobotni w przedziale wiekowym 35-44 lata, 18,6% - w wieku od 45 do 54 lat, natomiast 13,6% 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 39,2% 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 11. Bezrobotni Gminy Świątajno i powiatu szczyńskiego według cech socjodemograficznych (31 grudnia 2014)

Wyszczególnienie	Gmina Świątajno		Powiat szczyński	
	Liczba	%	Liczba	%
Wykształcenie				
Wyższe	47	9,1	579	9,1
Policealne i średnie zawodowe	99	19,2	1214	19,1
Ogólnokształcące	53	10,3	679	10,7
Zasadnicze zawodowe	136	26,4	1734	27,3

Gimnazjalne i niższe	180	35	2136	33,7
Wiek				
18 - 24	100	19,4	1393	22,0
25 - 34	153	29,7	1781	28,1
35 - 44	96	18,6	1231	19,4
45 - 54	96	19,6	1159	18,3
55 - 59	55	10,7	609	9,6
60 - 64	15	2,9	169	2,7
Czas przebywania na bezrobociu				
Do 1 miesiąca	61	11,8	535	8,4
1 - 3 m-ce	96	18,6	1044	16,5
3 - 6 m-cy	62	12,0	1127	17,8
6 - 12 m-cy	94	18,3	1218	19,2
12 - 24 m-cy	107	20,8	1179	18,6
pow. 24 m-cy	95	18,4	1239	19,5

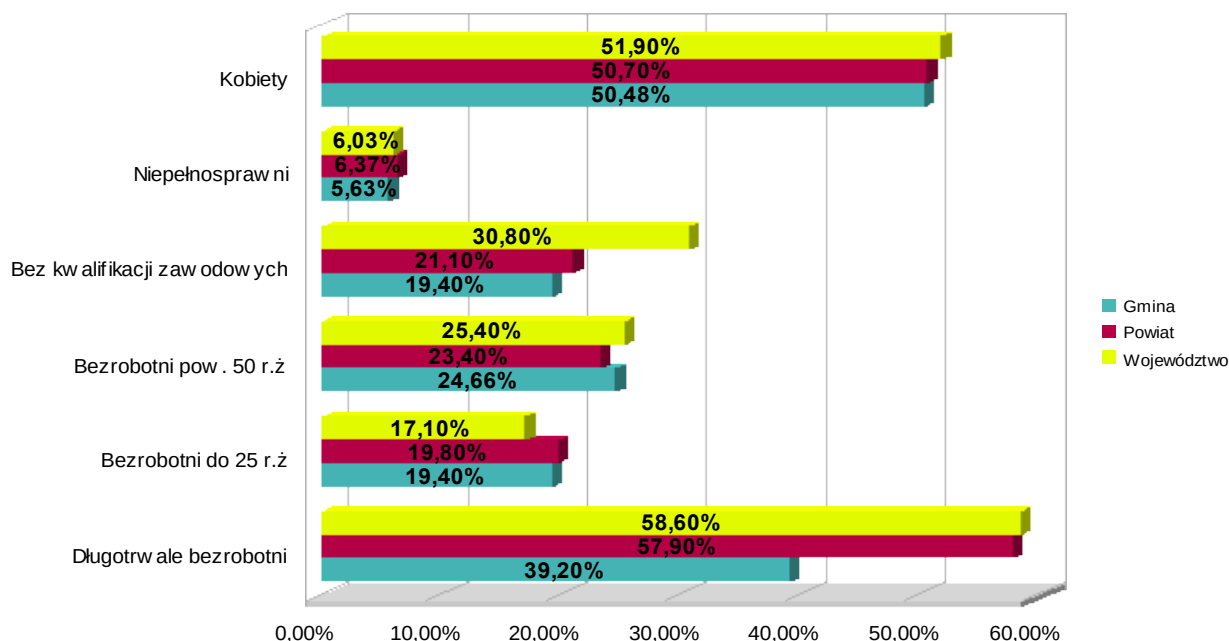
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PUP w Szczytnie.

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 Świętajno.

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 39,22 % bezrobotnych z terenu Gminy Świętajno, a więc o 1,1 pkt. proc. więcej niż w powiecie szczywieńskim. 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 Świętajno 35% bezrobotnych nie posiada kwalifikacji zawodowych, bądź ich kwalifikacje są niewystarczające w odniesieniu do zapotrzebowania rynku pracy. 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 Świętajno, 25 roku życia nie ukończyła jeszcze prawie jedna piąta (19,4%).

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 13,6%

Wykres 11. Bezrobotni w szczególnie trudnej sytuacji w Gminie Świętajno, powiecie szczycieńskim i województwie warmińsko-mazurskim (31 grudnia 2014)



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 5,6% (w województwie 6,03%, w powiecie 6,3%). 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 Świętajno 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 12. Aktywizacja zawodowa bezrobotnych z Gminy Świętajno w latach 2010-2014

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014
Podjęcie pracy niesubsydiowanej	Bd	222	197	208	219
Podjęcie pracy subsydiowanej	104	28	76	53	51
- dotacje na działalność gospodarczą	12	1	10	8	7
Prace interwencyjne i roboty publiczne	80	20	51	35	31
Doposażenie stanowiska pracy ¹²	12	7	15	10	13
Szkolenia	55	12	53	24	17
Staże	44	7	26	26	32
Prace społecznie użyteczne	14	14	19	20	15

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PUP w Szczytnie.

W latach 2010-2014 zatrudnienie na wolnym rynku znalazło 846 bezrobotnych z Gminy Świątajno, natomiast pracę subsydiowaną, m.in. w postaci prac interwencyjnych i robót publicznych podjęło 321 osób. W analizowanym okresie 135 bezrobotnych realizowało staże, 161 osób skorzystało ze szkoleń, natomiast 82 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”¹⁹. 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.

Tabela 13. Przestępstwa stwierdzone i wykryte na terenie powiatu szczycieńskiego w latach 2013-2015

Wyszczególnienie	2013	2014	2015
Postępowania wszczęte	1892	1698	1611
Przestępstwa stwierdzone	1672	1478	1297
Przestępstwa wykryte	970	903	778
Postępowania wszczęte kryminalne	1311	1103	1058
Postępowania wszczęte gospodarcze	136	175	179
przestępstwa stwierdzone kryminalne	1212	1028	886
Przestępstwa stwierdzone gospodarcze	126	124	121
przestępstwa wykryte kryminalne	539	497	420
Przestępstwa wykryte gospodarcze	107	90	78
Postępowania wszczęte narkotykowe	33	33	35
Przestępstwa stwierdzone narkotykowe	54	60	44

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KPP w Szczytnie.

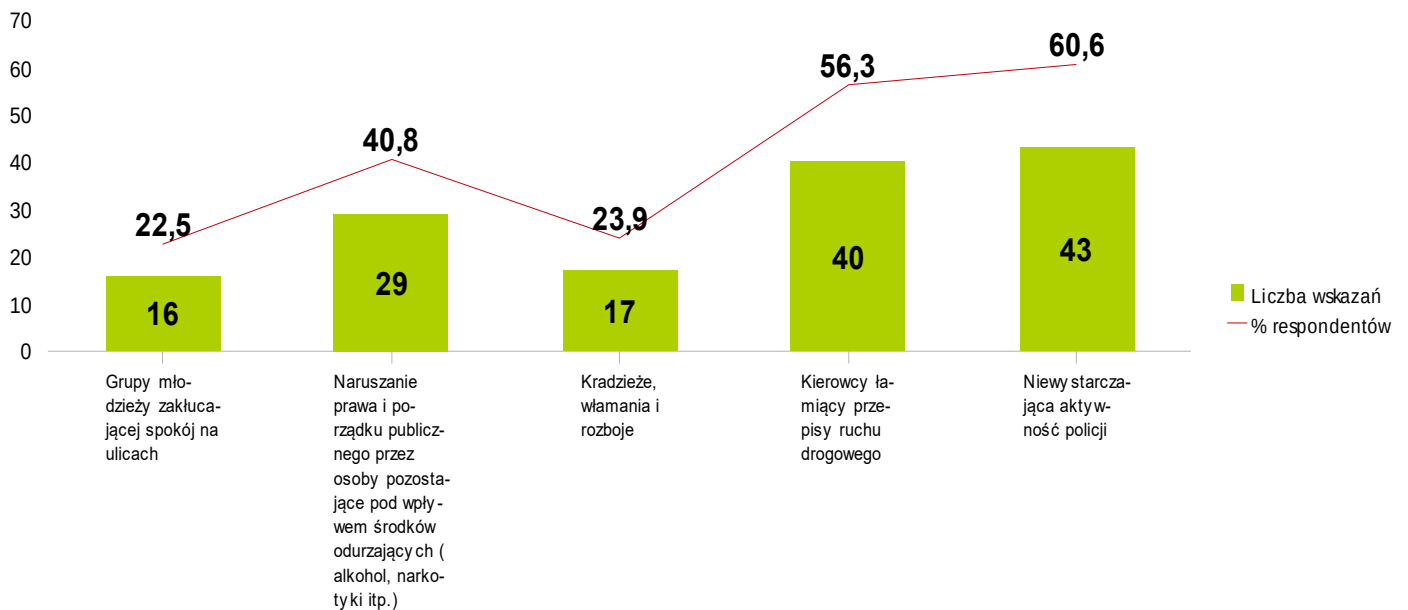
Według danych Komendy Powiatowej Policji w Szczytnie, w latach 2013-2015 liczba przestępstw stwierdzanych na terenie powiatu Szczycieńskiego systematycznie malała. Zdecydowaną większość spośród nich stanowiły czyny o charakterze kryminalnym (3126

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

przestępstw), natomiast czyny o charakterze gospodarczym były popełniane dość rzadko (zaledwie 371 odnotowanych przypadków). W badanym okresie popełniono ponadto 158 przestępstw narkotykowych.

Wśród głównych przyczyn poczucia braku bezpieczeństwa respondenci wskazują niewystarczającą aktywność policji (60,6%), kierowców łamiących przepisy ruchu drogowego (56,3%), a także naruszanie prawa i porządku publicznego przez osoby pozostające pod wpływem środków odurzających (40,8%). Mniejszy odsetek badanych mieszkańców wymienia kradzieże, włamania i rozboje (23,9%) oraz grupy młodzieży zakłócającej spokój na ulicach (22,5%).

Wykres 12. Przyczyny poczucia braku bezpieczeństwa w opinii respondentów.

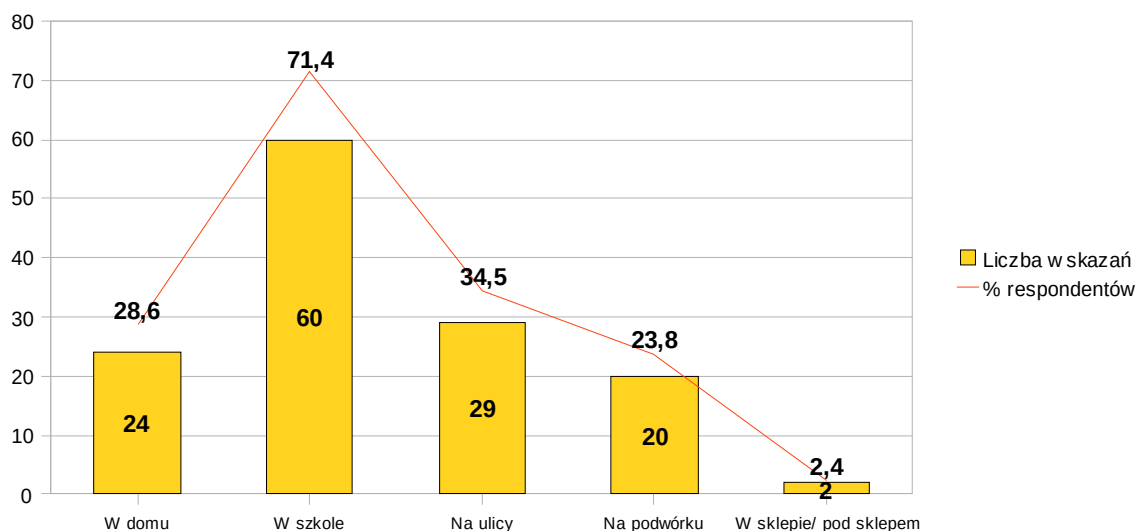


Źródło: Raport z badań społecznych przeprowadzonych w ramach zadania pn. „Nic o nas bez nas-partycypacja obywatelska w Gminie Świątajno” współfinansowanego ze środków Samorządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

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 badaniu ankietowym młodzieży gimnazjalnej wzięło udział 161 uczniów, w tym 47,2% dziewcząt i 52,8% chłopców. Są to uczniowie klas I-III dwóch gimnazjów z terenu Gminy Świątajno. Dokonana w oparciu o przeprowadzone ankiety diagnoza zagrożeń społecznych dotyczy przemocy, alkoholu, narkotyków oraz papierosów. Ponad połowa badanej młodzieży (52,2%) deklaruje, iż doświadczyła w swoim życiu przemocy – najczęściej w szkole (71,4%), a w dalszej kolejności na ulicy (34,5%), w domu (28,6%) i na podwórku (23,8%). Dwie osoby (2,4%) wskazały sklep jako miejsce, w którym doświadczyły przemocy.

Wykres 13. Miejsce doświadczania przemocy przez młodzież



Źródło: opracowanie własne. Uwaga: odsetek respondentów został obliczony w odniesieniu do osób, które zadeklarowały, iż doświadczyły w życiu przemocy.

Szczególną formą przemocy doświadczaną współcześnie przez młodzież jest tzw. cyberprzemoc, czyli przemoc z użyciem nowych technologii takich jak Internet czy aplikacje multimedialne. Spośród badanej młodzieży, 57,1% deklaruje, iż doświadcza bądź doświadczała cyberprzemocy; 31,1% wskazuje, że nigdy nie była ofiarą żadnej z wymienionych jej form, natomiast 11,8% twierdzi, że choć sama nigdy jej nie doświadczyła, to słyszała o takich przypadkach w swoim otoczeniu.

Tabela 14. Doświadczone przez młodzież formy cyberprzemocy

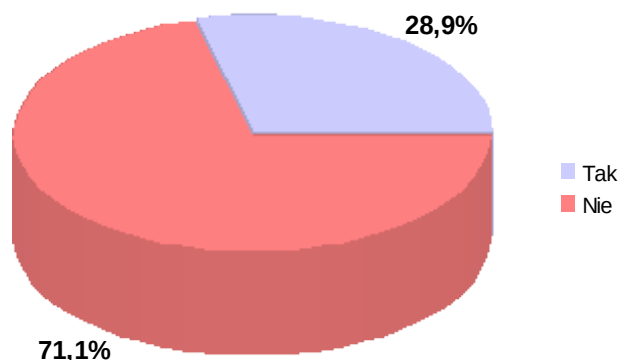
Wyróżnienie	Liczba wskazań	% respondentów
Wyzywanie	79	85,9%
Poniżanie	46	50,0%
Straszenie	39	42,4%
Robienie mi zdjęć i filmów bez mojej zgody lub wbrew mojej woli	22	23,9%
Stalking (uporczywe nękanie)	18	19,6%
Rozsyłanie/ publicznienie moich zdjęć i filmów bez mojej zgody lub wbrew mojej woli	16	17,4%
Podszywanie się pode mnie w Internecie (np. poprzez złożenie konta na serwisie społecznościowym)	12	13,0%
Groźby	1	1,1%
Nigdy nie doświadczyłam/tem żadnej ze wskazanych form cyberprzemocy	50	31,1%
Nigdy nie doświadczyłam/tem żadnej ze wskazanych form cyberprzemocy jednak słyszałam/tem otakich przypadkach w moim otoczeniu (znajomi, przyjaciele)	19	11,8%

Źródło: opracowanie własne. Uwaga: Odsetek respondentów w przypadku form cyberprzemocy obliczony został w odniesieniu do osób, które zadeklarowały doświadczanie cyberprzemocy, natomiast odsetek respondentów, którzy nie doświadczyli cyberprzemocy – w odniesieniu do ogólnej liczby respondentów.

Respondenci, którzy doświadczyli cyberprzemocy najczęściej wskazują, iż byli wyzywani (85,9%), poniżani (50,0%) oraz straszeni (42,4%). W dalszej kolejności zaznaczali robienie zdjęć i filmów bez ich zgody, a nawet wbrew ich woli (23,9%), stalking (19,6%),

rozsyłanie/upublicznianie zdjęć i filmów bez ich zgody bądź wbrew ich woli (17,4%) oraz podszywanie się (13,0%). Jedna z badanych osób (1,1%) doświadczała gróźb.

Wykres 14. Występowanie zjawiska przemocy (w tym cyberprzemocy) wobec drugiej osoby



Źródło: opracowanie własne

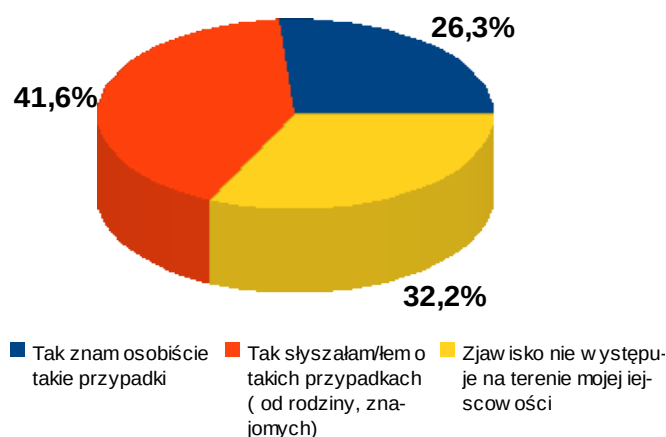
Warto zauważyć, że spośród 159 uczniów, którzy odpowiedzieli na pytanie, czy byli sprawcami przemocy wobec drugiej osoby, więcej niż jedna czwarta (28,9%) deklaruje, że tak. Odpowiedzi przeczącej udzieliło 71,1% respondentów.

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 2014 roku w Gminie Świętajno zostało sporządzonych 29 Niebieskich Kart wszczynających procedurę przed Zespołem interdyscyplinarnym, 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.

W świadomości badanych osób w miejscowościach, w których mieszkają, istnieją zjawiska przemocy domowej i uzależnień. Więcej niż jedna czwarta respondentów (26,3%) uważa, że w rodzinach zamieszkujących na terenie ich miejscowości występuje przemoc domowa, natomiast aż 41,6% słyszało o takich przypadkach np. od rodziny czy znajomych. Oznacza to, że 67,8% respondentów wie o istnieniu problemu u sąsiadów lub podejrzewa jego występowanie.

Wykres 15. Występowanie zjawiska przemocy domowej w miejscowościach w opinii respondentów



Źródło: Raport z badań społecznych przeprowadzonych w ramach zadania pn. „Nic o nas bez nas-partycypacja obywatelska w Gminie Świątajno” współfinansowanego ze środków Samorządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

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 (nikotynizm). 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. 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 kobiety²⁰.

²⁰ <http://badania.net/jak-polacy-pija-alkohol/>

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 2014 r. na terenie gminy Świętajno działały:

- 21 punkty sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży (sklepy),
- 7 punktów 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 co roku rosła, przekraczając cztery miliony złotych.

Tabela 15. Wartość sprzedaży napojów alkoholowych w gminie Świętajno w latach 2012-2014 (w złotych)

Wyszczególnienie	2012	2013	2014
Napoje do 4,5% oraz piwo	1 837 338,20	2 358 047,37	2 479 727,68
Od 4,5% do 18% (z wyjątkiem piwa)	197 689,33	209 740,52	227 049,56
Powyżej 18%	1 139 584,90	1 177 129,00	1 313 976,71
ŁĄCZNIE	3 174 612,43	3 744 916,89	4 020 753,95

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UG.

Przeprowadzono badania wśród młodzieży gimnazjalnej, spośród której większość deklaruje, że miała w swoim życiu kontakt z alkoholem, narkotykami czy papierosami. Największy odsetek uczniów przyznaje się do tego, że pili już alkohol (50,3%), ponad 41,0% badanych deklaruje, iż zapaliło już pierwszego papierosa, natomiast 6,2% przynajmniej raz zażyło narkotyki. Niewiele ponad 6% uczniów twierdzi, że ma za sobą kontakt ze wszystkimi tymi substancjami.

Tabela 16. Częstotliwość zażywania substancji psychoaktywnych przez badanych uczniów

Wyszczególnienie	Wcałe	Kilka razy w roku	Kilka razy w m-cu	Kilka razy w tygodniu	Codziennie
Papierosy	71,7%	12,6%	5,0%	3,8%	6,9%
Narkotyki	95,0%	3,1%	0,6%	0,0%	1,3%
Alkohol	58,5%	23,3%	12,6%	4,4%	1,3%

Źródło: Raport z badań społecznych przeprowadzonych w ramach zadania pn. „Nic o nas bez nas-partycypacja obywatelska w Gminie Świętajno” współfinansowanego ze środków Samorządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

Większość respondentów deklaruje, iż obecnie nie pali papierosów (71,7%), nie zażywa narkotyków (95,0%) i nie pije alkoholu (58,5%). Ponad 55% twierdzi, że nie zażywa żadnej z tych substancji. W największym stopniu młodzież deklaruje picie alkoholu – 23,3% pije kilka razy w roku; 12,6% kilka razy w miesiącu; 4,4% kilka razy w tygodniu, natomiast 1,3% codziennie.

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 823 złotych (68,66 zł miesięcznie).

Tabela 17. Liczba osób korzystających z poradnictwa w Punkcie Informacyjno-Konsultacyjnym w Świątynie w latach 2012-2014

Wyszczególnienie	2012	2013	2014
Liczba rodzin korzystających z punktu Informacyjno- Konsultacyjnego	28	26	46

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GOPS.

W roku 2012 z poradnictwa w Punkcie Informacyjno- Konsultacyjnym skorzystało 28 rodzin, w 2013 roku liczba ta wyniosła 26 rodzin, natomiast w 2014 roku znacznie zwiększyła się i wyniosła aż 46 rodzin.

Jak podaje GOPS, liczba środowisk objętych wsparciem, w których zaobserwowano problem alkoholowy, stale rośnie. W 2010 roku było ich 50, natomiast w 2014 r. liczba ta wzrosła o 30. Dużym zainteresowaniem cieszy się działający przy GOPS Punkt Informacyjno-Konsultacyjny, który udziela m.in. wsparcia terapeutycznego (psychologicznego i prawnego) dla osób uzależnionych, współuzależnionych oraz dzieci. 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.

2.4.4. Problemy społeczne z perspektywy mieszkańców i lokalnych liderów

Spośród badanych mieszkańców Gminy Świątajno aż 28,2% deklaruje, że ich rodziny nie doświadczają żadnych problemów ani trudności życiowych. Natomiast w pozostałych przypadkach dominujące są wszelkie trudności związane z kwestiami materialnymi – 27,5% respondentów wskazuje bowiem na brak stałego zatrudnienia; 26,3% na niewielkie zarobki, niską emeryturę bądź rentę; 25,1% na brak pieniędzy na bieżące wydatki, natomiast 18,0% na zadłużenie rodziny w postaci m.in. kredytów i pożyczek.

Tabela 18. Problemy i trudności życiowe doświadczane w rodzinach respondentów

Wyróżnienie	Liczba wskazań	% respondentów
Moja rodzina nie doświadcza problemów/ trudności życiowych	72	28,2 %
Brak stałego zatrudnienia	70	27,5 %
Niewielkie zarobki/ niska emerytura bądź renta	67	26,3 %
Brak pieniędzy na bieżące wydatki	64	25,1 %
Konflikty rodzinne/ małżeńskie	48	18,8 %
Zadłużenie rodziny (kredyty, pożyczki)	46	18,0 %
Uzależnienie członka rodziny (narkotyki, alkohol)	36	14,1 %
Niepewne szanse edukacyjne dzieci	35	13,7 %
Choroba	27	10,6 %
Niepełnosprawność członka rodziny	22	8,6 %
Złe warunki mieszkaniowe	22	8,6 %

Długotrwała nieobecność partnera/partnerki związana z pracą podjętą np. za granicą	11	4,3 %
Konflikty z prawem członka rodziny	8	3,1 %
Trudności wychowawcze i konflikty z dzieckiem	7	2,7 %

Źródło: Raport z badań społecznych przeprowadzonych w ramach zadania pn. „Nic o nas bez nas-partycypacja obywatelska w Gminie Świętajno” współfinansowanego ze środków Samorządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

W dalszej kolejności wymieniane były konflikty rodzinne i małżeńskie (18,8%), uzależnienie członka rodziny (14,1%), niepewne szanse edukacyjne dzieci (13,7%), choroba (10,6%), niepełnosprawność (8,6%) czy złe warunki mieszkaniowe (8,6%). Najmniejszy odsetek respondentów wskazywał na długotrwałą nieobecność partnera/partnerki (4,3%), konflikty z prawem (3,1%) oraz trudności wychowawcze i konflikty z dzieckiem (2,7%). Na temat problemów trudności życiowych wypowiedziała się również młodzież

Tabela 19. Problemy/trudności życiowe doświadczane przez rodziny respondentów

Wyszczególnienie	Liczba wskazań	% respondentów
Konflikty rodzinne/ małżeńskie	15	10,9%
Choroba	14	10,2%
Niepełnosprawność członka rodziny	12	8,8%
Długotrwała nieobecność ojca/matki związana z pracą podjętą np. za granicą	11	8,0%
Niewielkie zarobki/ niska emerytura bądź renta	11	8,0%
Samotne rodzicielstwo (np. rodzice po rozwodzie)	9	6,9%
Brak stałego zatrudnienia	8	5,8%
Uzależnienie członka rodziny (np. alkohol, narkotyki)	8	5,8%
Zadłużenie rodziny (kredyty, pożyczki)	7	5,1%
Konflikty z prawem członka rodziny	7	5,1%
Złe warunki mieszkaniowe	6	4,4%
Brak pieniędzy na bieżące wydatki	5	3,6%
Śmierć rodzica	1	0,7%
Moja rodzina nie doświadcza problemów/ trudności życiowych	83	60,6%

Źródło: Raport z badań społecznych przeprowadzonych w ramach zadania pn. „Nic o nas bez nas-partycypacja obywatelska w Gminie Świętajno” współfinansowanego ze środków Samorządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego..Opracowanie własne. Uwaga: odsetek obliczony w odniesieniu do respondentów, którzy udzielili odpowiedzi na pytanie.

Badani uczniowie niechętnie wypowiadają się na temat problemów i trudności życiowych doświadczanych w rodzinach, o czym może świadczyć aż 14,9% respondentów, którzy nie udzielili odpowiedzi na pytanie w tym obszarze. Prawdopodobnie też nie mają świadomości w zakresie codziennych spraw ich rodziców – znacznie ponad połowa (60,6%) uczniów, którzy odpowiedzieli na pytanie uważa, że ich rodziny nie doświadczają żadnych problemów.

Z analizy problemów i trudności życiowych wskazywanych przez respondentów jako dotyczące ich rodziny wynika, że najczęściej są to konflikty rodzinne i małżeńskie (10,9%), a także choroba (10,2%) oraz niepełnosprawność (8,8%). W dalszej kolejności młodzież wymieniała długotrwałą nieobecność matki lub ojca (8,0%), niewielkie zarobki, niską emeryturę bądź rentę (8,0%), samotne rodzicielstwo (6,6%), brak stałego zatrudnienia (5,8%), uzależnienie (5,8%), zadłużenie rodziny (5,1%), konflikty z prawem członka rodziny

(5,1%), złe warunki mieszkaniowe (4,4%) oraz brak pieniędzy na bieżące wydatki (3,6%). Jedna osoba wymieniła śmierć rodzica (0,7%).

Charakterystyczne jest to, że wśród głównych problemów i trudności życiowych młodzież wymienia te, które są dla niej najbardziej widoczne, a więc konflikty, choroby, niepełnosprawność. Kwestie materialne w ich odpowiedziach pojawiały się rzadziej, a tylko nieliczni uczniowie wskazali na brak stałego zatrudnienia czy pieniędzy na bieżące wydatki.

Z drugiej strony, uczestnicy warsztatów planowania strategicznego wskazali szereg wyzwań i problemów. W obszarze demografii podstawowym zagadnieniem dla lokalnej polityki społecznej staje się zjawisko „starzejącego się społeczeństwa”, a także stały odpływ młodzieży, która wyjeżdża z gminy w poszukiwaniu lepiej płatnych miejsc pracy i możliwości rozwoju. Trudny lokalny rynek pracy znajduje ponadto odzwierciedlenie w wysokim poziomie bezrobocia oraz ubóstwa, co przekłada się na sytuację wielu rodzin – zwłaszcza tych, w których rodzice nie posiadają odpowiednich kompetencji do wypełniania funkcji opiekuńczo-wychowawczych, a także używają substancji psychoaktywnych oraz przemocy jako sposobu na radzenie sobie z problemami. W obliczu braku pozytywnych wzorców i norm, wychowujące się w tych rodzinach dzieci i młodzież stają się szczególnie narażone na ryzyko przedwczesnego wypadnięcia z systemu edukacji, demoralizację i przestępczość. Wyzwaniem dla gminy są ponadto niepełnosprawność oraz długotrwałe i/lub ciężkie choroby, które skutkują częściowym lub całkowitym ograniczeniem zdolności niektórych mieszkańców do samodzielnej egzystencji (w wymiarze indywidualnym i społecznym), stanowiąc poważną barierę w wypełnianiu podstawowych ról w środowisku rodzinnym, miejscu zamieszkania czy pracy.

Gmina Świątajno (jak każda inna jednostka samorządu terytorialnego w kraju) stanowi system społeczno-gospodarczy, który posiada zestaw cech istotnych z punktu widzenia zarządzania rozwojem lokalnym. Otwartość terytorium gminy, w powiązaniu ze złożonością i współzależnością zachodzących procesów, a także zmiennością uwarunkowań politycznych, prawnych, ekonomicznych i społeczno-kulturowych, powoduje, iż sytuacja w gminie jest w dużej mierze kształtowana przez wpływ otoczenia.

Polskie prawo jest zbyt rozbudowane, nieczytelne i niespójne, a tym samym – nieprzyjazne obywatelom. Liczne regulacje w zakresie pomocy społecznej i rynku pracy stanowią bodziec do dezaktywizacji zawodowej zwłaszcza wśród tych obywateli, którzy mają ogólnie mniejsze szanse na zatrudnienie. Prawo przyznaje szereg uprawnień klientom pomocy społecznej, nie wymagając w zamian adekwatnej aktywności osób i rodzin w przezwyciężaniu trudnej sytuacji życiowej, zaś pracownicy służb społecznych nie dysponują wystarczająco skutecznymi narzędziami służącymi eliminowaniu nadużyć ze strony świadczeniobiorców. Ponadto polityka gospodarcza państwa oraz skomplikowane przepisy fiskalne, które kreują wysokie koszty zatrudnienia i inne bariery w prowadzeniu działalności gospodarczej, sprzyjają powstawaniu „szarej strefy” oraz zastępowaniu umów o pracę umowami „śmięciowymi”. Kolejny obszar problemowy stanowi opieka zdrowotna, której jakość i dostępność, zwłaszcza na terenach wiejskich, pozostawia dużo do życzenia. Słaby rozwój profilaktyki zdrowotnej i rehabilitacji, mała liczba lekarzy specjalistów, a także długi czas oczekiwania na poradę, generują frustrację i niezadowolenie ludności, a także wysokie koszty społeczne związane ze spadkiem zdrowotności oraz powiększaniem grupy osób z niepełnosprawnością.

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 Świętajno

Według rejestru REGON, w 7 różnych miejscowościach gminy swoją siedzibę mają 13 organizacje zaliczane do sektora pozarządowego:

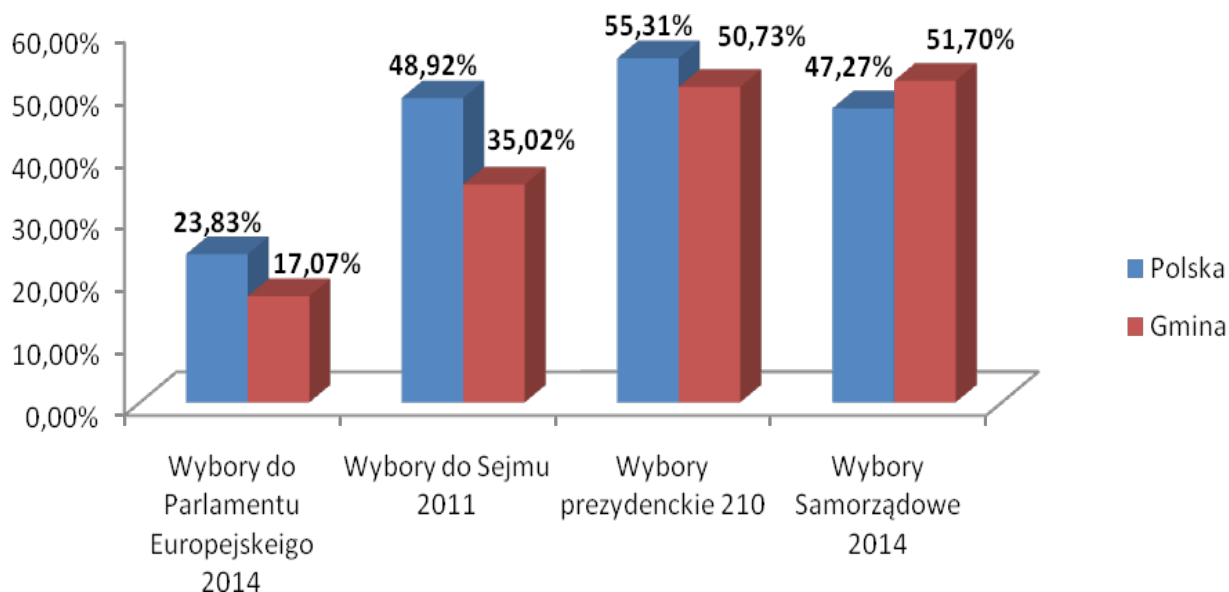
- 1) Stowarzyszenia i inne organizacje społeczne – 8 podmiotów,
- 2) Fundacje – 1 podmioty,
- 3) Ochotnicze straże pożarne – 4;

Mocną stroną gminy są ponadto aktywnie działające organizacje pozarządowe i społeczności, które posiadają liderów – sprawnych, kreatywnych i zorientowanych na rozwój. Należy ponadto pamiętać o zasobach infrastrukturalnych w zakresie transportu, gospodarki komunalnej, ochrony środowiska oraz usług społecznych. Istniejące na terenie gminy szkoły, instytucje kultury, świetlice, a także obiekty rekreacyjno-sportowe stanowią bazę dla różnych form aktywności mieszkańców, skupiając wokół siebie dzieci i młodzież, rodziców i osoby starsze. Gmina Świętajno 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 Świętajno, dostępnych na stronie Państwowej Komisji Wyborczej²¹, pozwala stwierdzić, iż spośród ostatnich czterech wyborów powszechnych w Polsce, największym zainteresowaniem cieszyły się wybory samorządowe w 2014 roku. Frekwencja wyborcza w Gminie wyniosła wtedy 51,7% i była o ponad 4 punkty procentowych wyższa od frekwencji krajowej.

Wykres 16. Frekwencja wyborcza w kraju i Gminie Świętajno

²¹ <http://pkw.gov.pl/>



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

Najpopularniejszymi formami aktywności są te skierowane na najbliższe otoczenia, czyli pomoc sąsiedzka (56,9% respondentów) oraz dbanie o estetykę i czystość najbliższego otoczenia (40,0%). Istotne jest to, że aż 38,8% deklaruje uczestnictwo w zebraniach wiejskich, a 16,1% udział w konsultacjach społecznych. Przy organizacji imprez i wydarzeń lokalnych pomaga 20,4% badanych mieszkańców, natomiast inicjatywy i organizacje pozarządowe, rzeczowo bądź finansowo, wspiera 12,9% respondentów. Wśród badanych osób, 11,8% stanowiły osoby pełniące funkcje społeczne.

Tabela 20. Formy zaangażowania respondentów w życie lokalnej społeczności

Wyszczególnienie	Liczba wskazań	% Respondentów
Pomoc sąsiedzka	145	56,9%
Dbanie o estetykę i czystość najbliższego otoczenia	102	40,0%
Uczestnictwo w zebraniach wiejskich	99	38,8%
Pomoc przy organizacji imprez/ wydarzeń lokalnych	58	20,4%
Udział w konsultacjach Społecznych	41	16,1%

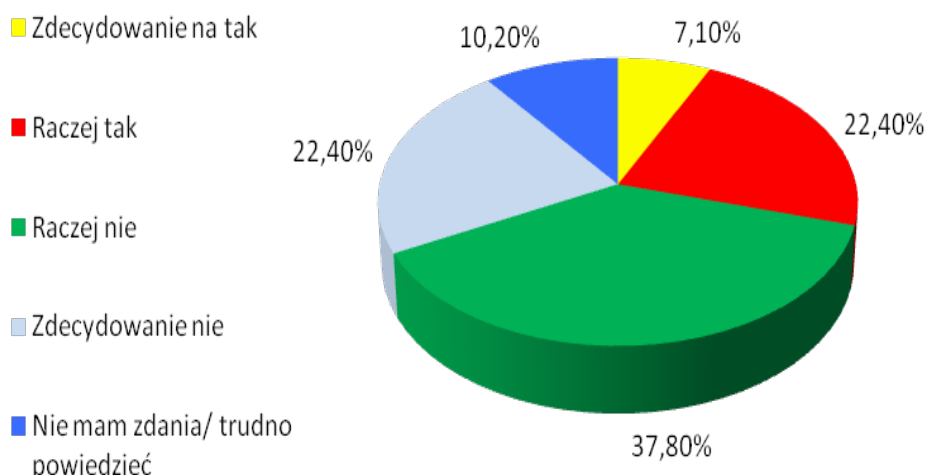
Pełnienie funkcji społecznych (np. sołtys/ radny)	30	11,8%
Wolontariat na rzecz osób potrzebujących wsparcia	20	7,8%
Wspieranie rzeczowe inicjatyw społecznych (np. Udostępnianie pomieszczeń)	18	7,1%
Wsparcie finansowe organizacji i inicjatyw społecznych (np. darowizny)	15	5,9%
W żaden sposób nie angażuje się w życie społeczności lokalnej	53	20,8%

Źródło: Raport z badań społecznych przeprowadzonych w ramach zadania pn. „Nic o nas bez nas-partycypacja obywatelska w Gminie Świątajno” współfinansowanego ze środków Samorządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

Badania ankietowe mieszkańców gminy Świątajno 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. Najczęściej wskazywanym sposobem zaangażowania jest pomoc sąsiedzka (56,9% *aktywnych* respondentów), a następnie dbanie o czystość i estetykę najbliższego otoczenia (40%), pomoc przy organizacji imprez i wydarzeń lokalnych (20,4%) oraz wsparcie finansowe organizacji i inicjatyw społecznych np. w postaci darowizn (5,9%). Pozostałe formy aktywności społecznej i obywatelskiej deklarowane są już znacznie rzadziej: 11,8% badanych pełni funkcje społeczne, a po 16,1% bierze udział w konsultacjach projektów lokalnych strategii i programów, 7,1% wspiera rzeczowo inicjatywy społeczne oraz 7,8% 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.

Wykres 17. Deklarowane poczucie wpływu respondentów na sprawy lokalne



Źródło: Raport z badań społecznych przeprowadzonych w ramach zadania pn. „Nic o nas bez nas-partycypacja obywatelska w Gminie Świętajno” współfinansowanego ze środków Samorządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

Aktywność społeczna badanych mieszkańców nie idzie w parze z ich poczuciem wpływu na sprawy lokalne. Aż 60,2% respondentów uważa bowiem, że nie posiada takiego wpływu – 37,8% badanych raczej, a 22,4% – zdecydowanie. Wpływ na sprawy lokalne odczuwany jest przez 29,5% badanych. Odpowiedź twierdzącą z naciskiem na raczej dało 22,4%, natomiast w sposób zdecydowany określiło go 7,1%. Zdania w tej kwestii nie posiada 10,2% badanych.

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.

Dopełnienie obrazu lokalnych społeczności stanowi ocena stopnia ich integracji dokonana przez respondentów. Większość badanych mieszkańców wskazuje na pozytywne aspekty w tym zakresie – w opinii 35,3% respondentów w ich miejscowościach występują pozytywne więzi pomiędzy mieszkańcami oraz podejmowane są wspólne działania w zakresie spraw społecznych, natomiast 21,6% uważa, że występują liczne przejawy samopomocy, społeczność jest zintegrowana, a mieszkańcy identyfikują się ze społecznością. Na duży stopień zintegrowania społeczności, często wspólne działania i mocną identyfikację ze społecznością wskazuje 6,3% badanych.

Tabela 21. Ocena stopnia integracji społeczności lokalnych w miejscowościach zamieszkiwanych przez respondentów

Wyróżnienie	Liczba wskazań	% respondentów
Więzi pomiędzy mieszkańcami są luźne, społeczność charakteryzuje wysoki poziom obojętności społecznej	8	3,1%
Mieszkańcy w małym stopniu identyfikują się ze społecznością i jej sprawami, brak zaangażowania społecznego mieszkańców	29	11,4%
Występują słabe więzi między mieszkańcami, występują nieliczne przejawy wzajemnej pomocy i wspólnych działań	57	22,4%
Występują pozytywne więzi pomiędzy mieszkańcami, podejmowane są wspólne działania w zakresie spraw społecznych	90	35,3%
Występują liczne przejawy samopomocy, społeczność jest zintegrowana, mieszkańcy identyfikują się ze społecznością	55	21,6%

Spółeczność jest mocno zintegrowana, współdziała ze sobą, występują bardzo częste wspólne działania, mieszkańcy mocno identyfikują się ze społecznością	16	6,3%
---	----	------

Źródło: Raport z badań społecznych przeprowadzonych w ramach zadania pn. „Nic o nas bez nas-partycypacja obywatelska w Gminie Świętajno” współfinansowanego ze środków Samorządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

W bardziej umiarkowany sposób stopień integracji społeczności lokalnych ocenia łącznie 36,9% respondentów. Na słabe więzi między mieszkańcami i nieliczne przejawy wspólnych działań i wzajemnej pomocy wskazuje 22,4% badanych, na mały stopień identyfikacji ze społecznością i brak zaangażowania społecznego – 11,4%, natomiast na luźne więzi pomiędzy mieszkańcami i wysoki poziom obojętności społecznej – 3,1%.

2.6. Podsumowanie – wnioski, prognoza zmian

Lokalna polityka społeczna to świadoma i celowa działalność podejmowana przez władze samorządu, jednostki budżetowe i inne podmioty, ukierunkowana na poprawę standardów życia wszystkich mieszkańców gminy. Zakres przedmiotowy tej działalności obejmuje przede wszystkim zagadnienia dotyczące warunków mieszkaniowych i materialnych gospodarstw domowych, a także ważnych sfer aktywności (zawodowej, społecznej, rodzinnej, zdrowotnej, edukacyjnej, kulturalnej i sportowo-rekreacyjnej).

Istotny obszar lokalnej polityki społecznej stanowi pomoc społeczna, której głównym celem jest umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości²². Kluczowym wyzwaniem dla instytucji pomocy społecznej staje się obecnie „wykluczenie społeczne”, dotykające osób, które:

- żyją w niekorzystnych warunkach ekonomicznych (ubóstwo materialne);
- nie zostały wyposażone w kapitał życiowy umożliwiający im normalną pozycję społeczną, zdobycie odpowiedniego poziomu kwalifikacji, wejście na rynek pracy lub założenie rodziny;
- nie posiadają dostępu do odpowiednich instytucji pozwalających na wyposażenie w kapitał życiowy, jego rozwój i pomnażanie;
- posiadają cechy utrudniające im korzystanie z powszechnych zasobów społecznych (np. ze względu na zaistnienie uzależnienia, niepełnosprawności, długotrwałej choroby);
- są przedmiotem niszczącego działania innych osób lub podmiotów (polegającego na stosowaniu przemocy, szantażu, dyskryminacji itp.)²³.

Zjawisko „wykluczenia społecznego” ma charakter wielowymiarowy i kumulatywny, ponieważ jego przejawy występują zwykle w tych samych gospodarstwach domowych, co skutkuje deprywacją ważnych potrzeb oraz deficytami uczestnictwa w różnych sferach życia. Niezbędne okazuje się zatem zintegrowane i wielopłaszczyznowe podejście instytucjonalne, łączące kompetencje i zadania jednostek pomocy społecznej, rynku pracy, placówek oświaty, służby zdrowia czy instytucji kultury – funkcjonujących w trzech sektorach (podmioty publiczne, gospodarcze i organizacje obywatelskie). Chodzi bowiem nie tylko o wspieranie konkretnych osób i rodzin w zaspokojeniu podstawowych potrzeb, ale również – a może

22 Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 182 ze zm.).

23 Opracowano na podstawie przyjętej w 2004 roku przez Radę Ministrów *Narodowej Strategii Integracji Społecznej dla Polski* (s. 22-23), której definicja pojęcia „wykluczenie społeczne” – pomimo upływu czasu – jest nadal aktualna.

przede wszystkim – o działania aktywizujące i profilaktyczne, służące zapobieganiu wystąpieniu lub nasileniu się problemów w lokalnym środowisku.

Z uwagi na wieloaspektowość i złożoność zjawiska wykluczenia społecznego, potrzebna jest STRATEGIA, czyli przemyślany, perspektywiczny plan działań, które doprowadzą do osiągnięcia celów ważnych dla całej wspólnoty gminnej. Plan ten powinien być opracowany w sposób partycypacyjny, to znaczy uwzględniający potrzeby i oczekiwania różnych grup społecznych, a także włączający różnorodne instytucje, organizacje i grupy nieformalne w proces współtworzenia odpowiednich warunków sprzyjających samodzielności i zaradności, przedsiębiorczości społecznej i aktywności obywatelskiej.

Strategia lokalna w zakresie polityki społecznej uzyskuje najbardziej bezpośredni wyraz w opracowywanej i przyjmowanej przez gminę strategii rozwiązywania problemów społecznych²⁴. Dokument ten powinien w sposób kompleksowy podejmować zagadnienia związane z przeciwdziałaniem przyczynom oraz minimalizowaniem skutków wykluczenia społecznego w kontekście całej wspólnoty, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb osób i grup „słabszych”, z obiektywnych powodów wymagających opieki i wsparcia ze strony państwa i społeczeństwa.

Strategia rozwiązywania problemów społecznych powinna zawierać długoterminową wizję pożądaných zmian, sformułowaną w postaci postulatów i celów możliwych do realizacji przez wspólnotę gminną – w oparciu o dostępne możliwości, kompetencje i zasoby. Kluczowa rola władz gminy (wójt, rada gminy) oraz jednostek organizacyjnych samorządu w planowaniu oraz realizacji lokalnej polityki społecznej nie pomniejsza znaczenia zaangażowania samych mieszkańców oraz tworzonych przez nich organizacji. Społeczność powinna być aktywnym uczestnikiem (podmiotem) prac nad strategią na każdym ich etapie, to znaczy w trakcie diagnozowania problemów i potrzeb, formułowania oraz wyboru priorytetów, a także określania kierunków działań służących realizacji długoterminowych celów.

W opisany wyżej, partycypacyjny sposób podjęto się opracowania strategii rozwiązywania problemów społecznych w gminie Świątajno. Zaangażowanie szerokiej grupy instytucji, organizacji oraz mieszkańców zapewniono dzięki organizacji badań ankietowych, spotkań edukacyjnych z młodzieżą, seniorami oraz spotkań otwartych w sołectwach, a także dwóch warsztatów planowania strategicznego. Działania te zrealizowano w okresie od maja do października 2015 roku w ramach projektu „Nic o nas bez nas – partycypacja obywatelska w gminie Świątajno”, będącego wspólnym przedsięwzięciem Olsztyńskiej Fundacji Inicjatyw Prospołecznych oraz Gminy Świątajno. Zadanie to zostało dofinansowane ze środków Samorządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego.

Niniejszy dokument, zawierający opinie, wnioski i rekomendacje wypracowane na podstawie warsztatów planowania strategicznego, które odbyły się w Gminnym Ośrodku Kultury w Świątajnie w dniach 10 września oraz 6 października 2015 r., jest komplementarny względem dwóch innych opracowań:

²⁴ Samorząd gminy jest zobowiązany do opracowania i realizacji strategii rozwiązywania problemów społecznych na mocy art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, która wskazuje jednocześnie elementy składowe tego dokumentu takie jak: diagnoza sytuacji społecznej, prognoza zmian w okresie objętym strategią, a także określenie celów strategicznych, kierunków niezbędnych działań, sposobu realizacji, ram finansowych oraz wskaźników realizacji działań. Ponadto, w świetle ww. ustawy, strategia powinna w szczególności uwzględniać programy pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, a także inne, mające na celu integrację osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka.

- ▶ Raportu pt. *Nic o nas bez nas. Rozwój społeczny Gminy Świętajno z perspektywy jej mieszkańców* (raport z badań społecznych przeprowadzonych w ramach zadania);
- ▶ Podsumowania spotkań z mieszkańcami gminy Świętajno zrealizowanych w ramach projektu w okresie maj-lipiec 2015 r.

Wszystkie trzy dokumenty stanowią integralny zbiór propozycji i zaleceń, przede wszystkim dla władz gminy oraz dla Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Świętajnie (jako jednostki koordynującej wdrażanie strategii rozwiązywania problemów społecznych), stanowiący źródło danych o problemach i potrzebach społecznych oraz o kierunkach interwencji publicznej mogących w realny sposób poprawić warunki i jakość życia mieszkańców.

W trakcie prac diagnostycznych określono charakterystyczne cechy Gminy Świętajno:

- a. **Terytorium gminy wykazuje potencjał rolniczo-turystyczny;** dominują użytki rolne, lasy oraz wody płynące i jeziora. Zabudowa mieszkalna jest bardzo rozproszona (gęstość zaludnienia: 22 osób na 1 km²). 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 bezrobocie**. Na koniec 2013 r. w PUP jako „bezrobotni” zarejestrowanych było ponad 9,6% mieszkańców gminy. Co charakterystyczne, częściej bez pracy są mężczyźni niż kobiety, osoby młode, mieszkańcy mający niskie wykształcenie oraz bez kwalifikacji zawodowych. Ponad 39% 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 depryzację 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**²⁵. 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

25 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.

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, **codziennosc 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 pozatławić wszelkie sprawy socjalno-bytowe, dodatkowo 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.

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**”²⁶. 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 wzmocniające się priorytety:

26 *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).

wzrost inteligentny
(ang. *smart growth*)

- rozwój oparty na wiedzy i innowacjach

wzrost zrównoważony
(ang. *sustainable growth*)

- transformacja w kierunku gospodarki niskoemisyjnej, efektywnie korzystającej z zasobów i konkurencyjnej

wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu
(ang. *inclusive growth*)

- wspieranie gospodarki charakteryzującej się wysokim poziomem zatrudnienia i zapewniającej spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną

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 obywateli²⁷.

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 roku²⁸. Jest to główna strategia rozwojowa Polski w średnim horyzoncie czasowym. Wyznacza ona trzy obszary strategiczne: „Sprawne i efektywne państwo”, „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

²⁷ Zob. *Europa 2020*, s. 12.

²⁸ http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_rozwoju/SRK_2020/Documents/Strategia_Rozwoju_Kraju_2020.pdf

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 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 polityk rodzinnych.

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 otoczenia²⁹.

29 *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.

Istotnych wskaźników 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 dokumentów³⁰, ich implementacja w SRPS wydaje się w małym stopniu uzasadniona. Natomiast w przypadku przyjęcia aktualizacji strategii lokalnych, wskazana będzie weryfikacja spójności celów poszczególnych dokumentów.

3.2. Wizja i misja

Nadrzędnym celem (misją) władz gminy oraz podległych jednostek organizacyjnych, realizowanym w ścisłej współpracy z lokalnymi partnerami (instytucjami publicznymi, przedsiębiorcami oraz organizacjami pozarządowymi), powinno być dążenie do tego, aby w różnych sferach aktywności, zwłaszcza rodzinnej, społecznej, zawodowej, zdrowotnej, edukacyjnej, kulturalnej i sportowej, jak najpełniej zaspokoić potrzeby mieszkańców – bez względu na ich płeć, wiek, wykształcenie, poziom sprawności organizmu, status materialny czy inne cechy. Cel ten powinien być urzeczywistniany przede wszystkim poprzez rozwój instytucjonalnych i specjalistycznych form wsparcia, szeroką promocję programów profilaktycznych, aktywizację i integrację mieszkańców, jak również poprzez rozbudzenie aspiracji i motywacji społeczności lokalnej do zaangażowania w działalność na rzecz gminy – Małej Ojczyzny.

3.3. Cele strategiczne i kierunki działań

Część operacyjną Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Świętajno na lata 2016-2023 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.

Główne cele, obszary i kierunki działań w ramach gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych można określić następująco:

Obszar interwencji I. Aktywizacja zawodowa

Cel strategiczny 1. Zwiększenie poziomu aktywności zawodowej i przedsiębiorczości mieszkańców

Cele szczegółowe:

- 1) Poprawa kompetencji i kwalifikacji zawodowych.
- 2) Wzrost potencjału lokalnej gospodarki do tworzenia miejsc pracy.
- 3) Zwiększenie możliwości godzenia obowiązków zawodowych z pełnieniem ról rodzinnych i społecznych.
- 4) Zwiększenie szans osób długotrwale bezrobotnych, wykluczonych społecznie na rynku pracy.

Proponowane kierunki działań:

³⁰ Strategia pomocy społecznej dla powiatu szczycieńskiego została przyjęta na lata 2004-2015, natomiast strategia rozwoju gminy jako Plan Rozwoju Lokalnego obowiązywała do 2013 roku.

- a) Kursy i szkolenia zawodowe służące zdobyciu zawodu lub przekwalifikowaniu (dla osób bezrobotnych i pracujących), zgodnie z zapotrzebowaniem rynku pracy.
- b) Staże u pracodawców umożliwiające zdobycie doświadczenia zawodowego.
- c) Orientacja zawodowa młodzieży gimnazjalnej przez doradcę zawodowego – wsparcie w wyborze zawodu i ścieżki dalszego kształcenia, włączenie rodziców w ten proces.
- d) Współpraca z władzami powiatu w zakresie reaktywacji kształcenia zawodowego w szkołach – rozwój bazy dydaktycznej, utworzenie nowych kierunków zgodnych z zapotrzebowaniem rynku pracy.
- e) Wspieranie usług opieki nad dziećmi do 3 roku życia w żłobkach, klubach dziecięcych lub u dziennych opiekunów.
- f) Poprawa komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej gminy poprzez wzrost dostępności publicznego transportu zbiorowego.
- g) Upowszechnianie informacji o możliwościach prowadzenia aktywności w sektorze ekonomii społecznej, w tym dostępnych instrumentów wsparcia (np. dotacje, poręczenia, pomoc doradczo-szkoleniowa).
- h) Promocja i wspieranie różnorodnych form lokalnej przedsiębiorczości, w tym usług okołoturystycznych, produkcji i przetwórstwa żywności ekologicznej.
- i) Przygotowanie ofert inwestycyjnych, w tym pakietu zachęt dla inwestorów, terenów pod inwestycje, a także odpowiednich planów zagospodarowania przestrzennego.

Okres realizacji działań:	2016-2023
Podmioty realizujące:	UG, GOPS, GOK, GBP, ZGK, PUP, OHP, instytucje i organizacje działające w obszarze rynku pracy (m.in. agencje zatrudnienia, placówki kształcenia ustawicznego), lokalni przedsiębiorcy
Oczekiwane efekty działań:	<ul style="list-style-type: none"> - 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.

Obszar interwencji II. Wsparcie rodzin

Cel strategiczny 2. Poprawa funkcjonowania rodzin w sferze socjalno-bytowej i opiekuńczo-wychowawczej

Cele szczegółowe:

- 1) Zwiększenie poczucia bezpieczeństwa materialnego i mieszkaniowego.
- 2) Wzrost kompetencji rodziców oraz prawnych opiekunów w zakresie należytej opieki i wychowania dzieci.
- 3) Zwiększenie dostępu do usług wsparcia dla rodzin, zwłaszcza doświadczających trudności opiekuńczo-wychowawczych.
- 4) Pomoc dzieciom i młodzieży w kształceniu i wszechstronnym rozwoju.

Proponowane kierunki działań:

- a) Wspieranie rodzin przez pracowników socjalnych oraz asystentów rodziny w zakresie rozwiązywania problemów, nabywania umiejętności prawidłowego prowadzenia gospodarstwa domowego, a także należytej opieki i wychowania dzieci.

- b) Pomoc finansowa i rzeczowa dla najbardziej potrzebujących, w szczególności rodzin wielodzietnych i niepełnych.
- c) Utworzenie i rozwój sieci placówek wsparcia dziennego w formie opiekuńczej, specjalistycznej lub pracy podwórkowej (np. koła zainteresowań, kluby, świetlice środowiskowe, socjoterapeutyczne).
- d) Poradnictwo specjalistyczne, w szczególności prawne, psychologiczne i rodzinne, w tym terapia rodzinna.
- e) Pedagogizacja rodziców – zajęcia „Szkoły dla rodziców i opiekunów”, prelekcje, spotkania ze specjalistami.
- f) Organizacja miejsc w przedszkolach i innych formach opieki przedszkolnej – pełny dostęp dla dzieci w wieku 3-5 lat.
- g) Pozalekcyjne i pozaszkolne różnorodne formy aktywności dla dzieci, młodzieży i całych rodzin.
- h) Propagowanie w szkołach aktywnego oraz zdrowego stylu życia (wzrost aktywności fizycznej, WF codziennie).
- i) Promocja wśród młodzieży aktywności społecznej i wolontariatu na rzecz otoczenia lokalnego.

Okres realizacji	2016-2023
Podmioty realizujące:	UG, GOPS, ZGK, GOK, szkoły gminne, przedsiębiorcy, banki i instytucje finansowe
Oczekiwane efekty działań:	- Wzrost kompetencji w rodzinach sprzyjających samodzielności i zaradności życiowej. - Poprawa dostępu rodzin do podstawowych dóbr i zasobów.

Obszar interwencji III. Bezpieczeństwo zdrowotne i publiczne mieszkańców

Cel strategiczny 3. Poprawa poziomu bezpieczeństwa zdrowotnego i publicznego

Cele szczegółowe:

- 1) Wzmocnienie oddziaływań profilaktycznych i prewencyjnych w zakresie uzależnień, przemocy w rodzinie i innych dysfunkcji.
- 2) Poprawa dostępu do wsparcia dla osób i rodzin zagrożonych uzależnieniem, przemocą domową i kryzysem.
- 3) Podniesienie świadomości społecznej w zakresie zdrowia, ekologii i bezpieczeństwa.

Proponowane kierunki działań:

- a) Akcje społeczne podnoszące wiedzę mieszkańców na temat problemu uzależnień i przemocy w rodzinie.
- b) Programy profilaktyczno-edukacyjne w szkołach adresowane do uczniów, rodziców i nauczycieli – przeciwdziałanie uzależnieniom, przejawom agresji i cyberprzemocy, zachowaniom ryzykownym wśród młodzieży.
- c) Zapewnienie pomocy psychospołecznej i terapeutycznej dla osób oraz całych rodzin dotkniętych poważnymi problemami.
- d) Wzmocnienie działań służb patrolowych policji oraz kontroli prowadzonych przez Gminną Komisję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych.

- e) Wzmocnienie współpracy pomiędzy lokalnymi instytucjami i organizacjami w zakresie monitorowania środowisk „trudnych”, wymiany informacji oraz realizacji wspólnych programów na rzecz przeciwdziałania dysfunkcjom społecznym.
- f) Inicjatywy na rzecz poprawy stanu bezpieczeństwa mieszkańców, w tym poprzez edukację społeczną oraz modernizację infrastruktury technicznej i obiektów użyteczności publicznej (np. remonty placów zabaw).
- g) Kształtowanie postaw dbania o przyrodę przez mieszkańców gminy.
- h) Promocja zdrowego, aktywnego stylu życia bez nałogów, dbałości o higienę i kulturę fizyczną, a także ułatwianie udziału w okresowych badaniach profilaktycznych.

Okres realizacji	2016-2023
Podmioty realizujące	UG,GOPS, Szkoły, Sołtysi i rady sołeckie, Policja, OSP, ZOZ
Oczekiwane efekty działań	- zmniejszenie występowania zjawiska uzależnienia i przemocy w rodzinie, - zwiększenie świadomości społecznej w zakresie zdrowia i bezpieczeństwa

Obszar interwencji IV. Wsparcie wybranych grup społecznych

Cel strategiczny 4. Wzrost uczestnictwa osób starszych, niepełnosprawnych i przewlekle chorujących w życiu społecznym.

Cele szczegółowe:

- 1) Poprawa dostępu osób starszych, niepełnosprawnych i przewlekle chorujących do opieki i wsparcia.
- 2) Zwiększanie możliwości udziału seniorów oraz osób z niepełnosprawnościami w różnych formach aktywności.
- 3) Kreowanie świadomości społecznej w zakresie aktywnej i rozwojowej starości.
- 4) Wzrost integracji osób niepełnosprawnych, ich rodzin i opiekunów ze środowiskiem lokalnym.

Proponowane kierunki działań:

- a) Organizacja usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych.
- b) Utworzenie dziennych form opieki i wsparcia dla osób niepełnosprawnych, przewlekle chorych oraz w podeszłym wieku.
- c) Upowszechnianie pomocy sąsiedzkiej, wolontariatu oraz grup samopomocowych.
- d) Likwidacja barier architektonicznych w obiektach użyteczności publicznej, w miejscach powszechnie uczęszczanych (ulice, skwery, sklepy itp.).
- e) Organizacja wydarzeń i zajęć o charakterze integracyjnym, edukacyjnym, kulturalnym, sportowym, rekreacyjnym i turystycznym.
- f) Zaangażowanie osób starszych w inicjatywy wolontarystyczne sprzyjające wymianie międzypokoleniowej oraz kultywowaniu tradycji i zwyczajów.

Okres realizacji działań:	2016-2023
Podmioty realizujące:	GOPS, GOK, GBP, szkoły gminne
Oczekiwane efekty działań:	- 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. Aktywizacja mieszkańców

Cel strategiczny 5. Wzrost zaangażowania mieszkańców w życie społeczności lokalnych.

Cele szczegółowe:

- 1) Wzmocnienie wspólnej tożsamości i odpowiedzialności za otoczenie.
- 2) Wzrost oddolnej aktywności liderów społecznych i organizacji obywatelskich.
- 3) Poprawa dostępności przestrzeni publicznej oraz komunikacji pomiędzy władzami gminy a obywatelami.

Proponowane kierunki działań:

- a) Rozwój i modernizacja obiektów służących aktywności społecznej, kulturalnej i sportowo-rekreacyjnej ludności³¹.
- b) Organizacja na terenie sołectw uroczystości, imprez i festynów oraz w sezonie zimowym ognisk i kuligów, w sposób uwzględniający zaangażowanie młodzieży, dorosłych oraz osób starszych w planowanie i realizację tych wydarzeń.
- c) Zwiększenie znaczenia świetlic wiejskich jako centrów lokalnej aktywności, zatrudniających opiekuna (przynajmniej 4 godz. dziennie) oraz organizujących różne zajęcia i warsztaty dla społeczności, np. rękodzieło, kółka plastyczne, muzyczne, taneczne, kółka zainteresowań.
- d) Wspieranie lokalnych animatorów kultury i lokalnych twórców (sztuka rzemieślnicza i ludowa).
- e) Wykorzystywanie różnorodnych form konsultacji społecznych z mieszkańcami (np. spotkania otwarte, debaty, warsztaty obywatelskie, badania ankietowe).
- f) Regularna weryfikacja i ocena prawa lokalnego oraz funkcjonujących rozwiązań organizacyjnych i technicznych w zakresie partycypacji obywatelskiej w gminie.
- g) Rozwój e-usług publicznych w powiązaniu ze wspieraniem tzw. kompetencji cyfrowych i dostępu do Internetu szerokopasmowego.
- h) Praktyczna edukacja prawna i obywatelska dzieci i młodzieży oraz osób dorosłych.
- i) Wsparcie finansowe i merytoryczne działalności pożytku publicznego na rzecz mieszkańców gminy realizowanej przez organizacje pozarządowe i inne podmioty ekonomii społecznej.

Okres realizacji działań:	2016-2023
Podmioty realizujące:	UG, GOPS, GOK, GBP, szkoły, sołtysi i rady sołeckie, policja, OSP, ZOZ,
Oczekiwane efekty działań:	- Wzrost aktywności społecznej mieszkańców gminy. - Wzrost poczucia integracji wewnątrz społeczności lokalnych. - Poprawa komunikacji pomiędzy władzami gminy a obywatelami

Warunki realizacji celów i kierunków działań

³¹ Podczas warsztatów planowania strategicznego pojawiła się propozycja, aby wybudować na terenie gminy basen – ogólnodostępny i bezpłatny.

Newralgicznym elementem gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych jest obszar dotyczący koordynacji wdrażania i monitoringu zaplanowanych działań. Kluczową rolę w zakresie planowania oraz podejmowania decyzji strategicznych będą odgrywały władze Gminy Świętajno – wójt oraz rada gminy, natomiast praktyczne zadania związane z realizacją strategii będą domeną jednostek organizacyjnych i pomocniczych, w szczególności poszczególnych sołectw, Urzędu Gminy w Świętajnie, Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej, Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, gminnych placówek oświatowych oraz instytucji kultury. Jednakże strategiczna wizja zmian nie będzie możliwa w pełni do osiągnięcia bez współpracy z podmiotami niezależnymi organizacyjnie, przede wszystkim z Powiatem Szczycieńskim oraz Województwem Warmińsko-Mazurskim, administracją rządową, służbą zdrowia, policją, strażą pożarną, podmiotami ekonomii społecznej, przedsiębiorcami, a także – a może przede wszystkim – z mieszkańcami gminy. Skuteczne i efektywne działanie oraz współdziałanie wyżej wymienionych podmiotów wydaje się warunkiem niezbędnym do osiągnięcia sukcesu w realizacji celów długoterminowych strategii.

Istotne znaczenie będzie odgrywać również współpraca międzyinstytucjonalna w sferze monitoringu, ewaluacji oraz nowelizacji założeń strategii. Regularna weryfikacja poziomu wdrożenia poszczególnych kierunków działań pozwoli uchwycić różnice pomiędzy przyjętym planem a jego faktycznym wykonaniem.

3.4. 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, ZGK) 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 Świętajno na lata 2016-2023 powinno uwzględniać wartości i misje opisane w podrozdz. 3.2, a także priorytety, cele i kierunki działań wskazane w podrozdz. 3.3. 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 Świętajno. 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.

3.4.1. 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 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 planów³².

Kompleksowy monitoring wdrażania Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Świętajno na lata 2016-2023 będzie prowadzony co dwa lata, zgodnie z poniższym harmonogramem. Efektem tych prac będą raporty z monitoringu realizacji SRPS, które powinny zostać przedłożone Radzie Gminy³³.

Wnioski i rekomendacje wypracowane w trakcie monitoringu w 2018 i 2020 roku będą podstawą do ewaluacji założeń SRPS, a także do podjęcia ewentualnej decyzji o nowelizacji jej tekstu, o ile zaistnieje taka potrzeba³⁴. Jednakże najpóźniej w 2020 roku gmina

32 Więcej na ten temat można znaleźć np. w publikacji *Monitoring na potrzeby wdrażania projektu*, aut. A. Zajązkowskiej, Stowarzyszenie BORIS, Warszawa 2008.

33 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.

34 Konieczność nowelizacji gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych mogą wymusić również zmieniające się przepisy prawa, w szczególności wprowadzające zmiany w systemie pomocy społecznej.

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 2024 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 Świątajno 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.

WSKAŹNIKI REALIZACJI STRATEGII

WSKAŹNIKI KONTEKSTOWE:

1)	Liczba ludności Gminy Świątajno 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: wyczenia własne.
14)	Wartość świadczeń pieniężnych i innych rodzajów pomocy udzielanych mieszkańcom gminy w ramach różnych systemów wsparcia ³⁵ .	Źródło: GOPS

WSKAŹNIKI DZIAŁAŃ I REZULTATÓW SRPS:

Cel strategiczny 1. Aktywizacja zawodowa	
1)	Liczba osób, które skorzystały z instrumentów aktywizacji zawodowej ³⁶ .
2)	Liczba osób, które ukończyły staż, praktykę lub zajęcia reintegracji społeczno-zawodowej u 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 Świętajno.
7)	Liczba żłobków, klubów dziecięcych, przedszkoli, punktów przedszkolnych działających na terenie gminy.
8)	Odsetek dzieci w wieku 3-5 lat objętych wychowaniem przedszkolnym w różnych formach.
9)	Liczba przeprowadzonych spotkań, seminariów, warsztatów mających na celu budowanie sieci wymiany informacji oraz współpracy lokalnej na rzecz aktywizacji zawodowej.
10)	Liczba partnerstw lokalnych realizujących działania w obszarze rynku pracy ³⁷ .

³⁵ Należy w szczególności uwzględnić wartość pomocy udzielonej w ramach pomocy społecznej, świadczeń rodzinnych i pielęgnacyjnych, funduszu alimentacyjnego oraz stypendia socjalne i zasiłki szkolne.

³⁶ Do wskaźnika powinny być zaliczone osoby bezrobotne, nieaktywne zawodowo oraz pracujące zamieszkujące Gminę Świętajno, które brały udział w różnych formach aktywizacji zawodowej, podnosiły poziom wykształcenia szkolnego, nabywały nowe kwalifikacje zawodowe lub 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.

³⁷ Wskaźnik obejmuje różnego rodzaju partnerstwa, w tym partnerstwa na rzecz rozwoju, partnerstwa projektowe, klastry.

Źródła danych: sprawozdania PUP, GOPS oraz badanie ankietowe podmiotów realizujących działania w ramach SRPS.

Cel strategiczny 2. Poprawa funkcjonowania rodzin sferze socjalno-bytowej i opiekuńczo-wychowawczej.

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.

Źródła danych: statystyka GOPS; sprawozdania GOPS oraz badanie ankietowe podmiotów realizujących działania w ramach SRPS; dane ZI.

Cel strategiczny 3. Poprawa poziomu bezpieczeństwa zdrowotnego i publicznego

1)	Liczba programów profilaktycznych i prewencyjnych.
2)	Liczba dzieci, młodzieży i dorosłych uczestniczących w programach profilaktycznych.
3)	Liczba rodzin i osób objętych wsparciem w ramach poradnictwa psychologicznego i prawnego.
4)	Liczba programów w zakresie przeciwdziałania uzależnieniom i przemocy.

Źródła danych: statystyka GOPS, szkoły, dane ZI

Cel strategiczny 4. Wzrost uczestnictwa osób starszych, niepełnosprawnych i przewlekle chorujących w życiu społecznym

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 przełamaniu stereotypów dotyczących osób starszych i niepełnosprawnych wśród społeczeństwa.

Źródła danych: statystyka GOPS; badanie ankietowe podmiotów realizujących działania w ramach SRPS.

Cel strategiczny 5. Wzrost zaangażowania mieszkańców w życie społeczności lokalnych

1)	Liczba oddolnych inicjatyw lokalnych zrealizowanych na terenie gminy ³⁸ .
----	--

³⁸ 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 tę społeczność oraz wspierając pobudzenie aktywności społecznej, edukacyjnej, zdrowotnej, kulturalnej lub sportowo-rekreacyjnej ludności.

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 sołeckiego; 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>	

3.4.2. 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 Świętajno, 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. Istotną będzie więc duża aktywność w aplikowaniu o środki pomocowe przez samorząd, organizacje pozarządowe i przedsiębiorców z terenu gminy.

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 ograniczające planowanie finansowe w ramach strategii są: szeroki zakres tematyczny dokumentu, ośmioletni okres jego obowiązywania, konkursowy charakter większości programów pomocowych (z punktu widzenia gminy – „incydentalność” wsparcia). 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

Wykres 1. Liczba ludności Gminy Świętajno ogółem i według płci w latach 2010- 2014.....	9
Wykres 2. Liczba ludności gmin powiatu szczycieńskiego w latach 2010-2014.....	10
Wykres 3. Struktura ludności gminy Świętajno według ekonomicznych grup wieku (w %) w latach 2010- 2014.....	11
Wykres 4. Porównanie struktury ludności gminie Świętajno według ekonomicznych grup wieku w latach 1995 i 2014.....	12
Wykres 5. Stopa bezrobocia w Polsce, województwie warmińsko-mazurskim i powiecie szczycieńskim w latach 2010-2014.....	15
Wykres 6. Podmioty gospodarki narodowej w Gminie Świętajno według form prawnych w 2014 roku.....	16
Wykres 7. Samoocena zadowolenia respondentów z miejsca zamieszkania w gminie	20
Wykres.8. Subiektywna ocena czynników wpływających na jakość życia w Gminie Świętajno.....	21
Wykres 9. Zmiana warunków życia w Gminie Świętajno w ostatnich latach w opinii respondentów.....	22
Wykres 10. Liczba bezrobotnych w Gminie Świętajno w latach 2010-2014.....	28
Wykres 11. Bezrobotni w szczególnie trudnej sytuacji w Gminie Świętajno, powiecie szczycieńskim i województwie warmińsko-mazurskim (31 grudnia 2014).....	30
Wykres 12. Przyczyny poczucia braku bezpieczeństwa w opinii respondentów.....	32
Wykres 13. Miejsce doświadczenia przemocy przez młodzież.....	33
Wykres 14. Występowanie zjawiska przemocy (w tym cyberprzemocy) wobec drugiej osoby.....	34
Wykres 15. Występowanie zjawiska przemocy domowej w miejscowościach w opinii respondentów.....	35
Wykres 16. Frekwencja wyborcza w kraju i Gminie Świętajno.....	41
Wykres 17. Deklarowane poczucie wpływu respondentów na sprawy lokalne.....	43
Rysunek 1. Gmina Świętajno na tle województwa i powiatu.....	8
Rysunek 2. Konteksty wykluczenia społecznego.....	23
Tabela 1. Przyrost naturalny w Gminie Świętajno w latach 2010-2014.....	10
Tabela 2. Migracje na pobyt stały w latach 2010-2014.....	11
Tabela 3. Dochody i wydatki budżetów gmin w kraju i województwie warmińsko-mazurskim oraz Gminy Świętajno w latach 2010-2012 w przeliczeniu na 1 mieszkańca w zł.....	14
Tabela 4. Pracujący z terenu Gminy Świętajno według sekcji w latach 2010-2014.....	16
Tabela 5. Wybrane wskaźniki dotyczące zasobów mieszkaniowych na obszarach wiejskich w 2014 r.....	17
Tabela 6. Najważniejsze kierunki rozwoju Gminy Świętajno w opinii respondentów.....	22
Tabela 7. Liczba osób i rodzin korzystających z pomocy społecznej w Gminie Świętajno w latach 2010-2014.....	24
Tabela 8. Odsetek osób korzystających z pomocy społecznej w stosunku do ogółu ludności Gminy Świętajno w latach 2010-2014.....	24
Tabela 9. Powody przyznawania pomocy społecznej w Gminie Świętajno w latach 2012-2014.....	25
Tabela 10. Świadczenia pieniężne i inne rodzaje pomocy udzielane przez gminę w 2014 r...26	

Tabela 11. Bezrobotni Gminy Świętajno i powiatu szczycieńskiego według cech socjodemograficznych (31 grudnia 2014).....	28
Tabela 12. Aktywizacja zawodowa bezrobotnych z Gminy Świętajno w latach 2010-2014.....	30
Tabela 13. Przestępstwa stwierdzone i wykryte na terenie powiatu Szczycieńskiego w latach 2013-2015.....	31
Tabela 14. Doświadczane przez młodzież formy cyberprzemocy.....	33
Tabela 15. Wartość sprzedaży napojów alkoholowych w gminie Świętajno w latach 2012-2014 (w złotych).....	36
Tabela 16. Częstotliwość zażywania substancji psychoaktywnych przez badanych uczniów..	36
Tabela 17. Liczba osób korzystających z poradnictwa w Punkcie Informacyjno-Konsultacyjnym w Świętajnie w latach 2012-2014	37
Tabela 18. Problemy i trudności życiowe doświadczane w rodzinach respondentów.....	37
Tabela 19. Problemy/trudności życiowe doświadczane przez rodziny respondentów.....	38
Tabela 20. Formy zaangażowania respondentów w życie lokalnej społeczności.....	42
Tabela 21. Ocena stopnia integracji społeczności lokalnych w miejscowościach zamieszkiwanych przez respondentów.....	43