

Załącznik nr 1  
do Zarządzenia nr 66/2014  
Wójta Gminy Kozłowo  
z dnia 9 października 2014 roku

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



(Projekt do konsultacji społecznych)



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

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

EFS – Europejski Fundusz Społeczny

GBP – Gminna Biblioteka Publiczna w Kozłowie

GCKiS – Gminne Centrum Kultury i Sportu w Kozłowie

GKRPA – Gminna Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych

GOPS – Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Kozłowie

GSRPS – Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Kozłowo na lata 2015-2020

GUS – Główny Urząd Statystyczny

JST – jednostka samorządu terytorialnego

KPPSP – Komenda Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Nidzicy

LGD – Lokalna Grupa Działania „Brama Mazurskiej Krainy”

OSP – ochotnicze staże pożarne

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

PUP – Powiatowy Urząd Pracy w Nidzicy

UG – Urząd Gminy w Kozłowie

UE – Unia Europejska

ZI – Zespół interdyscyplinarny ds. przemocy w rodzinie

---

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

## Spis treści

Wstęp .....	4
1. Proces opracowania strategii .....	5
2. Diagnoza sytuacji społecznej .....	8
2.1. Ogólna charakterystyka gminy .....	8
2.2. Ludność .....	9
2.3. Warunki życia .....	11
2.3.1. Budżet gminy .....	12
2.3.2. Lokalny rynek pracy .....	14
2.3.3. Infrastruktura komunalna i mieszkaniowa .....	16
2.3.4. Usługi społeczne .....	17
2.3.5. Warunki życia w opinii mieszkańców .....	20
2.4. Wyzwania lokalnej polityki społecznej .....	22
2.4.1. Dominujące problemy gminy w ujęciu pomocy społecznej .....	23
2.4.2. Bezrobocie .....	27
2.4.3. Dysfunkcje społeczne .....	30
2.4.4. Problemy społeczne z perspektywy mieszkańców i lokalnych liderów .....	34
2.5. Aktywność społeczna i obywatelska .....	40
2.6. Podsumowanie – wnioski, prognoza zmian .....	45
3. Programowanie wdrażania strategii .....	49
3.1. Uwarunkowania prawne i programowe strategii .....	49
3.2. Wartości i zasady horyzontalne .....	53
3.3. Wizja i misja .....	56
3.4. Cele strategiczne i kierunki działań .....	57
Priorytet I. Aktywni mieszkańcy na rozwijającym się rynku pracy .....	58
Priorytet II. Dobrze funkcjonująca rodzina fundamentem społeczeństwa .....	59
Priorytet III. Dzieci i młodzież przygotowane do wyzwań dorosłości .....	61
Priorytet IV. Osoby zależne aktywnymi uczestnikami życia społecznego .....	62
Priorytet V. Dobre warunki mieszkaniowe i materialne gospodarstw domowych .....	63
Priorytet VI. Zintegrowana wspólnota lokalna, aktywni mieszkańcy .....	64
Priorytet VII. Współpraca lokalna na rzecz rozwiązywania problemów społecznych .....	66
3.5. Zarządzanie realizacją strategii .....	67
3.5.1. Monitoring strategii .....	68
3.5.2. Ramy finansowe .....	73
Spisy tabel, rysunków i wykresów .....	75

## Wstęp

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

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

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

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

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

---

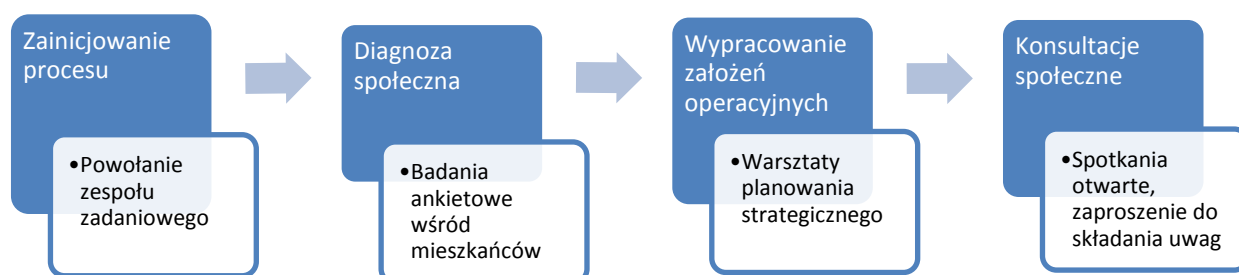
<sup>2</sup> Jeżeli za datę transformacji ustrojowej przyjmie się np. datę tzw. wyborów czerwcowych w 1989 roku albo datę powołania rządu premiera Tadeusza Mazowieckiego.

## 1. Proces opracowania strategii

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

Głównym wyzwaniem w trakcie opracowywania GSRPS było stworzenie odpowiednich warunków dla partycypacji publicznej, to znaczy zapewnienia aktywnego udziału jak najszerszej reprezentacji mieszkańców, tworzonej 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 GSRPS zastosowano różnorodne formy partycypacji publicznej.



Na etapie pierwszym, czyli zainicjowania procesu planowania strategicznego w gminie, Zarządzeniem Nr 23/2014 Wójta Gminy Kozłowo z dnia 31 marca 2014 roku został powołany do życia Zespół zadaniowy ds. opracowania GSRPS jako organ inicjatywny, konsultacyjny i opiniodawczy. W jego skład weszli:

- 1) Elżbieta Świgoń – Kierownik GOPS (przewodnicząca zespołu);
- 2) Jacek Jankowski – Wójt Gminy Kozłowo;
- 3) Piotr Jaskólski – Kierownik Referatu Rolnictwa i Gospodarki Terenowej Urzędu Gminy;
- 4) Justyna Rogalska – Pracownik socjalny, GOPS;
- 5) Przemysław Rychcik – Dzielnicowy, Komenda Powiatowa Policji w Nidzicy;
- 6) Marcin Lisek – Pedagog w Zespole Szkół w Szkotowie;
- 7) Małgorzata Krzyżewska – Dyrektor GCKiS;
- 8) Jolanta Maciąg – Prezes Stowarzyszenia Społeczno-Kulturalnego „Ziemia Kozłowska”;
- 9) Ireneusz Sokołowski – Radny Gminy Kozłowo;
- 10) Barbara Krauze – Sołtys miejscowości Turówko;
- 11) Jadwiga Romanowska – Sołtys wsi Sławka Mała;
- 12) Grażyna Kaczmarczyk – Pielęgniarka.

Pierwsze spotkanie Zespołu odbyło się 24 kwietnia 2014 r. w Klubie Integracji Społecznej działającym przy GOPS. Ponadto 30 kwietnia podczas sesji rady gminy miała miejsce prezentacja założeń projektu „Wspólnie kreujemy gminną politykę społeczną”, w trakcie której wskazano istotną rolę GSRPS oraz korzyści wynikające z partycypacyjnego podejścia do procesu opracowania dokumentu.

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

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

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

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

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

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

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

Wyniki prac diagnostycznych skonfrontowano ponadto ze stanem wiedzy i opiniami liderów lokalnych (osobami zaangażowanymi w proces jako członkowie Zespołu zadaniowego ds. opracowania GSRPS 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

---

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

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. Również dynamiczny charakter rzeczywistości społecznej może 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.

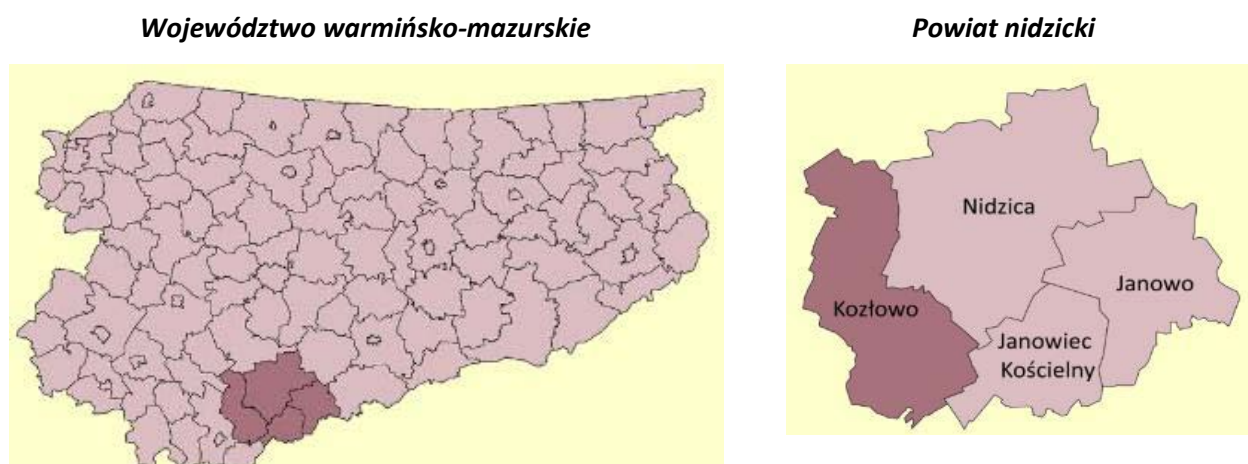
Warsztaty planowania strategicznego, podczas których wypracowano założenia wdrożeniowe GSRPS, odbyły się w sali Klubu Integracji Społecznej GOPS w Kozłowie w dniach 21 sierpnia, 3 września oraz 15 września 2014 roku. Ogłoszenia o spotkaniach roboczych były zamieszczane na stronie internetowej gminy, rozsyłane pocztą, a także przekazywane poprzez tak zwany marketing szeptany. Dzięki szerokiej promocji wydarzenia, na spotkaniach roboczych zjawili się przedstawiciele niemalże wszystkich lokalnych podmiotów działających w obszarze polityki społecznej: Wójt Gminy i radni Rady Gminy, sołtysi, pracownicy UG, GOPS, GCKiS, GBP i placówek oświatowych, przedstawiciele organizacji pozarządowych, jak również mieszkańcy gminy nie pełniący funkcji publicznych. Co również ważne, w warsztatach uczestniczyły osoby obu płci, w różnym wieku, mające różny status zawodowy, zamieszkujące różne miejscowości. Można więc mówić o znacznej reprezentatywności grupy. Oddzielny warsztat został zorganizowany w dniu 3 września 2014 roku z uczniami i uczennicami klas trzecich gimnazjów w Kozłowie i Szkotowie, dzięki czemu zostały również poznane potrzeby i oczekiwania młodzieży zamieszkującej gminę.

## 2. Diagnoza sytuacji społecznej

### 2.1. Ogólna charakterystyka gminy

Gmina Kozłowo jest położona w południowej części województwa warmińsko-mazurskiego, w powiecie nidzickim. Sąsiaduje z gminami: Działdowo, Iłowo, Janowiec Kościelny, Nidzica, Olsztynek, Grunwald i Dąbrówno.

Rysunek 1. Gmina Kozłowo na tle województwa i powiatu



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

Pod względem administracyjnym gmina obejmuje 30 sołectw, w których skład wchodzi 36 miejscowości. Największą z nich jest Kozłowo, będące siedzibą władz samorządowych, większości instytucji lokalnych oraz firm.

Gmina posiada korzystne położenie, w niewielkiej odległości od dwóch miast powiatowych – Nidzicy (10 km) i Działdowa (10 km), a także drogi krajowej nr 7, która umożliwia komunikację z Warszawą i Gdańskiem, a poprzez drogę nr 51 – ze stolicą regionu, Olsztynem (ok. 60 km). Przez gminę przebiegają dwie drogi wojewódzkie: nr 545 Działdowo-Szczytno oraz nr 538 Nowe Miasto Lubawskie-Olszewo, a także linia kolejowa jednotorowa zelektryfikowana nr 216 (Działdowo – Olsztyn Główny). Warunki komunikacyjne określić można jako potencjalny czynnik rozwojowy<sup>4</sup>. Niemniej występują trudności w dojeździe do pracy oraz w dostępie do innych ważnych dóbr i usług, np. rynku konsumpcyjnego, ponieważ transport osobowy jest słabo rozwinięty.

Gmina Kozłowo zajmuje powierzchnię 25 427 ha, czyli ponad 254 km<sup>2</sup>. Układ funkcjonalno-przestrzenny dzieli gminę na dwie części: północną i południową. Pierwsza posiada więcej kompleksów leśnych oraz jeziora (m.in. Kownatki, Kąty i Szkotowskie), których nie ma w części południowej. Cała gmina wykazuje rolniczy charakter, ponieważ użytki rolne stanowią ponad 58% ogólnej powierzchni<sup>5</sup>, lasy – niecałe 14%, zaś reszta obszaru to nieużytki, zabudowa mieszkalna i użytkowa oraz drogi.

Gmina charakteryzuje się niską gęstością zaludnienia: 25 osób na 1 km<sup>2</sup>. Warto nadmienić, iż ten wskaźnik lokuje ją dopiero na 85 miejscu wśród jednostek samorządu terytorialnego tego samego szczebla na Warmii i Mazurach (średnia wojewódzka to 60 osób na km<sup>2</sup>).

<sup>4</sup> <http://www.kozlowo.pl/?cid=37&unroll=15>

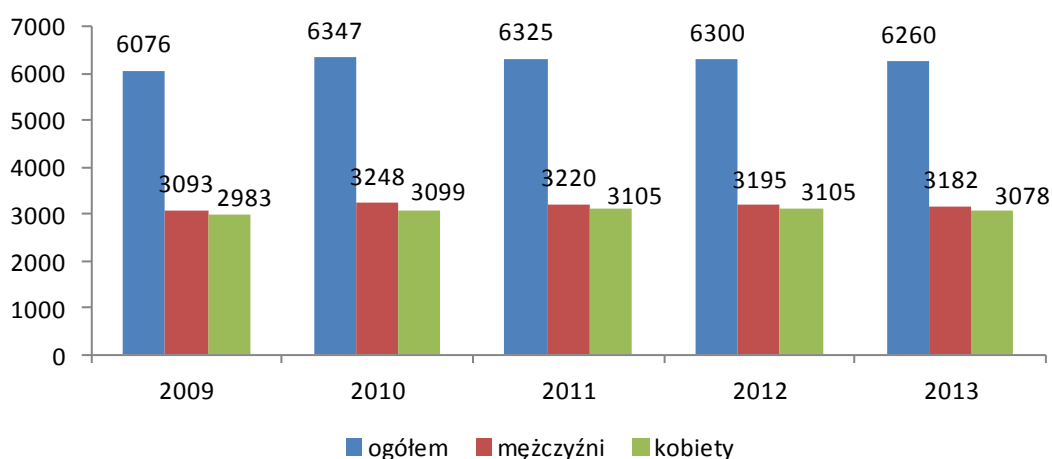
<sup>5</sup> Dane Powszechnego Spisu Rolnego 2010.

Mocną stroną gminy są walory krajobrazowe, bogata flora i fauna oraz nieskażone środowisko, które stwarzają dobre warunki dla rozwoju agroturystyki. Dogodne położenie wielu miejscowości otoczonych lasami, predestynuje je do miejsc o funkcjach wypoczynkowych<sup>6</sup>. Na terenie gminy znajdują się ponadto obiekty wpisane do rejestru zabytków: kościoły w Dziurdziewie, Kozłowie, Sławce Wielkiej, Zaborowie, Sarnowie i w Szkotowie, park dębowy w Zabłociu oraz parki w Turówku i Kozłowie, a także 10 cmentarzy wojennych.

## 2.2. Ludność

Stan ludności w Gminie Kozłowo na przestrzeni lat 2009-2013 ulegał wahaniom. W 2010 roku nastąpił wyraźny wzrost liczby mieszkańców – o 280 osób, czyli aż o 4,6% względem roku poprzedniego<sup>7</sup>. Kolejne trzy lata wykazują jednak tendencję spadkową. Rok 2013 zamknął się stanem 6 260 mieszkańców. Uwagę zwraca przewaga liczby mężczyzn nad liczbą kobiet, która w badanym okresie kształtowała się na poziomie od 2,9% do nawet 4,8%. W 2013 r. na 100 mężczyzn przypadało 96 kobiet. Stan liczby mieszkańców ogółem oraz według płci zaprezentowano na wykresie 1.

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



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 1.

Tabela 1. Przyrost naturalny w Gminie Kozłowo w latach 2009-2013

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	2013
Urodzenia żywe	74	71	73	77	70
Zgony ogółem	62	66	53	72	61
<b>Przyrost naturalny</b>	<b>12</b>	<b>5</b>	<b>20</b>	<b>5</b>	<b>9</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

<sup>6</sup> Program Ochrony Środowiska dla Gminy Kozłowo; <http://www.kozlowo.pl/?cid=42>

<sup>7</sup> Należy jednak zaznaczyć, iż dane na temat ludności zostały zaczerpnięte z BDL GUS, który stan ludności w 2010 roku opiera na wynikach Narodowego Spisu Powszechnego 2011. Widoczna różnica wynika więc w dużej mierze z przyjęcia innej metodologii niż w pozostałych latach analizy.

Jak widać, w każdym z badanych lat przyrost naturalny był dodatni, ponieważ urodziło się więcej dzieci niż umarło mieszkańców. Jest to pozytywna tendencja demograficzna, nawet pomimo niewielkiej nadwyżki liczby urodzeń żywych nad zgonami. Jednakże ogólna liczba mieszkańców Gminy Kozłowo od 2010 r. maleje, czego powodem jest stały odpływ ludności w ramach migracji wewnętrznych (do innych gmin) oraz za granicę. W badanym okresie zarówno saldo migracji wewnętrznych, jak i saldo migracji zagranicznych wykazywały zasadniczo wartości ujemne, to znaczy, że więcej osób wymeldowało się z pobytu stałego w gminie niż w niej się zameldowało.

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

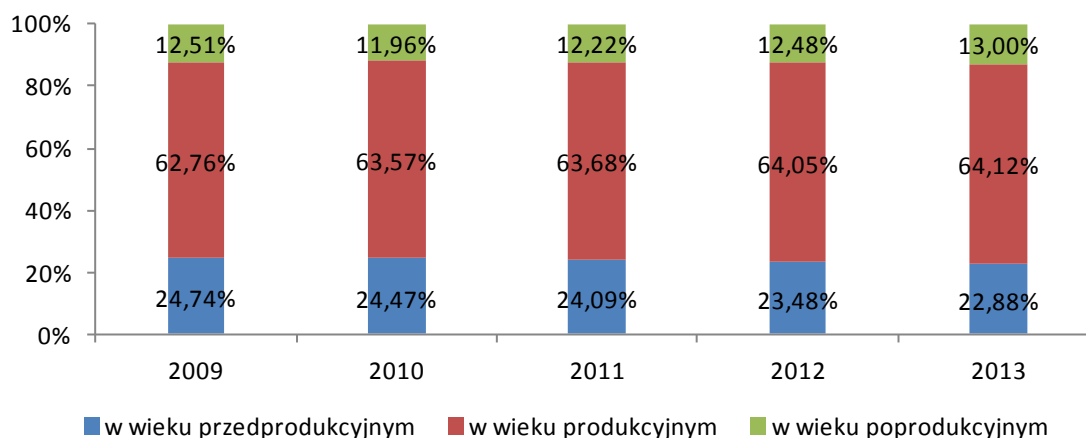
Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	2013
zameldowania w ruchu wewnętrznym	53	54	33	54	66
wymeldowania w ruchu wewnętrznym	77	107	73	86	91
<b>saldo migracji wewnętrznych</b>	<b>-24</b>	<b>-53</b>	<b>-40</b>	<b>-32</b>	<b>-25</b>
zameldowania z zagranicy	2	1	1	0	1
wymeldowania za granicę	4	1	3	0	12
<b>saldo migracji zagranicznych</b>	<b>-2</b>	<b>0</b>	<b>-2</b>	<b>0</b>	<b>-11</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

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

Kształtowanie się liczby mieszkańców w poszczególnych ekonomicznych grupach wieku zaprezentowano poniżej na wykresie 2 w ujęciu procentowym, ponieważ wartości względne w tym przypadku pozwalają lepiej zobrazować tendencje demograficzne.

**Wykres 2. Struktura ludności Gminy Kozłowo według ekonomicznych grup wieku w latach 2009-2013**



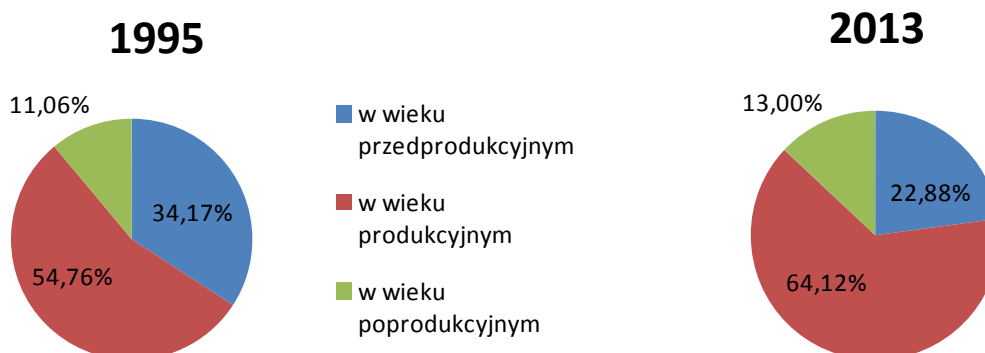
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W badanym okresie systematycznie spadał odsetek dzieci i młodzieży do 17 r.ż. oraz rósł odsetek osób w wieku produkcyjnym. Ponieważ w gminie nie obserwowano ruchów migracyjnych, które mogłyby mieć znaczący wpływ na stan ludności, należy stwierdzić, iż opisane tendencje wynikają przede wszystkim ze zmiany zachowań prokreacyjnych oraz spadku

dziatności. 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.

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

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



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Wykres 3 pokazuje znaczące zmiany, jakie nastąpiły w ciągu ostatnich prawie 20 lat. Odsetek dzieci i młodzieży do 17 r.ż. w gminie spadł o ponad 11 punktów procentowych, zaś odsetek osób w wieku 18-59/64 lata wzrósł o prawie 10 pp. Jednocześnie w populacji gminy zwiększyła się liczba osób starszych z nieco ponad 11 do 13%. Zatem obecnie co dziewiąty mieszkaniec Gminy Kozłowo jest w wieku poprodukcyjnym.

### 2.3. Warunki życia

Jakość życia w miejscu zamieszkania jest determinowana przez szereg czynników, takich jak stan infrastruktury technicznej, dostęp do zatrudnienia, służby zdrowia, edukacji i kultury, rozwój branży handlu i usług czy poziom zaufania społecznego. Ze względu na wieloaspektowość zagadnienia, omówiono poniżej wybrane kwestie obrazujące warunki życia w Gminie Kozłowo.

W pierwszej kolejności nasuwa się konstatacja, iż wiejski charakter Gminy Kozłowo oraz uwarunkowania funkcjonalno-przestrzenne w dużym stopniu definiują jakość życia oraz możliwości rozwojowe tego terytorium. Jest to skutek między innymi wciąż realnie istniejących zaszczości historycznych, przede wszystkim postkomunistycznego dziedzictwa tych terenów. Znaczenie ma dla przykładu fakt, iż do 1992 r. na terenie gminy funkcjonowało 11 Państwowych Gospodarstw Rolnych<sup>8</sup>. Dla wielu mieszkańców było to ostatnie miejsce pracy. W momencie likwidacji PGR-ów, osoby bez kwalifikacji zawodowych oraz kompetencji pozwalających poruszać się po rynku pracy w warunkach konkurencji, zostały niejako skazane na bezrobocie i marazm w miejscach zamieszkania. Co prawda, w okresie 25 lat od zmiany ustrojowej w Polsce nastąpiły silne przemiany gospodarcze, społeczne i kulturowe, które dotknęły również obszary

<sup>8</sup> PGR-y znajdowały się w miejscowościach: Bartki, Cebulki, Gołębiewo, Januszkowo, Kownatki, Kozłowo, Lipowo, Sątóp, Sławka Wielka, Szkotowo i Turówko.

wiejskie. Jednakże proces ten przyniósł ze sobą zarówno pozytywne jak i negatywne skutki. „Te pierwsze wiążą się ze wzrostem poziomu wykształcenia mieszkańców, intensywnym rozwojem pozarolniczej działalności gospodarczej, rozbudową systemów infrastruktury technicznej czy wzrostem aktywności społeczności lokalnej. Z kolei te drugie łączą się między innymi z nasilonym procesem odpływu migracyjnego młodych osób, spadkiem dochodów uzyskiwanych z produkcji rolniczej czy społecznymi i ekonomicznymi konsekwencjami zjawiska bezrobocia”<sup>9</sup>.

Trudno obecnie pojmować obszary wiejskie w kategoriach agrocentrycznych, ponieważ nastąpił znaczny spadek znaczenia rolnictwa dla gospodarki tych terenów. Również społeczności wiejskie oraz lokalna kultura nie wykazują już silnego powiązania z funkcjami agrarnymi tych ziem. Proces ten nazywa się dezagraryzacją<sup>10</sup>. Wiąże się on ze stopniowym zmniejszaniem różnic w jakości życia względem obszarów miejskich, jednakże wyrównywanie szans nie przebiega

w równym stopniu dla wszystkich gmin wiejskich. Duże znaczenie mają bowiem ich położenie (np. większe możliwości mają obszary wokół aglomeracji miejskich, spełniające funkcje noclegowe lub wypoczynkowe dla mieszkańców miasta), atrakcyjność inwestycyjna, stan infrastruktury technicznej i społecznej, zasoby naturalne i dziedzictwo kulturowe (ważne chociażby w kontekście rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej, np. usług dla społeczności, turystyki).

W kontekście wcześniejszych rozważań można powiedzieć, iż potencjał Gminy Kozłowo 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 ludności<sup>11</sup>. Mimo wskazanych ograniczeń, Gmina Kozłowo 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, GCKiS).

### **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

---

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

<sup>10</sup> Por. A. Hałasiewicz, *Rozwój obszarów wiejskich w kontekście zróżnicowań przestrzennych w Polsce i budowania spójności terytorialnej kraju*, s. 3; [http://www.mir.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/Ewaluacja\\_i\\_analizy/Raporty\\_o\\_rozwoju/raporty\\_krajowe/Documents/Ekspertyza\\_Rozwoj\\_%20obszarow\\_wiejskich\\_09082011.pdf](http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Ewaluacja_i_analizy/Raporty_o_rozwoju/raporty_krajowe/Documents/Ekspertyza_Rozwoj_%20obszarow_wiejskich_09082011.pdf)

<sup>11</sup> Dr Przemysław Nosal podczas konferencji „Badamy, analizujemy, wiemy – w poszukiwaniu rozwiązań problemów społecznych”, która odbyła się 18 września 2013 r. w Olsztynie, zwrócił uwagę na silny w naszym kraju syndrom „społeczeństwa pasażerów na gapę”. Problem ten dotyczy dóbr i usług publicznych, z których wykluczenie z konsumpcji jest praktycznie niemożliwe. W wielu środowiskach istnieje jednak nie tylko przyzwolenie na korzystanie z różnych dóbr publicznych bez względu na wkład wnoszony przez poszczególne osoby/rodziny, ale nawet oczekiwanie, że wiele podstawowych spraw za obywateli załatwi państwo.

w infrastrukturę techniczną, społeczną i mieszkaniową, a także zaspokajanie różnorodnych potrzeb edukacyjnych, zdrowotnych, kulturalnych czy sportowo-rekreacyjnych mieszkańców. Trudność w gospodarowaniu wynika głównie stąd, że zasoby finansowe są bardzo ograniczone, zaś potrzeby społeczne – praktycznie nieograniczone<sup>12</sup>.

Jak wynika ze sprawozdania rocznego z wykonania budżetu za rok 2013, Gmina Kozłowo zamknęła ostatni rok budżetowy dochodami w wysokości 20 222 592,60 zł, zaś wydatkami na poziomie 21 312 125,50 zł. Deficyt wyniósł 1 089 532,90 zł<sup>13</sup>. Zdecydowanie najwięcej środków gminy jest przeznaczanych na utrzymanie placówek oświatowych – przedszkola, oddziałów przedszkolnych, szkół podstawowych i gimnazjów, w tym również dowóz uczniów oraz zapewnienie posiłków w stołówkach. W 2013 r. wydatki w dziale 801 „Oświata i wychowanie” wyniosły 7 923 282,47 zł, co stanowiło ponad 37% wszystkich wydatków JST. Na drugim miejscu znalazły się wydatki na „Pomoc społeczną” (dział 852), które wyniosły 4 688 818,30 zł (nieco ponad 22% ogółu).

Analizując budżet Gminy Kozłowo na tle budżetów innych gmin z województwa i kraju, nasuwa się konstatacja, iż słaba 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 dochody i wydatki budżetu Gminy Kozłowo 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. W ostatnim roku analizy osiągnął poziom zaledwie 51% średniej wojewódzkiej oraz niecałą połowę średniej krajowej.

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

	2010			2011			2012		
	Polska	Wojew.	Gmina	Polska	Wojew.	Gmina	Polska	Wojew.	Gmina
Dochody	2 833,72	2 959,96	2 928,77	2 926,22	3 076,05	3 145,82	3 022,1	3 165,88	3 155,78
w tym dochody własne	1 264,38	1 195,79	581,72	1 330,93	1 281,04	885,61	1 407,72	1 355,88	701,92
Wydatki	3 124,89	3 386,18	3 554,04	3 075,02	3 258,31	3 191,97	3 025,34	3 205,02	3 129,64
w tym wydatki majątkowe	783,29	900,49	759,47	704,35	743,52	510,79	546,75	548,15	310,29

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS.

Dochody własne Gminy, które pochodzą przede wszystkim z podatków lokalnych oraz udziału w podatkach pobieranych przez państwo, w ogólnej strukturze dochodów w 2012 r. stanowiły

<sup>12</sup> Należy nadmienić, iż gmina ma wpływ tylko na niektóre ze źródeł swoich dochodów. Od władz samorządowych zależy wysokość dochodów ze sprzedaży majątku, jak również wysokość podatków lokalnych. Inne dochody, jak np. udział w podatkach PIT i CIT, zależą od samorządu tylko pośrednio, ponieważ gmina otrzymuje stałą część podatków odprowadzanych do budżetu państwa. Oznacza to, że dochody gminy są wprost proporcjonalne do liczby mieszkańców oraz firm mających swoją siedzibę na terenie tej gminy, a także poziomu zamożności obywateli oraz zyskowności podmiotów gospodarczych.

<sup>13</sup> Zarządzenie nr 22/2014 Wójta Gminy Kozłowo z dnia 31 marca 2014 r. w sprawie przyjęcia sprawozdania rocznego z wykonania budżetu gminy za rok 2013 oraz sprawozdania z wykonania planu finansowego instytucji kultury za rok 2013.

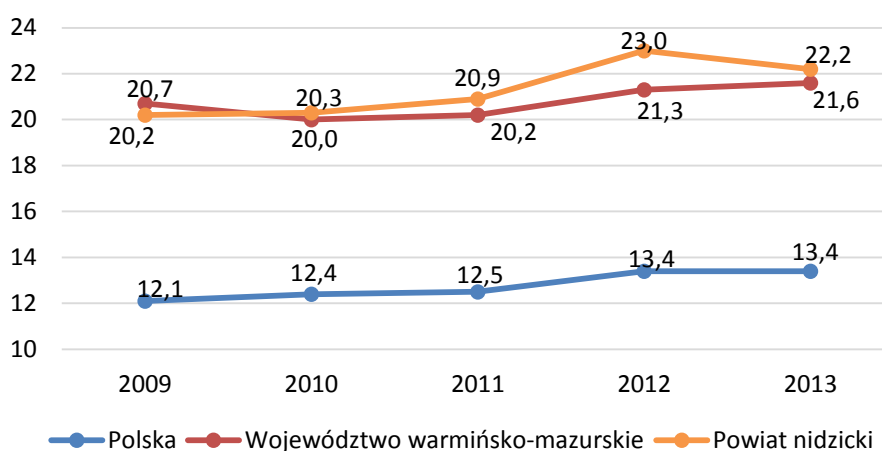
zaledwie 22,2%. Resztę dochodów gminy obejmowały dotacje celowe – 27,9% oraz subwencja ogólna – 49,9%<sup>14</sup>. Natomiast w strukturze wydatków budżetu gminy, 9,9% było wydatkami majątkowymi, zaś 90,1% wydatkami bieżącymi. Wśród wydatków bieżących aż 23% stanowiły świadczenia na rzecz osób fizycznych<sup>15</sup>. W świetle powyższych informacji można powiedzieć, że niższe nakłady gminy na wydatki majątkowe są konsekwencją m.in. konieczności przeznaczenia większej części budżetu na pomoc osobom znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej.

Należy nadmienić, iż według rankingu zamożności jednostek samorządu terytorialnego publikowanego przez czasopismo „Wspólnota”, w 2013 r. gmina Kozłowo z dochodem 2 498,80 zł na 1 mieszkańca zajęła 695 miejsce wśród 1 571 gmin wiejskich w kraju<sup>16</sup>. W porównaniu z rokiem poprzednim oznacza to awans o 101 miejsc (z pozycji 796) oraz wzrost dochodów gminy aż o 152,27 zł w przeliczeniu na 1 mieszkańca<sup>17</sup>.

### 2.3.2. Lokalny rynek pracy

Na sytuację społeczno-ekonomiczną gminy istotny wpływ wywiera kondycja lokalnego rynku pracy, rozumianego jako „ogół form i procesów zatrudniania pracowników przez pracodawców, a także ogół instytucji, uwarunkowań oraz czynników negocjacji warunków zatrudnienia, pracy i płac; ekonomiczny, społeczny i polityczny obszar, na którym rozgrywają się wszelkie procesy z zakresu szeroko rozumianego zatrudnienia i bezrobocia”<sup>18</sup>. Kondycja rynku pracy wyraża się m.in. w skali i strukturze bezrobocia, które na nim występuje.

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



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Niestety warmińsko-mazurski rynek pracy jest jednym z najtrudniejszych w kraju – może o tym świadczyć wysoka stopa bezrobocia, która w grudniu 2013 roku sięgnęła 21,6%, podczas gdy

<sup>14</sup> W 2012 r. subwencja ogólna dla Gminy Kozłowo dzieliła się w 55,6% na część oświatową oraz 43% na część wyrównawczą. Resztę stanowiły część równoważąca i uzupełnienie subwencji ogólnej

<sup>15</sup> Świadczenia na rzecz osób fizycznych wypłaca się bezpośrednio osobom w postaci np. zasiłków, stypendiów, odszkodowań, rekompensat, a także pośrednio np. w postaci składki na ubezpieczenie zdrowotne. Są to wydatki transferowe, a więc mają charakter bezzwrotny i nieodpłatny. Podstawą są różne regulacje prawne, np. ustawa o pomocy społecznej.

<sup>16</sup> Zastosowana metoda obliczania wskaźnika użytego w rankingu „Wspólnoty” uwzględnia dochody własne oraz subwencje, natomiast pomija wpływy z dotacji celowych, które zdaniem prof. Pawła Swianiewicza, mają chwilowy (incydentalny) wpływ na „zamożność” danej JST.

<sup>17</sup> <http://www.wspolnota.org.pl/rankingi/>

<sup>18</sup> <http://biznes.pwn.pl/index.php?module=haslo&id=3970479>.

w kraju ukształtowała się na poziomie 13,4%. W powiecie nidzickim wyniosła ona w analizowanym okresie 22,2%, 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 Kozłowo. Potencjalna bliskość miast powiatowych (Nidzica i Działdowo), nie tworzy w tym przypadku realnego mechanizmu rozwojowego. Również stan gospodarki wewnątrz gminy nie sprzyja wzrostowi ekonomicznemu oraz zatrudnieniu.

Według danych GUS, liczba pracujących z obszaru Gminy Kozłowo w 2012 roku wynosiła 404 osoby<sup>19</sup> (w tym 215 kobiet), co stanowiło 7,9% pracujących w powiecie nidzickim. W porównaniu do 2009 roku, stanowiącego pierwszy rok analizy, liczba ta zmniejszyła się o 86 osób, czyli o 17,6%. Prawie połowa pracujących mieszkańców Gminy Kozłowo w 2012 roku zatrudniona była w działalności finansowej i ubezpieczeniowej, obsłudze rynku nieruchomości oraz pozostałych usługach (44,8%). Na drugim miejscu należy wskazać przemysł i budownictwo (176 osób, tj. 43,6%). W całym analizowanym okresie (2009-2012) struktura zatrudnienia według sekcji jest do siebie zbliżona.

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

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012
Ogółem	490	524	454	404
Kobiety	241	259	231	215
Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo	11	12	16	19
Przemysł i budownictwo	224	246	202	176
Handel, naprawa pojazdów, transport i gospodarka, zakwaterowanie i gastronomia, informacja i komunikacja	21	23	28	28
Działalność finansowa i ubezpieczeniowa; obsługa rynku nieruchomości oraz pozostałe usługi	234	243	208	181

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Jednocześnie w okresie objętym badaniami, utrzymywało się w gminie bardzo wysokie bezrobocie dotykające nawet 10% mieszkańców. Dokładniejsza analiza zjawiska bierności zawodowej została zawarta w podrozdziale 2.4.2 strategii. W tym miejscu warto wskazać przyczyny tego stanu rzeczy w kontekście warunków i jakości życia.

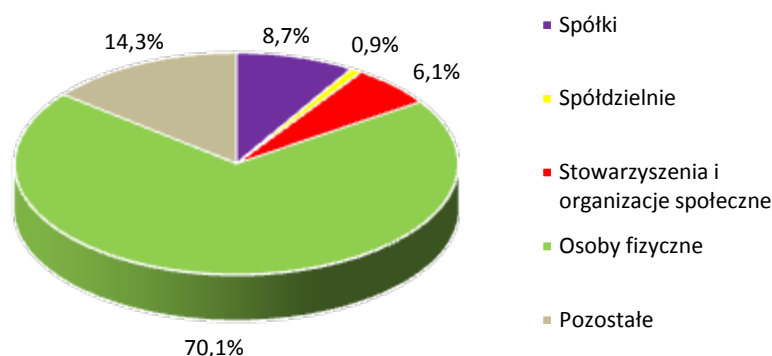
Wśród czynników utrudniających podejmowanie zatrudnienia w gminie, na pierwszy plan wysuwają się uwarunkowania funkcjonalno-przestrzenne, jak również struktura lokalnej gospodarki. Gmina Kozłowo posiada terytorium o charakterze typowo rolniczym, co w analizowanym kontekście nie jest jej mocną stroną. Nowoczesne rolnictwo opiera się bowiem w dużej mierze na wydajnych maszynach oraz nowatorskich sposobach uprawy roślin czy hodowli, w znacznie mniejszym stopniu niż kiedyś wymagających siły ludzkich rąk. A to oznacza m.in., że ten dział gospodarki nie wygeneruje wielu stałych (całorocznych) miejsc pracy.

Na koniec 2013 roku w rejestrze REGON figurowało 231 podmiotów gospodarki narodowej z terenu Gminy Kozłowo, które stanowiły 9,9% podmiotów zarejestrowanych na obszarze powiatu nidzickiego. Wśród nich przeważają osoby fizyczne prowadzące działalność

<sup>19</sup> Liczba ta nie obejmuje podmiotów gospodarczych o liczbie pracujących do 9 osób, osób pracujących w gospodarstwach indywidualnych w rolnictwie, a także duchowieństwa, fundacji, stowarzyszeń i innych organizacji.

gospodarczą (70,1%, tj. 162 podmioty), w następnej kolejności należy wskazać spółki (8,7%, 20 podmiotów) oraz stowarzyszenia i organizacje społeczne (6,1%, 14 podmiotów).

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



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Niskie nasycenie gminy podmiotami gospodarczymi lokuje ją w końcu ranking jednostek województwa warmińsko-mazurskiego w omawianym zakresie<sup>20</sup>. Jednak co gorsza, stan ten generuje niski potencjał zatrudnieniowy w gminnej gospodarce, a w konsekwencji wpływa na inne sfery życia.

### 2.3.3. Infrastruktura komunalna i mieszkaniowa

W zakresie ochrony środowiska gmina prowadzi oczyszczalnię ścieków o przepustowości 200 m<sup>3</sup>/dobę, z której w 2012 r. korzystało 4 248 mieszkańców, czyli 67,4% ogółu ludności (dla porównania warto podać, iż średnia wojewódzka to zaledwie 37,7%). Na terenie gminy istnieją ponadto 302 zbiorniki bezodpływowe, tzw. szamba, a także 12 przydomowych oczyszczalni ścieków. Dostęp do sieci kanalizacyjnej posiada zaledwie 28,8% mieszkańców, jednak co pozytywne, na przestrzeni lat 2009-2012 o prawie 5 punktów proc. wzrósł odsetek osób korzystających z instalacji kanalizacyjnej. Dużo wyższa jest natomiast dostępność sieci wodociągowej. W 2012 r. korzystało z niej 75,8% ludności.

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

	Gmina Kozłowo	Powiat nidzicki	Województwo warmińsko-mazurskie
Przeciętna powierzchnia użytkowa 1 mieszkania w m <sup>2</sup>	65,3	72,1	79,6
Odsetek mieszkań wyposażonych w wodociąg	66,6	84,0	91,6
Odsetek mieszkań wyposażonych w ustęp spłukiwany	65,2	77,9	85,4
Odsetek mieszkań wyposażonych w łazienkę	63,3	74,1	81,4
Odsetek mieszkań wyposażonych w centralne ogrzewanie	69,7	68,4	68,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

<sup>20</sup> Według wskaźnika „Podmioty w rejestrze REGON na 10 tys. ludności”, zarówno w 2012 jak i w 2013 r. Gmina Kozłowo zajmowała dopiero 113. miejsce wśród gmin województwa warmińsko-mazurskiego, pomimo że omawiany wskaźnik wzrósł z 356 do 369. Dla porównania lider tego zestawienia, gmina wiejska Stawiguda, osiągnęła wskaźniki: 1 343 w 2012 oraz 1387 w 2013 r., czyli prawie 4-krotnie wyższe niż w Kozłowie.

W analizowanym okresie zwiększyła się liczba mieszkań w gminie – z 1 710 w 2009 r. do 1 724 w 2012 r., jak również ich średnia powierzchnia użytkowa – z 62,8 do 65,3m<sup>2</sup>. Ponadto pozytywny jest fakt, iż wzrosła przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania w przeliczeniu na 1 osobę – z 17,7 do 17,9m<sup>2</sup>. Poniżej zaprezentowano wybrane parametry dotyczące zasobów mieszkaniowych gminy, powiatu nidzickiego i województwa warmińsko-mazurskiego, przy czym dla celów porównawczych przyjęto wyłącznie wskaźniki dla obszarów wiejskich. Jak wynika z zestawienia, zasoby mieszkaniowe w Gminie Kozłowo charakteryzuje słabsze wyposażenie w podstawowe instalacje techniczno-sanitarne, ponadto mieszkania są przeciętnie mniejsze od mieszkań w powiecie i województwie.

Część zasobów mieszkaniowych pozostaje w posiadaniu gminy. Są to zasoby komunalne udostępniane mieszkańcom jako mieszkania komunalne (w 2013 r. były 44 takie mieszkania) albo lokale socjalne, których gmina posiada 10. Zaniepokojenie budzi fakt sporej liczby zgłaszanych przez mieszkańców wniosków o przyznanie mieszkania komunalnego lub socjalnego. W ostatnich trzech latach było 56 wniosków o lokal komunalny. Ponadto na przyznanie lokalu socjalnego oczekuje 10 osób. Wiąże się to z ubożeniem części społeczeństwa (przede wszystkim w wyniku długotrwałego bezrobocia), wzrostem kosztów utrzymania oraz wysokimi kosztami kredytów hipotecznych. Znaczenie może mieć również fakt, iż część mieszkań w gminie jest nadal przeludnionych, żyją w nich rodziny z drugiego, a nawet trzeciego pokolenia, czasami bez dostatecznych warunków sanitarnych.

#### **2.3.4. Usługi społeczne**

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

##### Oświata i wychowanie

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

1. Zespół Szkolno-Przedszkolny im. Marii Zientary-Malewskiej w Kozłowie (przedszkole, szkoła podstawowa i gimnazjum);
2. Zespół Szkół w Rogożu – Szkoła Podstawowa i Gimnazjum im. Króla Władysława Jagiełły;
3. Zespół Szkół w Szkotowie – Szkoła Podstawowa i Gimnazjum im. Ks. Jana Twardowskiego;
4. Szkoła Podstawowa im. Orła Białego w Zaborowie.

Szkoły w Rogożu, Szkotowie i Zaborowie prowadzą ponadto oddziały przedszkolne. Placówki oświatowe są rozmieszczone dość równomiernie na terenie gminy, dzięki czemu ich dostępność dla dzieci i młodzieży należy ocenić pozytywnie.

Wszystkie obiekty posiadają sale komputerowe z dostępem do Internetu, boiska wielofunkcyjne, hale sportowe (oprócz ZS Zaborowo), a także różnorodne urządzenia i pomoce dydaktyczne, np. tablice interaktywne, telewizory, odtwarzacze DVD, aparaty fotograficzne, projektory multimedialne, mikroskopy, globusy itd. ZS-P Kozłowo posiada ponadto czytelną multimedialną.

## Kultura i sport

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

- Gminne Centrum Kultury i Sportu w Kozłowie;
- Gminna Biblioteka Publiczna w Kozłowie.

Siedziba główna GCKiS dysponuje świetlicą środowiskową, kafejką internetową wyposażoną w 10 stanowisk komputerowych, salą widowiskową (na 250 miejsc), salą bankietową. Centrum Kultury prowadzi trzy sekcje taneczne: Małe Aniołki – 13 osób; Małe Cheerleaderki - 15 osób; One Time – 7 osób, a także Zespół Ludowy Kozłowianki – 12 osób. Ponadto realizowane są zajęcia w ramach kół zainteresowań: teatralnego „GWIAZDA” – dla 10 osób; wokalnoinstrumentalnego (gra na pianinie, gitarze, keyboardzie); plastycznego (ruchoma ilość uczestników) oraz sekcja taekwondo.

GCKiS administruje również stadionem w Kozłowie, bazą noclegową oraz wypożyczalnią sprzętu wodnego i rowerów w Szkotowie, a także świetlicami wiejskimi. W 8 działających świetlicach (Gołębiewo, Sławka Wielka, Turówko, Niedanowo, Zaborowo, Krokowo, Sarnowo, Siemianowo) organizowany jest szereg imprez dla społeczności lokalnej. Dzieci w świetlicy w Gołębiewie, Sławce Wielkiej oraz Krokowie mogą nieodpłatnie korzystać ze stanowisk komputerowych oraz swobodnego dostępu do Internetu. We wszystkich wyżej wymienionych obiektach dzieci korzystają z organizowanych przez opiekunów zajęć plastycznych, rekreacyjnych. Mogą też doskonalić grę w tenisa stołowego, grać w grę świetlicową „piłkarzyki” oraz korzystać z gier planszowych i pomocy dydaktycznych znajdujących się na stanie świetlic. Świetlice te również wykorzystywane są dla potrzeb dorosłych mieszkańców w postaci wynajmu sal na imprezy okolicznościowe, spotkania oraz zabawy.

W skład Gminnej Biblioteki Publicznej wchodzi biblioteka centralna w Kozłowie oraz filie w Sarnowie (lokal w budynku świetlicy wiejskiej) oraz w Szkotowie (lokal w budynku szkoły podstawowej). Biblioteka nie jest wyłącznie miejscem wypożyczania książek. GBP oprócz księgozbioru, posiada w swych zasobach prasę i kasety do wypożyczeń oraz 5 komputerów z dostępem do Internetu dla osób odwiedzających bibliotekę. Organizuje również imprezy kulturalne oraz akcje upowszechniające czytelnictwo. Poszukiwanie nowych funkcji biblioteki jest naturalną konsekwencją zachowań mieszkańców, czyli spadku liczby czytelników oraz liczby wypożyczeń. Od 2010 r. liczba czytelników zmalała o 75 osób, z 723 do 648 osób.

## Pomoc społeczna

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

Ważny obszar aktywności GOPS stanowi praca socjalna, czyli interdyscyplinarna działalność zawodowa mająca na celu pomoc osobom i rodzinom we wzmacnianiu lub odzyskiwaniu zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie poprzez pełnienie odpowiednich ról

społecznych oraz tworzenie warunków sprzyjających temu celowi<sup>21</sup>. Teren gminy jest podzielony na 5 rejonów, z których każdy obsługiwany jest przez jednego pracownika socjalnego. W 2013 roku pracą socjalną objętych było 314 rodzin, w których żyło 1 067 osób. To znaczy, że na 1 pracownika socjalnego przypadały prawie 63 rodziny. GOPS zatrudnia również asystenta rodziny, który we współpracy z pracownikiem socjalnym wspiera rodziny w prawidłowym wypełnianiu podstawowych funkcji. W 2013 r. asystent pracował z 12 rodzinami przez pół roku w wymiarze 160 godzin miesięcznie. GOPS realizuje również usługi w zakresie poradnictwa specjalistycznego (psycholog, doradca zawodowy) oraz interwencji kryzysowej. Z tych form skorzystały w 2013 r. odpowiednio 138 i 23 rodziny.

W ramach programu „Dostarczanie żywności dla najuboższej ludności UE”, GOPS pozyskuje żywność (m.in. mleko, makaron, mąka, cukier, dżem) dla swoich klientów. W 2013 r. na podstawie porozumienia zawartego z Polskim Komitetem Pomocy Społecznej Zarząd Wojewódzki w Olsztynie pozyskano aż 27 ton żywności. Ośrodek zapewnia również, w zależności od rozeznaczonych potrzeb, usługi opiekuńcze. W 2013 r. skorzystało z nich 10 klientów; zadanie zlecono Polskiemu Czerwonemu Krzyżowi w Olsztynie.

GOPS prowadzi stałą współpracę z jednostkami gminnymi (np. UG, szkoły, GKRPA), Powiatowym Urzędem Pracy oraz Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Nidzicy, 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 (np. projekt „Przemoc w pytaniach i odpowiedziach” dofinansowany przez Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej).

W strukturze GOPS działa ponadto Klub Integracji Społecznej, który świadczy usługi w zakresie reintegracji społecznej i zawodowej osób długotrwale bezrobotnych i innych grup zagrożonych wykluczeniem społecznym. W latach 2009-2013 wsparciem KIS objęto łącznie 323 klientów ośrodka. Prowadzone zajęcia dotyczyły m.in. nabywania umiejętności psychospołecznych, rozwiązywania problemów opiekuńczo-wychowawczych, a także problematyki przemocy i nadużywania alkoholu. GOPS zapewnia również obsługę gminnego Zespołu Interdyscyplinarnego, stanowiącego element systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie. ZI jest metodą pracy opartą na współpracy lokalnych instytucji, podmiotów i służb oraz na wielopłaszczyznowym podejściu do problemu przemocy.

W Gminie Kozłowo nie funkcjonują inne niż GOPS placówki zapewniające instytucjonalną pomoc dla osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej. Dlatego też w sytuacjach wymagających wsparcia zewnętrznego, mieszkańcy są kierowani do odpowiednich podmiotów, np. domów pomocy społecznej, środowiskowego domu samopomocy<sup>22</sup>, mających siedzibę poza terenem gminy.

### Opieka zdrowotna

Obecnie zasadniczym elementem opieki zdrowotnej w Polsce są lekarze pierwszego kontaktu, realizujący podstawową opieką zdrowotną (POZ)<sup>23</sup>. Zawiera się w niej leczenie oraz profilaktyka chorób, rehabilitacja, orzekanie o stanie zdrowia, a także zapewnienie pacjentom opieki pielęgniarki środowiskowej oraz położnej.

<sup>21</sup> Art. 6 pkt. 12 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

<sup>22</sup> Na mocy porozumienia zawartego z Gminą Janowiec Kościelny mieszkańcy Gminy Kozłowo mogą korzystać z usług Środowiskowego Domu Samopomocy „POBOŻE” w Szczepkowie Borowym.

<sup>23</sup> POZ może działać jako niepubliczny zakład opieki zdrowotnej (NZOZ) – firma prywatna; samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej (SPZOZ) – jednostka państwowa lub podległa jednostkom samorządu terytorialnego albo jako indywidualna lub grupowa praktyka lekarska. W sytuacji, gdy POZ ma podpisany kontrakt z Narodowym Funduszem Zdrowia, usługi przez niego świadczone są bezpłatne dla osób ubezpieczonych.

Na terenie gminy funkcjonują przychodnie POZ w Kozłowie („Ośrodek Świadczeń Medycznych” realizuje też usługi rehabilitacyjne) oraz w Szkotowie, indywidualne praktyki pielęgniarek szkolnych oraz jeden gabinet dentystyczny (również w Kozłowie). Na terenie gminy działa ponadto jedna apteka ogólnodostępna. Można uznać, iż istniejąca opieka lekarska zaspokaja podstawowe potrzeby ludności. Natomiast skorzystanie z porad lekarzy specjalistów lub leczenia szpitalnego wymaga wyjazdu poza teren gminy, np. do Nidzicy lub Działdowa.

### 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 powszechnie przyjęte normy postępowania<sup>24</sup>. W zakresie analizy strategicznej gminy istotne znaczenie mają zagrożenia o charakterze wewnętrznym: wykroczenia przeciw prawu, zwłaszcza przestępczość, a także konflikty i napięcia społeczne, które mogą rodzić poczucie niesprawiedliwości oraz braku bezpieczeństwa. Specyficznym przejawem tego stanu jest przemoc w rodzinie, która jako problem społeczny została omówiona w podrozdziale 2.4.3 GSRPS.

O stan bezpieczeństwa na terenie Gminy Kozłowo dbają przede wszystkim:

- Komenda Powiatowa Policji w Nidzicy, której zadaniem jest pilnowanie przestrzegania prawa i ściganie przestępców, jak również zapewnienie ochrony i pomocy w sytuacjach kryzysowych zarówno wobec ludzi jak i mienia; KPP prowadzi dwa wydziały: kryminalny oraz prewencji i ruchu drogowego; gminę obsługuje dwóch dzielnicowych;
- straż pożarna – formacja przeznaczona do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami; jednostki Ochotniczej Straży Pożarnej znajdują się w Kozłowie, Szkotowie, Sarnowie, Krokowie, Januszkowie, Gołębiewie i Lipowie.

### **2.3.5. Warunki życia w opinii mieszkańców**

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

Respondenci najwyżej ocenili ofertę kulturalną gminy, a więc organizowane imprezy, festyny oraz sposoby spędzania wolnego czasu (średnia wskazań 3,66), a także jakość systemu pomocy i opieki społecznej w gminie (również 3,66). Nieco powyżej przeciętnej oceniają wizerunek i promocję gminy na zewnątrz (3,62), poziom bezpieczeństwa mieszkańców (3,62), jakość systemu edukacyjnego i oświaty w gminie (3,60), infrastrukturę publiczną czyli dostępność i jakość sieci wodociągowej i kanalizacyjnej oraz gospodarki odpadami (3,50), dostęp do Internetu (3,47), atrakcyjność gminy dla inwestorów i przedsiębiorców (3,41), dostęp do sportu i rekreacji (3,39), dostępność sieci handlowej (3,38), czystość, porządek i ład przestrzenny (3,30), poziom pracowitości, zaradności i przedsiębiorczości mieszkańców (3,30), działalność lokalnych władz samorządowych (3,22), możliwość edukacji, kształcenia oraz zmiany i podnoszenia kwalifikacji zawodowych (3,11), a także jakość opieki zdrowotnej (3,04).

Poniżej przeciętnej zostały ocenione trzy czynniki. Mieszkańcy gminy mają najwięcej zastrzeżeń do komunikacji publicznej – średnia wskazań w tym przypadku to jedynie 2,27, a więc najniższa

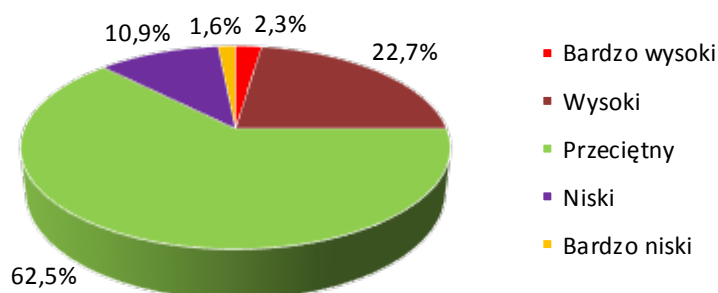
---

<sup>24</sup> [encyklopedia.pwn.pl/haslo/3876790/bezpieczenstwo-publiczne.html](http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/3876790/bezpieczenstwo-publiczne.html)

spośród wszystkich ocenianych czynników. Aż 59,4% respondentów uznało, że poziom skomunikowania gminy jest zły lub bardzo zły. Mieszkańcy dostrzegają również niedomagania lokalnego rynku pracy, oceniając go jedynie na 2,34, przy czym warto wskazać, że aż 44,5% badanych zaznaczyło w tym przypadku odpowiedź *źle*, natomiast 15,6% *bardzo źle*. Poniżej przeciętnej oceniają również swój poziom zamożności (2,80) – aż 63,3% badanych uznała go za *przeciętny*, natomiast 25,8% za *zły*.

Powyższa ocena czynników wpływających na jakość życia znajduje swoje odzwierciedlenie w samoocenie poziomu zadowolenia respondentów z miejsca zamieszkania w gminie. Okazuje się bowiem, że mając do wyboru skalę: *bardzo niski* – *niski* – *przeciętny* – *wysoki* – *bardzo wysoki*, aż 62,5% badanych mieszkańców wskazało odpowiedź *przeciętny*.

**Wykres 6. Poziom zadowolenia respondentów z miejsca zamieszkania w gminie (n=128)**



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

Pozytywnie należy ocenić, iż jedna czwarta (25,0%) respondentów scharakteryzowała swój poziom zadowolenia jako *wysoki* lub *bardzo wysoki*, podczas gdy *nisko* bądź *bardzo nisko* oceniła go jedynie jedna ósma (12,5%) badanych. Poza tym, okazuje się, że aż 77,3% respondentów zamierza w przyszłości nadal mieszkać w gminie.

Rozwój gminy, w opinii badanych mieszkańców, wymaga skoncentrowania się z jednej strony na działaniach służących poprawie kondycji lokalnego rynku pracy poprzez organizowanie nowych miejsc pracy (taką odpowiedź wskazało 71,9% respondentów) i wsparcie podejmowania przez mieszkańców działalności pozarolniczej (25,0%) oraz wzrostowi atrakcyjności inwestycyjnej gminy (31,3%), a z drugiej – na poprawie dostępu do usług społecznych, takich jak opieka nad dziećmi i osobami starszymi, wsparcie dla osób niepełnosprawnych czy grupy samopomocowe (36,7%). Nieco mniej niż jedna czwarta respondentów wskazała, iż ważne jest budowanie i promocja wizerunku gminy (22,7%), a także wzrost jej atrakcyjności turystycznej (20,3%), natomiast mniejsze znacznie przypisywane jest działaniom podnoszącym jakość i dostępność edukacji w gminie (18,8%), wsparciu inicjatyw kulturalnych i sportowo-rekreacyjnych (13,3%) oraz wsparciu organizacji pozarządowych i oddolnych inicjatyw lokalnych (7,8%).

Taki rozkład odpowiedzi wydaje się naturalny, jeżeli odniesie się go do analizy czynników wpływających na jakość życia, problemów i trosk życiowych doświadczanych przez respondentów, a także barier i wyzwań, z którymi stykają się w różnych dziedzinach życia społecznego.

Niska ocena lokalnego rynku pracy znajduje odzwierciedlenie w potrzebie wsparcia lokalnych przedsiębiorstw, organizowania nowych miejsc pracy i pomocy w podejmowaniu pozarolniczej działalności, w tym w zakładaniu własnych firm. Konieczność poprawy dostępu do usług

społecznych wynika ze starzenia się społeczeństwa, a także z doświadczanej w rodzinach niepełnosprawności, chorób czy uzależnień.

**Tabela 6. Najważniejsze kierunki rozwoju Gminy Kozłowo w opinii respondentów**

Wyszczególnienie	Liczba wskazań	% w stosunku do liczby respondentów <sup>25</sup>
Wsparcie firm działających lokalnie w celu organizowania nowych miejsc pracy	92	71,9%
Poprawa dostępu do usług społecznych	47	36,7%
Wzrost atrakcyjności inwestycyjnej gminy	40	31,3%
Wsparcie podejmowania działalności pozarolniczej	32	25,0%
Budowanie i promocja wizerunku gminy	29	22,7%
Wzrost atrakcyjności turystycznej gminy	26	20,3%
Działania podnoszące jakość i dostępność edukacji w gminie	24	18,8%
Wsparcie inicjatyw kulturalnych i sportowo-rekreacyjnych	17	13,3%
Wspieranie organizacji pozarządowych i oddolnych inicjatyw lokalnych	10	7,8%
Inny	0	0%

Źródło: Raport z badania opinii społeczności lokalnych...

Za mniej ważne kierunki rozwoju uznaje się te związane z edukacją, sportem i kulturą – koresponduje to z oceną czynników mających wpływ na jakość życia. Najmniej osób zauważyło potrzebę wsparcia rozwoju organizacji pozarządowych i oddolnych inicjatyw lokalnych. Prawdopodobnie jest to konsekwencja niedostatecznego angażowania się mieszkańców w życie lokalnej społeczności.

## 2.4. Wyzwania lokalnej polityki społecznej

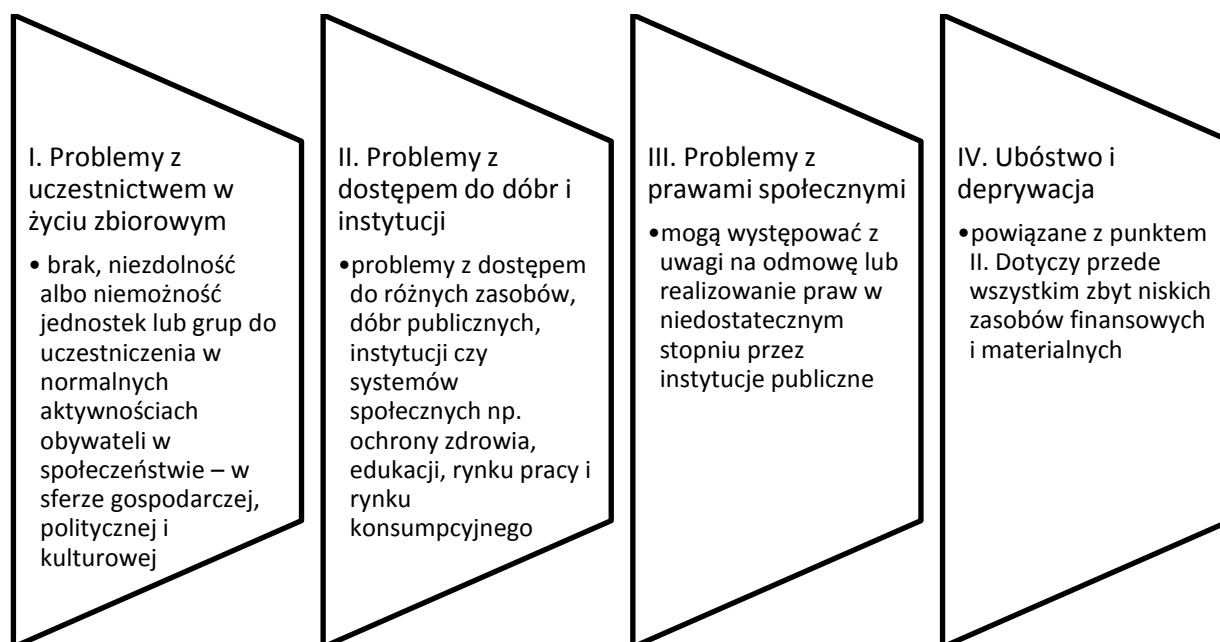
Problem społeczny to pewien stan rzeczywistości, który większość (a przynajmniej znaczna część) społeczeństwa ocenia negatywnie jako rozdźwięk pomiędzy tym jak jest, a tym jak być powinno. Problem to zjawisko niekorzystne również z punktu widzenia państwa, stanowiące wyzwanie dla polityki społecznej,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

Konsekwencją problemów społecznych są różne przejawy wykluczenia społecznego. Wykluczenie to zjawisko wielowymiarowe i kumulatywne, ponieważ jego przejawy (deprywacja ważnych potrzeb oraz deficyty uczestnictwa w różnych sferach życia społecznego) występują zwykle w tych samych gospodarstwach domowych. Kwestię tę zaprezentowano na rysunku 2.

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.

<sup>25</sup> Respondenci mieli możliwość wskazania maksymalnie 3 kierunków rozwoju spośród 9 zaproponowanych, a także wskazania, w ramach kategorii inny własnej propozycji. Z tego względu wartości procentowe, liczone w odniesieniu do liczby respondentów, nie sumują się do 100,0%.

Rysunek 2. Konteksty wykluczenia społecznego



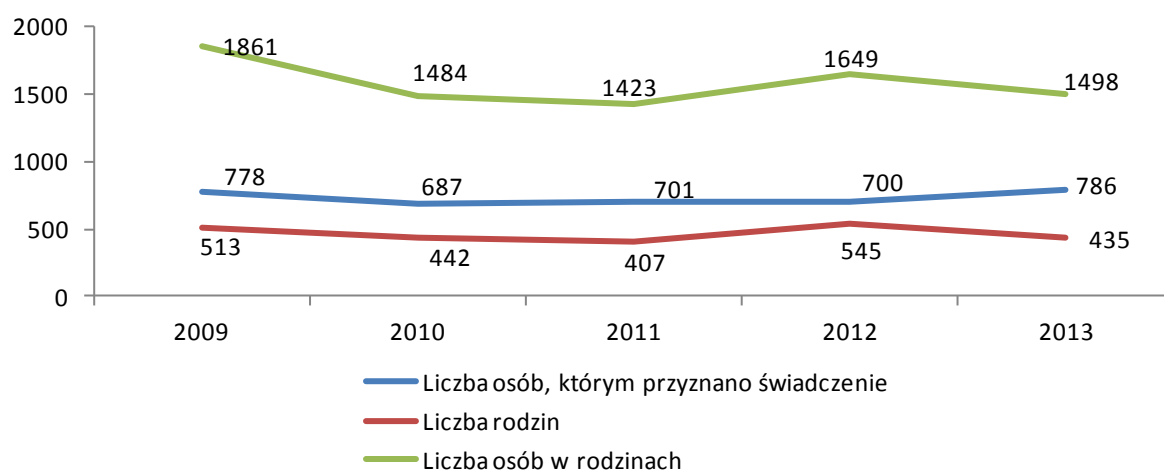
Źródło: Opracowanie własne na podstawie R. Szarfenberg, *Wykład 2 Definicje i ujęcia syntetyczne*, s. 2-13; <http://www.ips.uw.edu.pl/rszarf/wykluczenie>

To znaczy, że GSRPS 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 GSRPS interesują te problemy społeczne, które nie mogą zostać rozwiązane tylko i wyłącznie staraniem osób i rodzin. Konieczne jest współdziałanie instytucji publicznych, organizacji społecznych i liderów lokalnych.

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

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

Wykres 7. Liczba osób i rodzin korzystających z pomocy społecznej w Gminie Kozłowo w latach 2009-2013



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GOPS.

Porównując dane zawarte na wykresie z liczbą mieszkańców Gminy, uzyskujemy spojrzenie na skalę korzystania z pomocy GOPS. W 2009 r., w którym odnotowano najwięcej klientów, odsetek osób korzystających z pomocy społecznej wyniósł 30,6%. Najniższą wartość zarejestrowano w 2011 r. – 22,5%. Natomiast w 2013 roku z pomocy społecznej skorzystało 23,9% ludności gminy.

Dane na temat liczby mieszkańców gminy korzystających ze wsparcia GOPS wskazują na niekorzystną sytuację społeczną, albowiem co czwarta osoba żyje w rodzinie/gospodarstwie domowym, które otrzymuje wsparcie. Do tego ponad połowa klientów GOPS, którym przyznano świadczenie, korzysta z pomocy długotrwale. W 2013 r. takich osób było aż 413 (czyli 52,5% ogółu osób, którym przyznano świadczenie). Nawet jeśli przyjmiemy, że pewna część klientów wyłudza pomoc, która im się faktycznie nie należy, to i tak skala problemów jest bardzo duża<sup>26</sup>.

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

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	2013
Liczba mieszkańców	6076	6347	6325	6300	6260
Liczba osób w rodzinach korzystających z pomocy społecznej	1861	1484	1423	1649	1498
Odsetek osób korzystających z pomocy społecznej względem ogółu mieszkańców (w %)	30,63	23,38	22,50	26,17	23,93

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i GOPS.

Najistotniejsze problemy społeczne Gminy Kozłowo zostały określone w drodze analizy powodów udzielania pomocy mieszkańcom przez GOPS w latach 2011-2013, na podstawie sporządzanej rokrocznie „Oceny zasobów pomocy społecznej”. Z zestawienia wynika, że najczęściej doświadczanymi przez mieszkańców Gminy Kozłowo problemami są:

- 1) ubóstwo;
- 2) bezrobocie;
- 3) bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego;
- 4) niepełnosprawność;
- 5) długotrwała lub ciężka choroba.

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

Warto nadmienić, iż wskazanych wyżej pięć głównych problemów społecznych Gminy Kozłowo odpowiada najważniejszym powodom udzielania świadczeń w województwie warmińsko-mazurskim, z tą różnicą, że w Regionie jako trzy pierwsze wymienia się bezrobocie, ubóstwo

<sup>26</sup> Słabością systemu pomocy społecznej w Polsce jest brak realnych, skutecznych narzędzi eliminowania nadużyć ze strony świadczeniobiorców. Przyznawanie wsparcia odbywa się w dużej mierze w oparciu o oświadczenia klienta. Pracownik socjalny po przeprowadzeniu wywiadu środowiskowego i „zweryfikowaniu” sytuacji materialnej może co prawda odmówić przyznania pomocy, jednakże ciężar dowodowy spoczywa po stronie GOPS, który musi udowodnić, że klient posiada majątek lub pracuje „na czarno” (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.

i niepełnosprawność. Zarazem podobnie jak w gminie, marginalne znaczenie w statystyce wojewódzkiej odgrywają alkoholizm, narkomania oraz przemoc w rodzinie<sup>27</sup>.

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

Wyszczególnienie	2011		2012		2013	
	Liczba rodzin	Liczba osób w rodzinach	Liczba rodzin	Liczba osób w rodzinach	Liczba rodzin	Liczba osób w rodzinach
ubóstwo	348	1 248	287	1 041	338	1 127
bezrobocie	220	832	240	918	263	937
niepełnosprawność	147	391	144	402	144	522
długotrwała lub ciężka choroba	163	413	167	369	175	451
bezradność (problemy)	131	606	149	711	132	619
alkoholizm	1	10	0	0	1	1
narkomania	0	0	0	0	0	0
potrzeba ochrony macierzyństwa	28	x	23	x	30	x
w tym: wielodzietność	10	x	11	x	23	x
bezdomność	1	1	1	1	3	3
opuszczenie zakładu karnego	0	0	0	0	0	0
zdarzenia losowe	2	6	2	6	0	0
kłęski żywiołowe i ekologiczne	0	0	0	0	0	0
sieroctwo	0	0	0	0	0	0
przemoc w rodzinie - ofiary przemocy	9	30	12	51	11	33
przemoc w rodzinie - sprawcy przemocy	0	x	0	x	11	x
ochrona ofiar handlu ludźmi	0	0	0	0	0	0

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 opieki społecznej. Zarówno pierwsze jak i drugie można wyrazić w wydatkach pieniężnych, jakie ponosi budżet Gminy Kozłowo.

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

<sup>27</sup> Por. Załącznik 4 do *Analizy problemów społecznych województwa warmińsko-mazurskiego w ujęciu pomocy społecznej za rok 2013*, opracowany przez Biuro ds. pomocy i integracji społecznej ROPS Olsztyn.

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

Wyszczególnienie	liczba osób	kwota świadczeń	w przeliczeniu na 1 os.
Zasiłek stały	67	252 448	3 767,88
Zasiłek okresowy	239	364 819	1 526,44
- tym: zasiłek okresowy z powodu bezrobocia	218	351 829	1 613,89
Zasiłek celowy	281	125 095	445,18
Posiłek (w ramach programu "Pomoc Państwa w zakresie dożywiania")	451	149 098	330,59
Schronienie	3	3 159	1 053,00
Odpłatność za pobyt w domu pomocy społecznej	3	67 424	22 474,67
Zasiłki rodzinne i dodatki do zasiłków rodzinnych	385*	1 478 241	3 839,59
Świadczenie pielęgnacyjne	96	402 984	4 197,75
Zasiłek pielęgnacyjny dla niepełnosprawnego dziecka	112	203 490	1 816,88
Zasiłek pielęgnacyjny dla osoby niepełnosprawnej w wieku powyżej 16 roku życia o znacznym stopniu niepełnosprawności	66	115 362	1 747,91
Zasiłek pielęgnacyjny dla osoby niepełnosprawnej w wieku powyżej 16 roku życia o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, która powstała przed ukończeniem 21 r.ż.	65	117 657	1 810,11
Zasiłek pielęgnacyjny dla osoby, która ukończyła 75 lat	9	14 994	1 666,00
Świadczenie z funduszu alimentacyjnego	60	392 355	6 539,25
Dodatki mieszkaniowe	4	3 144	786,00
Opłacenie składki ubezpieczenia zdrowotnego	76	28 187	370,88
Opłacenie składki ubezpieczenia społecznego	51	105 295	2 064,61
Świadczenia pieniężne z prac społecznie użytecznych	84	76 253	907,77
Stypendia socjalne dla uczniów i zasiłki szkolne	384	383 800	999,48

\* Liczba rodzin

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GOPS.

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 (67 osób) dorosłych niezdolnych do pracy z powodu wieku lub całkowicie niezdolnych do pracy, które otrzymują zasiłek stały, a także duża liczba osób korzystających z zasiłków okresowych z tytułu bezrobocia. Niepokojąco duża jest również liczba osób korzystających z zasiłków pielęgnacyjnych dla niepełnosprawnych dzieci i dorosłych, a także ze wsparcia funduszu alimentacyjnego. To znaczy, że wielu rodziców uchyla się od obowiązku łożenia środków na opiekę i wychowanie swoich dzieci. Największa wartość świadczeń była jednak udzielana w ramach świadczeń rodzinnych, mających na celu częściowe pokrycie wydatków na utrzymanie dziecka<sup>28</sup>.

<sup>28</sup> Przyznanie prawa do zasiłku rodzinnego uzależnione jest m.in. od spełnienia kryterium dochodowego przez rodzinę (przeciętny miesięczny dochód rodziny w przeliczeniu na osobę albo dochód osoby uczącej się nie przekracza kwoty 539,00 zł, zaś w przypadku gdy członkiem rodziny jest dziecko legitymujące się orzeczeniem o niepełnosprawności – kwoty 623,00 zł).

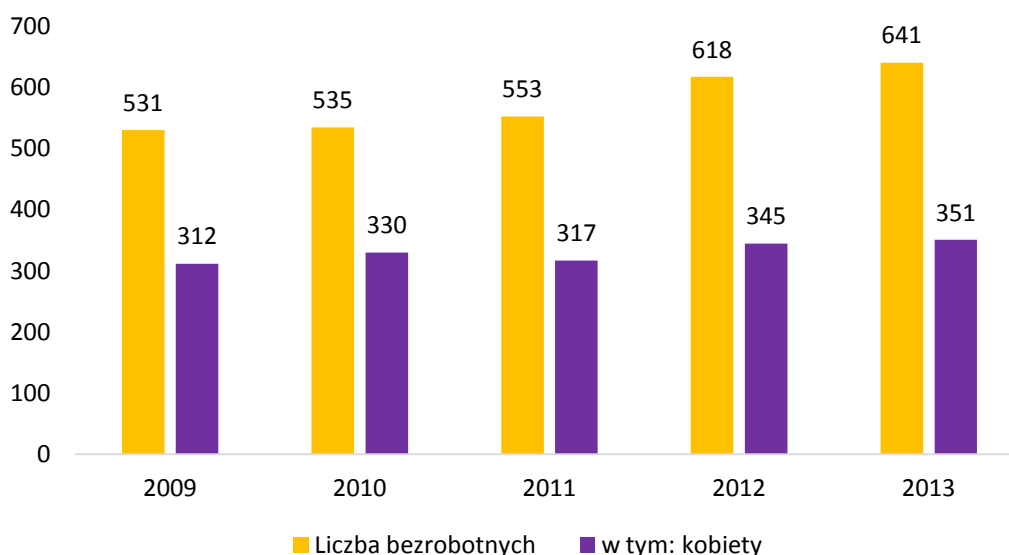
Podsumowując, na terenie gminy Kozłowo duża liczba rodzin i osób samotnie gospodarujących funkcjonuje dzięki częściowemu, a niekiedy całkowitemu wsparciu państwa (gminy). To znaczy, że ich dochód pochodzi w pewnej części albo nawet w całości ze środków publicznych. W ten sposób urzeczywistniana jest 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”<sup>29</sup>, zwłaszcza długotrwałe lub chroniczne, generuje straty w produkcie narodowym brutto, osłabia rozwój gospodarczy, a także prowadzi do marginalizacji i degradacji społecznej poszczególnych osób oraz całych grup społecznych<sup>30</sup>.

W ostatnich latach w Gminie wzrósł odsetek osób ze statusem bezrobotnego w ogóle mieszkańców – podczas gdy w 2009 roku wynosił on 8,7%, w 2013 roku sięgnął już 10%. Natomiast udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym w badanym przedziale czasu wzrósł jeszcze wyraźniej – z 13,9 do 16%. W końcu grudnia 2013 roku w rejestrach Powiatowego Urzędu Pracy w Nidzicy figurowało 641 osób z Gminy Kozłowo, co stanowiło ponad jedną czwartą (26,4%) wszystkich bezrobotnych z powiatu nidzickiego. Niepokojący jest fakt, że w całym analizowanym okresie (2009-2013) liczba bezrobotnych stale rośnie, a w 2013 roku osiągnęła wartość o 110 osób (tj. o 20,7%) wyższą niż w 2009 roku.

Wykres 8. Liczba bezrobotnych w Gminie Kozłowo w latach 2009-2013



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PUP w Nidzicy.

29 W ekonomii przyjmuje się istnienie zjawiska tzw. bezrobocia frykcyjnego („naturalnego”) obejmującego pracowników, którzy z różnych powodów zmieniają pracę i przejściowo, w okresie poszukiwania nowych miejsc pracy, są bezrobotnymi. Stan naturalny bezrobocia to 3-5%.

30 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.

Bezrobocie w Gminie Kozłowo jest zróżnicowane pod kątem cech socjodemograficznych osób pozostających w rejestrach PUP. Szczególnie niekorzystna wydaje się struktura ich wykształcenia, ponieważ według stanu na koniec grudnia 2013 roku ponad połowa (50,1%) bezrobotnych z obszaru Gminy ukończyła jedynie gimnazjum bądź szkołę podstawową lub nie ukończyła żadnej szkoły. Na drugim miejscu należy wskazać osoby z wykształceniem zasadniczym zawodowym (23,2%), a następnie ogólnokształcącym (11,5%) oraz policealnym i średnim zawodowym (10,8%). Dyplomem szkoły wyższej dysponuje 4,4% bezrobotnych.

Analiza struktury wiekowej bezrobotnych z terenu Gminy Kozłowo wskazuje na duże zróżnicowanie. Największy udział mają w niej osoby młode, od 25 do 34 lat, które stanowią 30,7% ogółu, natomiast w drugiej kolejności – osoby w przedziale 35-44 lat, stanowiące 22,9%. Ponad jedna piąta (21,4%) bezrobotnych w Gminie nie ukończyła jeszcze 25 roku życia.

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

Wyszczególnienie	Gmina Kozłowo		Powiat nidzicki	
	Liczba	%	Liczba	%
<b>Wykształcenie</b>				
wyższe	28	4,4%	208	8,6%
policealne i średnie zawodowe	69	10,8%	366	15,0%
ogólnokształcące	74	11,5%	338	13,9%
zasadnicze zawodowe	149	23,2%	618	25,4%
gimnazjalne i niższe	321	50,1%	902	37,1%
<b>Wiek</b>				
18 - 24	137	21,4%	504	20,7%
25 - 34	197	30,7%	686	28,2%
35 - 44	147	22,9%	529	21,8%
45 - 54	107	16,7%	460	18,9%
55 - 59	43	6,7%	205	8,4%
60 - 64	10	1,6%	48	2,0%
<b>Czas przebywania na bezrobociu</b>				
Do 1 miesiąca	62	9,7%	248	10,2%
1 - 3 m-ce	171	26,7%	651	26,8%
3 - 6 m-cy	129	20,1%	449	18,5%
6 - 12 m-cy	117	18,3%	489	20,1%
12 - 24 m-ce	95	14,8%	383	15,7%
pow. 24 m-cy	67	10,5%	212	8,7%

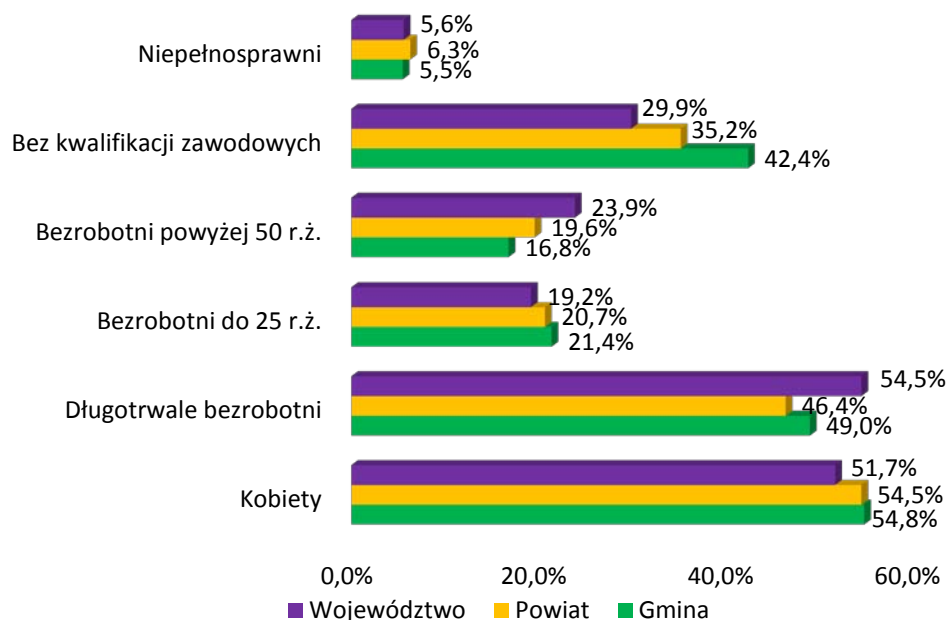
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PUP w Nidzicy.

Czynniki takie jak wiek czy wykształcenie osób bezrobotnych mają istotny wpływ na czas ich pozostawiania bez pracy. W analizowanym okresie przeszło jedna czwarta (25,3%) bezrobotnych figurowała w rejestrach PUP przez okres dłuższy niż rok, natomiast 10,5% powyżej dwóch lat. Osoby te, w sytuacji przedłużającego się czasu dezaktywizacji zawodowej, w dużym stopniu zagrożone są wykluczeniem społecznym. Pozytywnie należy natomiast traktować fakt, że aż 56,5% bezrobotnych Gminy Kozłowo pozostaje w rejestrze PUP co najwyżej 6 miesięcy.

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 Kozłowo, jednak ich udział w strukturze bezrobocia wydaje się zbliżony do struktury w powiecie nidzickim czy województwie warmińsko-mazurskim.

W szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy są osoby długotrwale bezrobotne, których czas pozostawiania w rejestrach PUP wydłuża się, a różnego rodzaju formy aktywizacji nie przynoszą spodziewanych efektów. Osoby te stanowią prawie połowę (49%) bezrobotnych z terenu Gminy Kozłowo. Często długotrwałe bezrobocie wynika z nakładania się czynników i barier utrudniających znalezienie zatrudnienia, takich jak brak lub niedostateczne kwalifikacje zawodowe, brak doświadczenia zawodowego, niepełnosprawność lub starszy wiek. W Gminie Kozłowo aż 42,4% bezrobotnych nie posiada kwalifikacji zawodowych, bądź ich kwalifikacje są niewystarczające w odniesieniu do zapotrzebowania rynku pracy. Jest to znamienne, ponieważ zarówno w powiecie nidzickim, jak i całym województwie, osoby te nie stanowią tak dużego odsetka w strukturze bezrobocia – kształtuje się on na poziomie odpowiednio 35,2% i 29,9%.

**Wykres 9. Bezrobotni w szczególnie trudnej sytuacji w Gminie Kozłowo, powiecie nidzickim i województwie warmińsko-mazurskim (31 grudnia 2013)**



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

W trudnej sytuacji na lokalnym rynku pracy znajdują się również osoby młode, które pomimo iż są w okresie potencjalnie największej aktywności zawodowej, często mają niewystarczające kwalifikacje bądź brakuje im doświadczenia zawodowego. Wśród bezrobotnych Gminy

Kozłowo, 25. roku życia nie ukończyła jeszcze ponad jedna piąta (21,4%). Z innych powodów 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 16,8%.

W skali lokalnego rynku pracy niewielki wydaje się odsetek osób niepełnosprawnych, kształtujący się na poziomie 5,5%. 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.

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

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	2013
Podjęcia pracy niesubsydiowanej	268	239	307	256	302
Podjęcia pracy subsydiowanej	64	97	30	43	60
- dotacje na działalność gospodarczą	11	10	2	1	7
Szkolenia	32	26	8	9	29
Staże	57	86	33	45	61
Prace społecznie użyteczne	73	76	68	56	82

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PUP w Nidzicy.

W świetle powyższej analizy, wskazującej na rosnące bezrobocie wśród mieszkańców Gminy Kozłowo 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 Nidzicy.

W latach 2009-2013 zatrudnienie na wolnym rynku znalazło 1 372 bezrobotnych z Gminy Kozłowo, natomiast pracę subsydiowaną, m.in. w postaci prac interwencyjnych i robót publicznych podjęły 294 osoby. W analizowanym okresie 355 bezrobotnych realizowało prace społecznie użyteczne, 282 osoby – staże, a 104 szkolenia. 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 nidzickim.

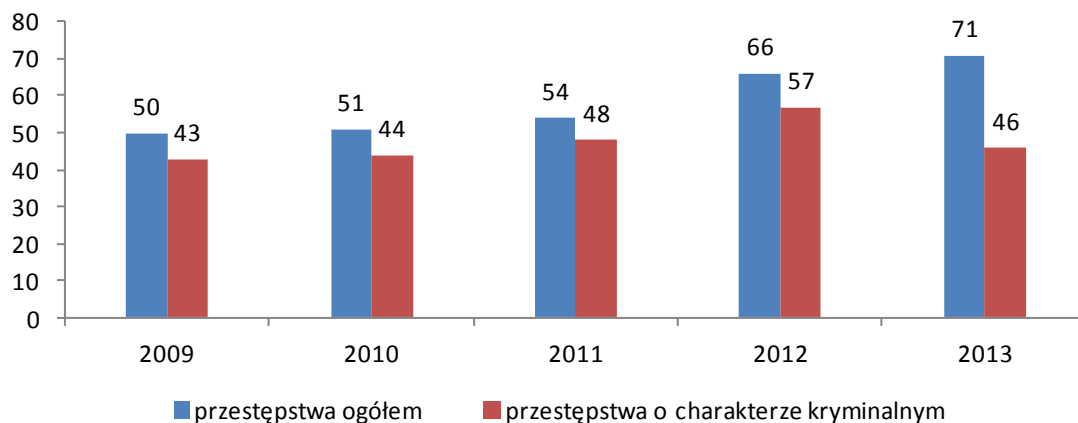
### 2.4.3. Dysfunkcje społeczne

Dysfunkcja, według słownika języka polskiego, oznacza ogólnie „nieprzystosowanie czegoś do pełnienia określonych funkcji”, a w sensie biologicznym – „nieprawidłowe funkcjonowanie komórki, tkanki, narządu lub całego organizmu”<sup>31</sup>. Na potrzeby GSRPS 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.

<sup>31</sup> <http://sjp.pwn.pl/slownik/2555725/dysfunkcja>

Według danych Komendy Powiatowej Policji w Nidzicy, w latach 2009-2013 liczba przestępstw stwierdzanych w Gminie Kozłowo systematycznie rosła. Większość spośród nich stanowiły czyny o charakterze kryminalnym. W badanym okresie nie popełniono natomiast przestępstw o charakterze gospodarczym.

**Wykres 10. Przestępstwa popełnione na terenie Gminy Kozłowo w latach 2009-2013**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KPP w Nidzicy.

Analiza struktury popełnianych przestępstw<sup>32</sup> pozwala stwierdzić, iż najczęściej na terenie gminy dochodzi do kradzieży oraz kradzieży z włamaniem. W ciągu ostatnich czterech lat, odnotowano 109 kradzieży oraz 71 kradzieży z włamaniem (co stanowiło 74,4% wszystkich przestępstw). W kolejnych latach liczba zdarzeń w poszczególnych kategoriach była dość zbliżona. Jedynie w przypadku przestępstw narkotykowych zauważono ich wzrost w 2013 roku (11 odnotowanych zdarzeń względem 2 w roku poprzednim to wzrost o 550%).

Pomimo wzrostu liczby przestępstw, należy odnotować pozytywny fakt. Otóż, wskaźnik przestępstw na 1000 ludności dla gminy jest niski – w 2013 r. wynosił zaledwie 11,34. Dla porównania ten sam wskaźnik dla powiatu był prawie trzykrotnie wyższy (30,29), a dla województwa – dwukrotnie wyższy (22,51). Na tej podstawie można stwierdzić, iż przestępczość nie jest poważnym problemem w Gminie Kozłowo, zaś stan bezpieczeństwa publicznego należy ocenić jako dobry<sup>33</sup>.

**Tabela 12. Zdarzenia drogowe oraz kierujący w stanie nietrzeźwości w Gminie Kozłowo w latach 2010-2013**

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013
Liczba wypadków drogowych	3	4	6	5
Liczba kolizji drogowych	38	30	28	43
Liczba kierujących pojazdami w stanie nietrzeźwości	27	37	16	21

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KPP w Nidzicy.

Ważnym elementem mającym wpływ na stan bezpieczeństwa na terytorium gminy jest ponadto bezpieczeństwo w ruchu drogowym. Według KPP w Nidzicy, zdarzenia drogowe powodujące zagrożenia dla zdrowia i życia ludzi nie są co prawda rzadkie, jednak ogólnie stan

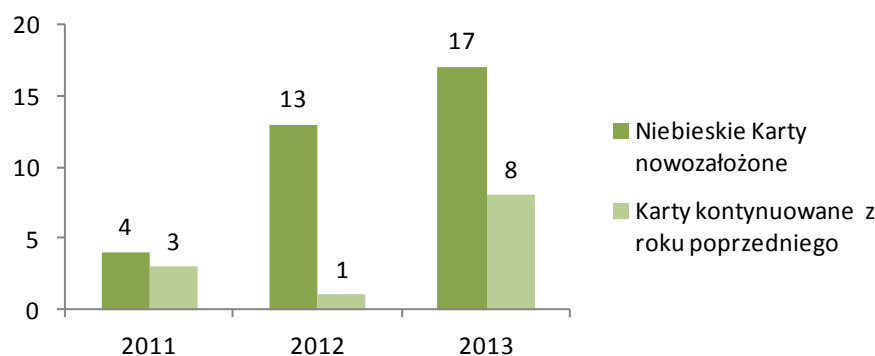
<sup>32</sup> Opracowano na podstawie przedkładanych Radzie Gminy *Informacji o stanie bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie Gminy Kozłowo* za lata 2010-2013.

<sup>33</sup> Ocenę tę potwierdzają opinie mieszkańców gminy – respondentów badania ankietowego, którzy stan bezpieczeństwa publicznego ocenili zdecydowanie powyżej średniej.

bezpieczeństwa na drogach jest zadowalający. Zaniepokojenie budzi jednak liczba zatrzymanych przez policję kierujących w stanie nietrzeźwości.

Kolejnym istotnym obszarem dysfunkcji jest przemoc w rodzinie, która 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.

**Wykres 11. Niebieskie Karty założone w Gminie Kozłowo w latach 2011-2013**



Źródło: opracowanie własne na podstawie GOPS.

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, wzrastająca liczba zakładanych „Niebieskich Kart” może świadczyć o tym, że problem przemocy w rodzinie jest coraz lepiej rozpoznawany. Jak podaje gminny Zespół Interdyscyplinarny ds. przemocy w rodzinie, w latach 2011-2013 w Gminie Kozłowo zostały założone 34 Niebieskie Karty, zaś 12 kart było kontynuowanych z lat poprzednich.

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

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

Przydatnych informacji na temat dysfunkcji rodziny dostarczają ponadto dane sądu rodzinnego<sup>34</sup>, który zajmuje się przede wszystkim sprawami z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego dotyczącymi demoralizacji i czynów karalnych nieletnich oraz leczenia osób uzależnionych od alkoholu, środków odurzających i psychotropowych. W latach 2009-2013 w stosunku do rodzin zamieszkujących gminę, sąd orzekł nadzór kuratorski na podstawie kodeksu rodzinnego i opiekuńczego (np. nadzór nad sprawowaniem opieki rodzicielskiej) w 44 sprawach oraz na podstawie ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich w 28 sprawach. Łącznie orzeczono 72 nadzory kuratorskie, czyli średniorocznie 14,4 nadzoru. Należy jednak zaznaczyć, iż liczba orzeczonych nadzorów kuratorskich w 2013 roku znacznie przekroczyła połowę wszystkich spraw, co może świadczyć o wzmożonej aktywności wymiaru sprawiedliwości i innych służb publicznych.

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.

Zrealizowane w Polsce badania epidemiologiczne pozwalają szacować liczbę osób uzależnionych od alkoholu na ok. 850 tys., zaś osób pijących alkohol szkodliwie – na 3,6 mln. Szacuje się, że populacja osób pijących ryzykownie i szkodliwie jest aż cztery razy większa niż populacja osób uzależnionych od alkoholu i stanowi nawet do 13% danej populacji<sup>35</sup>. Inne ogólnokrajowe badania, które w 2010 roku przeprowadziło Centrum Badań Opinii Społecznej CBOS, sugeruje, że Polacy lubili i nadal lubią spożywać alkohol – 76% mieszkańców nie stroni od alkoholu, w tym 65% przyznaje się, że pije czasami, natomiast 11%, że pije często. Abstynencję deklaruje 22% badanych. Częściej alkohol piją mężczyźni (84%) niż kobiety<sup>36</sup>.

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

- 21 punktów sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży (sklepy), w tym 7 punktów sprzedających napoje o zawartości alkoholu powyżej 18%;
- 3 punkty sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży (lokale gastronomiczne), w tym 2 punkty sprzedające napoje o zawartości alkoholu powyżej 18%.

---

<sup>34</sup> Sąd Rejonowy w Olsztynie XIII Zamiejscowy Wydział Rodzinny i Nieletnich z siedzibą w Nidzicy.

<sup>35</sup> Por. *Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych Gminy Pisz na rok 2013* stanowiący załącznik do Uchwały Nr XXX/380/13 Rady Miejskiej w Pieszku z dnia 22 marca 2013 roku.

<sup>36</sup> <http://badania.net/jak-polacy-pija-alkohol/>

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

**Tabela 13. Wartość sprzedaży napojów alkoholowych w Gminie Kozłowo w latach 2011-2013 (w złotych)**

Wyszczególnienie	2011	2012	2013
Napoje do 4,5% oraz piwo	850 038,00	890 420,00	1 039 880,00
Od 4,5% do 18% (z wyjątkiem piwa)	172 024,00	208 266,00	219 399,00
Powyżej 18%	339 820,00	397 856,00	349 091,00
<b>ŁĄCZNIE</b>	<b>1 361 882,00</b>	<b>1 496 542,00</b>	<b>1 608 370,00</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UG.

Dane o wartości sprzedaży alkoholu zostały podane sygnalnie. Nie jest możliwe określenie, ile alkoholu spożyli sami mieszkańcy gminy, a ile przyjeżdżający goście i turyści. Nie sposób ustalić również, ile alkoholu mieszkańcy zakupili poza terenem gminy. Warto jednak nadmienić, iż w przeliczeniu na 1 dorosłego mieszkańca gminy, wartość sprzedanego alkoholu w ciągu 2013 roku to ponad 333 złote (27,76 zł miesięcznie).

W ciągu ostatnich pięciu lat GKRPA podjęła czynności zmierzające do orzeczenia o zastosowaniu wobec osoby uzależnionej od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu w placówce leczenia uzależnienia w stosunku do 76 osób. Średniorocznie daje to nieco ponad 15 osób. W świetle wcześniejszych rozważań liczba ta może wydawać się dość niska, należy jednak pamiętać, że GKRPA podejmuje wskazane wyżej działania przede wszystkim w stosunku do osób pijących w sposób szkodliwy, zagrażających osobom w najbliższym otoczeniu rodzinnym czy sąsiedzkim.

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

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

Jak mówi znane powiedzenie, nieszczęścia lubią chodzić parami. W większości przypadków rodziny borykają się z wieloma nakładającymi się na siebie problemami, z których jedne powodują powstawanie następnych. Spośród badanych mieszkańców gminy Kozłowo prawie dwie trzecie (68,0%) wymieniło więcej niż jedną trudność życiową, doświadczaną w codziennym życiu. Respondenci najczęściej wskazywali niewielkie zarobki bądź niską emeryturę/rentę (46,1% badanych), brak stałego zatrudnienia (35,9%) i niejako w konsekwencji tych dwóch trudności – brak pieniędzy na bieżące wydatki (35,2%) oraz zadłużenie (23,4%). Często borykają się również z chorobą (25,8%) lub niepełnosprawnością członka rodziny (18,0%), a także mieszkają w złych warunkach (15,6%). Uzależnienie członka rodziny np. od alkoholu lub narkotyków dotyczy 7,% respondentów, podobnie jak konflikty rodzinne i małżeńskie.

Skala pozostałych, wymienionych w ankiecie, trudności życiowych jest niewielka – brak komfortu w miejscu zamieszkania, niepewne szanse edukacyjne dzieci, długotrwała nieobecność partnera/partnerki związana z pracą podjętą np. za granicą, konflikty z prawem członka rodziny lub trudności wychowawcze i konflikty z dzieckiem doświadczają po mniej niż 4,0% respondentów. Nieco ponad jedna dziesiąta (10,9%) badanych deklaruje brak problemów czy trudności życiowych w rodzinie.

**Tabela 14. Problemy i trudności życiowe doświadczane przez respondentów**

<b>Problem/trudność życiowa</b>	<b>Liczba wskazań</b>	<b>% w stosunku do liczby respondentów<sup>37</sup></b>
Niewielkie zarobki/niska emerytura bądź renta	59	46,1%
Brak stałego zatrudnienia	46	35,9%
Brak pieniędzy na bieżące wydatki	45	35,2%
Choroba	33	25,8%
Zadłużenie rodziny (kredyty, pożyczki)	30	23,4%
Niepełnosprawność członka rodziny	23	18,0%
Złe warunki mieszkaniowe	20	15,6%
Uzależnienie członka rodziny (alkohol, narkotyki)	10	7,8%
Konflikty rodzinne/małżeńskie	10	7,8%
Brak komfortu w miejscu zamieszkania (wandalizm, patologia, konflikty sąsiedzkie)	5	3,9%
Niepewne szanse edukacyjne dzieci	5	3,9%
Długotrwała nieobecność partnera/partnerki związana z pracą podjętą np. za granicą	5	3,9%
Konflikty z prawem członka rodziny	3	2,3%
Trudności wychowawcze i konflikty z dzieckiem	2	1,6%
Moja rodzina nie doświadcza problemów/trudności życiowych	14	10,9%

Źródło: Raport z badania opinii społeczności lokalnych...

Sytuacja społeczna i materialna rodzin respondentów oraz trudności, których doświadczają w codziennym funkcjonowaniu, jest ściśle związana z ich otoczeniem oraz barierami i wyzwaniem, które stają przed nimi w różnych dziedzinach życia. W badaniu skoncentrowano się na czterech dziedzinach: rynku pracy, edukacji, zdrowiu oraz aktywności społecznej, chociaż respondenci mieli możliwość wskazania barier również w innych obszarach<sup>38</sup>.

Najbardziej newralgicznym obszarem w ocenie respondentów okazuje się rynek pracy. Liczba wskazań na bariery i wyzwania w jego ramach wyniosła 203, a więc najwięcej spośród wszystkich badanych obszarów. Respondenci najczęściej dostrzegali brak miejsc pracy w gminie (53,9% badanych) oraz trudności w dojeździe do pracy (40,6%). Znacznie rzadziej wskazywane były bariery tkwiące w samych mieszkańcach, a więc nieadekwatność wykształcenia i charakteru dostępnych miejsc pracy (18,8%), brak doświadczenia zawodowego (18,8%), niedostateczne kwalifikacje zawodowe (9,4%), niepełnosprawność (6,3%) czy problem

<sup>37</sup> Respondenci mieli możliwość wskazania więcej niż 1 odpowiedź, w związku z czym wartości procentowe, liczone w odniesieniu do liczby respondentów nie sumują się do 100,0%. Jedynie gdy respondent zaznaczył odpowiedź Moja rodzina nie doświadcza problemów/trudności życiowych nie powinien był zaznaczać równocześnie innej odpowiedzi. Dwóch respondentów wskazało odpowiedź „Inny” – ich propozycje zostały zaliczone jako Złe warunki mieszkaniowe.

<sup>38</sup> W tym miejscu zostaną omówione trzy pierwsze dziedziny, ponieważ bezpośrednio przekładają się na sytuację życiową rodzin, natomiast bariery w zakresie aktywności społecznej będą przedmiotem analizy w podrozdziale 2.5 Strategii.

z zapewnieniem opieki dla dziecka/osoby zależnej (3,9%). Mniej niż jedna dziesiąta respondentów dostrzega brak warunków do podjęcia działalności gospodarczej (7,0%).

**Tabela 15. Bariery i wyzwania w obszarze rynku pracy wskazane przez respondentów**

Wyszczególnienie	Liczba wskazań	% w stosunku do liczby respondentów <sup>39</sup>
brak miejsc pracy w gminie	69	53,9%
trudności w dojeździe do pracy	52	40,6%
dostępne miejsca pracy nieadekwatne do wykształcenia	24	18,8%
brak doświadczenia zawodowego	24	18,8%
niedostateczne kwalifikacje zawodowe	12	9,4%
brak warunków do podjęcia działalności gospodarczej	9	7,0%
niepełnosprawność	8	6,3%
problem z zapewnieniem opieki dla dziecka/osoby zależnej	5	3,9%
inne	0	0,0%

Źródło: Raport z badania opinii społeczności lokalnych...

W drugiej kolejności, respondenci najczęściej wskazywali bariery w obszarze zdrowia (łącznie 171 wskazań), a wśród nich trudny dostęp do lekarzy specjalistów, którego doświadcza w codziennym funkcjonowaniu aż 79,7% badanych mieszkańców gminy. Jedna czwarta (25,0%) respondentów wskazała utrudniony dostęp do placówek rehabilitacyjnych, natomiast 15,6% badanych – niedostateczną opiekę nad osobami starszymi i niepełnosprawnymi. W najmniejszym stopniu respondenci przywołują brak wiedzy o tym, jak dbać o zdrowie (8,6%) oraz uprzedzenia wobec osób chorujących (4,7%).

**Tabela 16. Bariery i wyzwania w obszarze zdrowia wskazane przez respondentów**

Wyszczególnienie	Liczba wskazań	% w stosunku do liczby respondentów <sup>40</sup>
trudny dostęp do lekarzy specjalistów	102	79,7%
utrudniony dostęp do placówek rehabilitacyjnych	32	25,0%
niedostateczna opieka nad osobami starszymi/niepełnosprawnymi	20	15,6%
brak wiedzy jak dbać o zdrowie	11	8,6%
uprzedzenia wobec osób chorujących (w tym psychicznie), niepełnosprawnych, itp.	6	4,7%
inne	0	0,0%

Źródło: Raport z badania opinii społeczności lokalnych...

<sup>39</sup> Respondenci mieli możliwość wskazania więcej niż 1 odpowiedź, w związku z czym wartości procentowe, liczone w odniesieniu do liczby respondentów nie sumują się do 100,0%.

<sup>40</sup> Respondenci mieli możliwość wskazania więcej niż 1 odpowiedź, w związku z czym wartości procentowe, liczone w odniesieniu do liczby respondentów nie sumują się do 100,0%.

Respondenci w najmniejszym stopniu zauważają bariery w sferze edukacji, o czym świadczy łączna liczba wskazań na poziomie 125. Za najpoważniejszą uważają barierę finansową, która uniemożliwia bądź utrudnia podejmowanie nauki (34,4% respondentów), a także brak oferty edukacyjnej dla osób dorosłych (24,2%). W mniejszym stopniu odwołują się do niskiej dostępności placówek edukacyjnych oraz trudnego dostępu do informacji na temat szkoleń i kursów (po 14,1%), a także do braku dostępu do komputera i/lub Internetu (10,9%).

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

Wyszczególnienie	Liczba wskazań	% w stosunku do liczby respondentów <sup>41</sup>
bariera finansowa	44	34,4%
brak oferty edukacyjnej dla osób dorosłych	31	24,2%
niska dostępność placówek edukacyjnych	18	14,1%
trudny dostęp do informacji na temat szkoleń i kursów	18	14,1%
brak dostępu do komputera/Internetu	14	10,9%
inne	0	0,0%

Źródło: Raport z badania opinii społeczności lokalnych...

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

**Tabela 18. Problemy społeczne gminy do rozwiązania w pierwszej kolejności w opinii respondentów**

Wyszczególnienie	Liczba wskazań	% w stosunku do liczby respondentów <sup>42</sup>
Bezrobocie	116	90,6%
Bieda	78	60,9%
Emigracja młodych i dobrze wykształconych osób	48	37,5%
Uzależnienia od substancji psychoaktywnych (alkohol, narkotyki, leki itp.)	44	34,4%
Mała aktywność środowisk lokalnych	23	18,0%
Przemoc w rodzinie	15	11,7%
Brak dostępu do nowoczesnej technologii (komputer, Internet)	14	10,9%
Przestępczość	6	4,7%
Inny	1	0,8%

Źródło: Raport z badania opinii społeczności lokalnych...

<sup>41</sup> Respondenci mieli możliwość wskazania więcej niż 1 odpowiedź, w związku z czym wartości procentowe, liczone w odniesieniu do liczby respondentów nie sumują się do 100,0%.

<sup>42</sup> Respondenci mieli możliwość wskazania maksymalnie 3 problemów społecznych spośród 8 zaproponowanych, a także wskazania, w ramach kategorii *inny* własnej propozycji. Z tego względu wartości procentowe, liczone w odniesieniu do liczby respondentów nie sumują się do 100,0%.

Bariery i wyzwania w różnych dziedzinach życia mają powszechny charakter. Są doświadczane i zauważane niezależnie od płci, wieku, statusu na rynku pracy czy sytuacji materialnej – jedynie 6,3% respondentów zadeklarowało, iż nie doświadczają żadnych barier – pozostali badani mieszkańcy natknęli się na przynajmniej jedną.

Problemy i trudności życiowe respondentów i ich rodzin, a także bariery, których doświadczają, znajdują swoje odzwierciedlenie w opinii badanych na temat problemów społecznych gminy, które należy rozwiązać w pierwszej kolejności. Najwięcej wskazań dotyczy bowiem bezrobocia (90,6% respondentów) i biedy (60,9%). Problemem, na który należy zwrócić uwagę jest również emigracja młodych i dobrze wykształconych osób (37,5%), a także uzależnienia od substancji psychoaktywnych, takich jak alkohol, narkotyki czy lekarstwa (34,4%).

Pozostałe z wymienionych problemów były znacznie rzadziej wskazywane przez respondentów – prawie jedna piąta zwróciła uwagę na konieczność zwiększenia aktywności środowisk lokalnych (18,0%), a niewiele ponad jedna dziesiąta (11,7%) na potrzebę rozwiązywania problemu przemocy w rodzinie i braku dostępu do komputera i Internetu (10,9%). Przemoc okazuje się problemem o niewielkim znaczeniu – wskazało go jedynie 4,7% badanych mieszkańców gminy.

Spojrzenie respondentów na problemy społeczne w gminie wykracza poza ich własne trudności i bariery, które napotykają. Pomimo, że mniej niż jedna dziesiąta z nich doświadczają w swojej rodzinie problemu uzależnienia, to aż jedna trzecia widzi go w perspektywie całej gminy. Ciekawe jest również to, że za jeden z ważniejszych problemów badani uznali małą aktywność środowisk lokalnych, podczas gdy wskazując kierunki rozwoju gminy, niewielu uznało wsparcie organizacji pozarządowych i oddolnych inicjatyw lokalnych za najważniejszy kierunek rozwoju. Poza tym, mała aktywność środowisk lokalnych stanowi ważny problem zarówno w opinii osób, które deklarują zaangażowanie w życie swojej społeczności, jak i tych, którzy nie angażują się w żaden sposób (odpowiednio 10,2% i 7,8% respondentów).

Dodatkowego spojrzenia na problemy społeczne w Gminie Kozłowo dały warsztaty planowania strategicznego, które odbyły się 21 sierpnia 2014 r. z udziałem lokalnych liderów i ekspertów, członków zespołu zadaniowego. Uczestnicy spotkania zostali poproszeni o dokonanie analizy rzeczywistości, w oparciu o własną wiedzę i doświadczenie, w obszarze rodziny oraz społeczności lokalnej. Szczególny nacisk położono na określenie tego, co funkcjonuje dobrze, a co nie działa tak jak powinno, a także zidentyfikowanie przyczyn obecnej sytuacji.

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

#### Determinanty sytuacji rodzin w Gminie Kozłowo

W ocenie lokalnych liderów i ekspertów, wiele rodzin nie wypełnia należycie swoich funkcji, zwłaszcza w zakresie opieki i wychowania dzieci. Często wyzwaniem, które zmniejsza poczucie bezpieczeństwa członków rodziny, jest sfera materialna i wiążące się z nią problemy takie jak brak stałego dochodu, środki finansowe nie wystarczające do utrzymania się, trudne warunki mieszkaniowe, minimalizowanie potrzeb bytowych. Jednakże negatywny wpływ psychologiczny, zwłaszcza na dzieci i młodzież, ma również brak należytych wzorców oraz doświadczanie w rodzinach różnorodnych dysfunkcji, takich jak np. przemoc fizyczna lub psychiczna, uzależnienia, zaburzenia relacji międzyludzkich, nadużycia emocjonalne, odrzucenie, rozwód rodziców, choroba psychiczna.

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

- niezaradność życiową, brak umiejętności gospodarowania budżetem domowym oraz postawę roszczeniową wobec instytucji pomocowych, zwłaszcza GOPS;
- niedostateczną świadomość rodzicielską oraz niedobór kompetencji wychowawczych, np. w zakresie zachowań interpersonalnych i ich korygowania, porozumiewania się ze swoimi dziećmi, rozpoznawania, kontrolowania i wyrażania uczuć, stosowania nagród i kar;
- związane z poprzednim punktem, powielanie złych schematów wychowawczych, brak odpowiedniego kontaktu rodziców z dzieckiem wynikający z małej ilości czasu (szybkie tempo życia, nastawienie na dobra materialne), braku rozmów o sprawach ważnych, niezrozumienia wzajemnych potrzeb, braku pomysłu na spędzanie wspólnie czasu wolnego w sposób produktywny;
- zmiany kulturowe w zakresie funkcjonowania rodzin, w szczególności odejście od modelu rodziny wielopokoleniowej; obserwuje się przy tym spadek szacunku dla osób starszych, które często są traktowane jako ciężar;
- w wielu rodzinach panuje przekonanie, że edukacja oraz aktywność zawodowa nie są wartością – nie trzeba się uczyć ani pracować, żeby żyć, bo „ośrodek pomocy społecznej pomoże”;
- niska świadomość rodziców i opiekunów na temat odpowiedzialności za wychowanie dzieci oraz wpływu, jaki wywierają nieumiejętnym wychowaniem, co objawia się m.in. małym zainteresowaniem edukacją swoich dzieci, niską frekwencją na zebraniach w szkole;
- niski poziom zaufania do instytucji pomocowych oraz wstyd przed ujawnieniem problemów występujących w rodzinie, przy jednoczesnym przyzwoleniu społecznym na zachowania dysfunkcyjne;
- utrudniony dostęp do specjalistów pracujących z osobami/rodzinami w kryzysie, np. psychologa, terapeuty;
- niski poziom integracji społecznej, mieszkańcy zamykają się na relacje w rodzinie i najbliższe otoczenie (znajomi, sąsiedzi).

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

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.

Należy w tym miejscu podkreślić ważną konstatację dokonaną podczas warsztatów strategicznych. Pomimo, iż zadaniem diagnozy strategicznej jest stworzenie niejako syntetycznego, „uśrednionego” obrazu sytuacji społecznej, to jednak należy pamiętać o występującym znacznym zróżnicowaniu terytorium gminy, poszczególnych sołectw oraz

postaw zamieszkujących je osób i rodzin. Niektóre miejscowości w gminie zostały utworzone w czasach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej na potrzeby działalności PGR-ów, zaś ich mieszkańcy zostali tu sprowadzeni (przesiedleni) z innych rejonów kraju. W ocenie lokalnych liderów, mimo częściowego zacierania się różnic, niektórzy mieszkańcy miejscowości popegeerowskich przejawiają nadal dużą roszczeniowość wobec władz i instytucji publicznych, malkontenctwo oraz niechęć do podejmowania aktywności społecznej.

Potwierdzenia postawionej wyżej tezy dały warsztaty przeprowadzone 3 września 2014 roku z młodzieżą uczęszczającą do klas trzecich Gimnazjów w Kozłowie i Szkotowie. Dyskusja na temat mocnych i słabych stron gminy ujawniła zróżnicowane poglądy oraz postawy młodych ludzi wobec swojego otoczenia.

Uczniowie wskazali sporo aspektów, które oceniają pozytywnie jako uatrakcyjniające zamieszkiwanie w gminie. Wśród mocnych stron wymieniono różne elementy infrastruktury technicznej (nowe chodniki, oświetlenie, oczyszczalnia ścieków, droga powiatowa nr 545), walory krajobrazowe (jeziora, stawy, lasy), czyste środowisko, a także infrastrukturę turystyczno-rekreacyjną (m.in. stadion, „orliki”, ośrodki wypoczynkowe, szlaki rowerowe). Natomiast wśród słabych stron gminy wskazano przede wszystkim niewystarczającą ofertę spędzania wolnego czasu przez dzieci i młodzież. Zdaniem gimnazjalistów jest zbyt mało zajęć, imprez, rozgrywek i turniejów sportowych, brakuje również miejsc spotkań dla młodzieży. Za krótko w ciągu dnia działa GCKiS, dlatego po szkole nie ma możliwości skorzystania z oferty centrum. Zdaniem uczniów powinny być stworzone lepsze możliwości rozwijania zainteresowań oraz aktywności sportowej. Inne negatywnie oceniane aspekty to zbyt duża ilość zajęć lekcyjnych, konieczność dojazdów do szkoły, stan niektórych dróg lokalnych, uciążliwości związane z działalnością ferm drobiu (nieprzyjemny zapach), trudności w znalezieniu pracy na terenie gminy, problem bezpieczeństwa psów oraz zły stan techniczny przystanku kolejowego w Kozłowie.

Co zarazem istotne, warsztaty z uczniami gimnazjów w sposób niezamierzony ujawniły, iż młodzież pochodząca z miejscowości popegeerowskich w większym stopniu wykazuje negatywne nastawienie i niezadowolenie z rzeczywistości. Osobom tym było bardzo trudno wskazać mocne strony gminy. Wykazywały też mniejsze zainteresowanie rozwiązaniem istniejących problemów, które ich zdaniem leżą w gestii władz czy szkoły, a nie ich samych.

## **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 Kozłowo.

Według rejestrów REGON oraz KRS, na terenie gminy swoją siedzibę ma 19 organizacji zaliczanych do sektora pozarządowego. Działają one w trzech podstawowych formach prawnych, jako:

- 1) osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej – 4 podmioty (parafie rzymskokatolickie);

- 2) stowarzyszenia – 16 podmiotów, w tym:
  - ochotnicze straże pożarne – 7;
  - kluby sportowe – 3;
- 3) fundacje – 1 podmiot.

Większość organizacji pozarządowych ma swoją siedzibę w Kozłowie. Najstarsza powstała w 2000 roku, zaś najmłodsza – w 2014 r.

**Tabela 19. Organizacje pozarządowe mające siedzibę na terenie Gminy Kozłowo**

Lp.	Nazwa organizacji	Rok rozpoczęcia działalności	Siedziba
1.	Kozłowski Klub Sportowy w Kozłowie	2000	Kozłowo
2.	Ochotnicza Straż Pożarna w Kozłowie	2001	Kozłowo
3.	Ochotnicza Straż Pożarna w Sarnowie	2001	Sarnowo
4.	Ochotnicza Straż Pożarna w Krokowie	2001	Krokowo
5.	Ochotnicza Straż Pożarna w Szkotowie	2001	Szkotowo
6.	Ochotnicza Straż Pożarna w Gołębiewie	2001	Gołębiewo
7.	Ochotnicza Straż Pożarna w Januszkowie	2001	Januszkowo
8.	Ochotnicza Straż Pożarna w Lipowie	2001	Lipowo
9.	Nidzicki Klub Taekwondo Sportowego	2002	Cebulki
10.	Stowarzyszenie Rozwoju Gminy Kozłowo	2003	Kozłowo
11.	"Stowarzyszenie Promujmy Kozłowo Non Omnis Moriar"	2007	Kozłowo
12.	Stowarzyszenie Społeczno-Kulturalne "Ziemia Kozłowska"	2008	Kozłowo
13.	Stowarzyszenie Sportowe na rzecz Integracji Społecznej "Saturn"	2009	Sławka Wielka
14.	Stowarzyszenie KEKS - "Kozłowska Ekologiczna Kuźnia Smaku"	2010	Turówko
15.	Klub Sportowy Gmina Kozłowo	2011	Kozłowo
16.	"Fundacja Miej Marzenia"	2014	Kozłowo

Źródło: opracowanie własne na podstawie REGON i KRS.

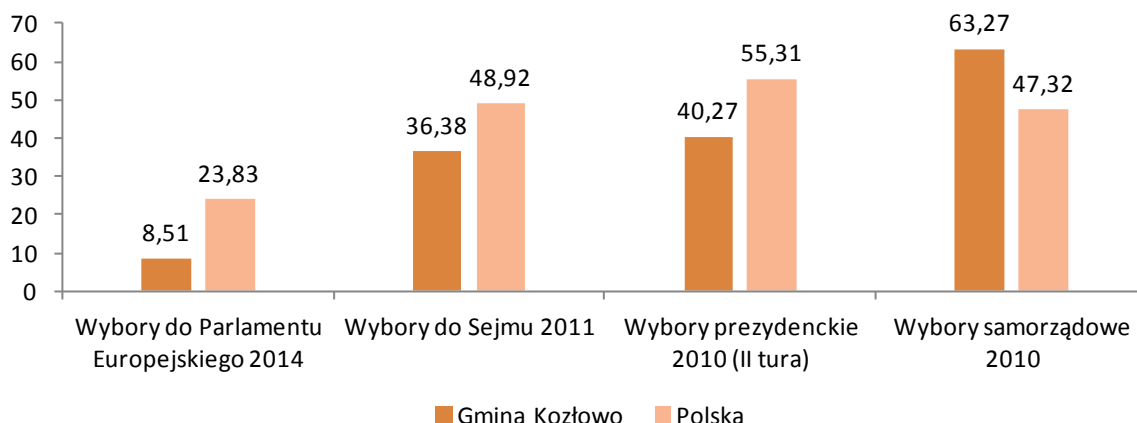
Gmina Kozłowo współpracuje z organizacjami pozarządowymi zarówno w formie finansowej jak i pozafinansowej. Pierwsza z wymienionych form polega jednak wyłącznie na wspólnej realizacji projektów (partnerstwa projektowe). Gmina nie zleca bowiem zadań własnych w trybie otwartego konkursu ofert. Natomiast 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 Kozłowo, dostępnych na stronie Państwowej Komisji Wyborczej<sup>43</sup>, pozwala stwierdzić, iż spośród ostatnich czterech wyborów powszechnych w Polsce, największym zainteresowaniem cieszyły się wybory samorządowe w 2010 roku. Frekwencja wyborcza

<sup>43</sup> <http://pkw.gov.pl/>

w Gminie wyniosła wtedy 63,27% i była o prawie 16 punktów procentowych wyższa od frekwencji krajowej.

Wykres 12. Frekwencja wyborcza w kraju i Gminie Kozłowo



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<sup>44</sup>.

W Gminie Kozłowo wybory wójta oraz radnych w 2010 r. zaktywizowały zdecydowanie najwięcej mieszkańców. Zarazem, co ciekawe, według badania ankietowego opinii osób zamieszkujących gminę, tylko niewielki odsetek deklaruje, iż posiada poczucie wpływu na sprawy lokalne oraz na istotne decyzje władz samorządowych. Należy podkreślić, iż 65,6% respondentów zdecydowanie lub raczej odczuwa brak wpływu na sprawy lokalne, podczas gdy jedynie 14,9% ocenia, że taki wpływ zdecydowanie lub raczej posiada. Prawie jedna piąta (19,5%) nie ma zdania na ten temat. Badani mieszkańcy gminy wyżej oceniają swój wpływ na istotne decyzje podejmowane przez władze samorządowe, bowiem mniej niż połowa respondentów uważa, że nie posiada wpływu – 41,4% badanych wybrało odpowiedź raczej nie, a 7,8% zdecydowanie nie, natomiast wpływ ten odczuwa łącznie 27,4% osób (przy czym 21,1% raczej tak, a 6,3% zdecydowanie tak). Własnego zdania w tej kwestii nie ma aż 23,4% respondentów.

Badania ankietowe mieszkańców gminy Kozłowo obejmowały ponadto dwa ważne zagadnienia w obszarze zaangażowania w życie lokalnej społeczności: skalę i formy zaangażowania oraz bariery w obszarze aktywności społecznej, które mogą ograniczać lub uniemożliwiać jej podejmowanie. Zaangażowanie w życie lokalnych społeczności, w różnych formach: od dbania o otoczenie po pełnienie funkcji społecznych, deklaruje niewiele ponad jedna trzecia (38,3%)

<sup>44</sup> Urszula Panicz z Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu uważa, że wyborcom powinno bardziej zależeć na udziale w wyborach samorządowych, ze względu na wspomnianą bliskość. „Niska frekwencja w wyborach samorządowych wskazuje na problem w funkcjonowaniu społeczności lokalnych: ludność ta bowiem bardziej interesuje się wyborami ogólnokrajowymi, niż lokalnymi, mimo, że to wybory samorządowe mają wpływ na sprawy, które bezpośrednio dotyczą lokalnej społeczności. Problem może wynikać ze świadomości oraz z wpływu czynników tj. np. medialne nagłaśnianie kampanii do wyborów szczebla ogólnokrajowego. Medialny szum wokół takich wyborów sytuuje lokalne głosowanie na dalszym planie, w cieniu pozostałych typów głosowania” (zob. U. Panicz, *Frekwencja wyborcza a stan polskiej demokracji*, „Refleksje” 2011, nr 4, s. 112-113).

respondentów. Najczęściej wskazywanym sposobem zaangażowania jest pomoc sąsiedzka (59,2% *aktywnych* respondentów), a następnie dbanie o czystość i estetykę najbliższego otoczenia (55,1%) oraz pomoc przy organizacji imprez i wydarzeń lokalnych (44,9%). Pozostałe formy aktywności społecznej i obywatelskiej deklarowane są już znacznie rzadziej: 14,3% badanych mieszkańców wspiera rzeczowo lub finansowo inicjatywy społeczne, 12,2% pełni funkcje społeczne, a jedynie po 2% bierze udział w konsultacjach projektów lokalnych strategii i programów oraz działa na rzecz osób potrzebujących wsparcia.

**Tabela 20. Formy zaangażowania respondentów w życie lokalnej społeczności**

Wyszczególnienie	Liczba wskazań	% respondentów, którzy deklarują zaangażowanie <sup>45</sup>
pomoc sąsiedzka	29	59,2%
dbanie o estetykę i czystość najbliższego otoczenia	27	55,1%
pomoc przy organizacji imprez/wydarzeń lokalnych	22	44,9%
pełnienie funkcji społecznych (np. sołtys, radny)	6	12,2%
wsparcie rzeczowe inicjatyw społecznych (np. udostępnianie pomieszczeń, sprzętu)	5	10,2%
wsparcie finansowe organizacji i inicjatyw społecznych	2	4,1%
konsultacje projektów lokalnych strategii, programów	1	2,0%
wolontariat na rzecz osób potrzebujących wsparcia	1	2,0%
inne	0	0,0%

Źródło: Raport z badania opinii społeczności lokalnych...

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

Najistotniejszą barierą i wyzwaniem w obszarze aktywności społecznej w gminie Kozłowo okazuje się niskie zaufanie między mieszkańcami, na które zwraca uwagę 36,7% respondentów. W dalszej kolejności badani wskazywali niewielką popularność działalności społecznej (21,9% respondentów), trudności w pozyskiwaniu środków finansowych (21,1%), trudności w godzeniu życia zawodowego i osobistego z aktywnością społeczną (15,6%) oraz brak przychylności ze strony władz (14,8%). Najmniejszy odsetek badanych mieszkańców gminy (7,0%) odwołuje się do negatywnej oceny działalności społecznej.

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

<sup>45</sup> Wartości procentowe liczone były w odniesieniu do liczby respondentów, którzy zadeklarowali zaangażowanie w życie lokalnej społeczności (49 osób). Ponadto respondenci mieli możliwość wskazania więcej niż 1 odpowiedź, w związku z czym wartości procentowe nie sumują się do 100,0%.

**Tabela 21. Bariery i wyzwania w obszarze aktywności społecznej wskazane przez respondentów**

Wyszczególnienie	Liczba wskazań	% w stosunku do liczby respondentów <sup>46</sup>
niskie zaufanie między mieszkańcami	47	36,7%
działalność społeczna nie jest popularna	28	21,9%
trudności w pozyskiwaniu środków finansowych	27	21,1%
trudności w godzeniu życia zawodowego i osobistego z aktywnością społeczną	20	15,6%
brak przychylności ze strony władz	19	14,8%
działalność społeczna oceniana jest negatywnie	9	7,0%
inne	0	0,0%

Źródło: Raport z badania opinii społeczności lokalnych...

Aż 70,3% respondentów uważa, że w ich miejscowościach występują słabe więzi między mieszkańcami, którzy w małym stopniu identyfikują się ze społecznością oraz wykazują brak zaangażowania społecznego bądź nieliczne przejawy wzajemnej pomocy i wspólnych działań. Według 7,0% badanych ich społeczność charakteryzuje wysoki poziom obojętności społecznej. Na pozytywne więzi między mieszkańcami i wspólne działania w zakresie spraw społecznych wskazuje 13,3%, natomiast tylko 9,3% na zintegrowanie społeczności, identyfikację z nią mieszkańców oraz liczne przejawy samopomocy i wspólnych działań.

**Tabela 22. Poziom integracji społeczności lokalnych w opinii respondentów**

Wyszczególnienie	Liczba wskazań	% wskazań
Więzi pomiędzy mieszkańcami są luźne, społeczność charakteryzuje wysoki poziom obojętności społecznej	9	7,0%
Mieszkańcy w małym stopniu identyfikują się ze społecznością i jej sprawami, brak zaangażowania społecznego mieszkańców	37	28,9%
Występują słabe więzi między mieszkańcami, występują nieliczne przejawy wzajemnej pomocy i wspólnych działań	53	41,4%
Występują pozytywne więzi pomiędzy mieszkańcami, podejmowane są wspólne działania w zakresie spraw społecznych	17	13,3%
Występują liczne przejawy samopomocy, społeczność jest zintegrowana, mieszkańcy identyfikują się ze społecznością	3	2,3%
Społeczność jest mocno zintegrowana, współdziała ze sobą, występują bardzo częste wspólne działania, mieszkańcy mocno identyfikują się ze społecznością	9	7,0%
<b>Razem</b>	<b>128</b>	<b>100,0%</b>

Źródło: Raport z badania opinii społeczności lokalnych...

Odpowiedzi na pytanie o przyczyny opisanych wyżej tendencji dają warsztaty planowania strategicznego (21.08.2014) z udziałem lokalnych liderów i ekspertów, członków zespołu

<sup>46</sup> Respondenci mieli możliwość wskazania więcej niż 1 odpowiedź, w związku z czym wartości procentowe, liczone w odniesieniu do liczby respondentów nie sumują się do 100,0%.

zadaniowego. Uczestnicy spotkania zidentyfikowali szereg czynników warunkujących niską aktywność mieszkańców gminy.

### Determinanty aktywności społecznej w Gminie Kozłowo

W ocenie lokalnych liderów i ekspertów, społeczność lokalną charakteryzuje niski poziom integracji, wspólnej tożsamości oraz współpracy na rzecz dobra wspólnego. Jako przyczyny tego stanu rzeczy lokalni liderzy i eksperci wskazują:

- zabieganie, pochłonięcie pracą lub poszukiwaniem pracy; zapewnianie rodzinie odpowiednich warunków materialnych powoduje, iż brakuje czasu na zaangażowanie w sprawy społeczne;
- w stosunkach międzyludzkich pojawiają się czasem negatywne postawy i uczucia takie jak pesymizm, podejrzliwość, zazdrość czy zawiść;
- w wielu rodzinach brakuje wychowania nastawionego na budowanie szacunku i empatii w stosunku do innych ludzi, zwłaszcza starszych, chorujących i niepełnosprawnych; brakuje również prospołecznych wzorców zachowań, dlatego młodzi i dorośli nie mają nawyku angażowania się w sprawy lokalnej społeczności;
- towarzyszą im również często „ograniczające przekonania”, np. że nie warto się angażować, bo i tak nikt tego nie doceni; że praca „za darmo” jest bezsensowna.

Liderzy lokalni dostrzegają jednak również szereg pozytywnych przejawów zaangażowania społecznego w gminie. W ich ocenie, nie brakuje osób pozytywnie i optymistycznie nastawionych do otoczenia. Bardzo dobrze działają lokalne stowarzyszenia sportowe, kulturalne, kulinarne i strażackie. Dużą aktywność wykazują również sołectwa.

## **2.6. Podsumowanie – wnioski, prognoza zmian**

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

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

W trakcie prac diagnostycznych określono charakterystyczne cechy Gminy Kozłowo:

- a. **Terytorium gminy jest silnie rozciągnięte** i ma charakter przeważnie rolniczy; dominują użytki rolne, zaś zabudowa mieszkalna jest bardzo rozproszona. Widać ponadto zróżnicowanie przestrzenne – co rozumiałe, dostępność różnorodnych dóbr i usług jest uzależniona od miejsca zamieszkania.
- b. Występują relatywnie duże odległości pomiędzy miejscowościami, które **utrudniają mobilność mieszkańców**, w szczególności osób w złej sytuacji materialnej nie posiadających

- własnego samochodu i/lub uprawnień do kierowania. Barię tę pogłębia fakt, iż w gminie praktycznie nie funkcjonują środki komunikacji publicznej<sup>47</sup>.
- c. Uwarunkowania historyczne oraz strukturalne w dużej mierze spowodowały, iż 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. Powoduje to **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.
- d. **Spada liczba ludności**, a jednocześnie **społeczeństwo gminy się starzeje**: maleje odsetek dzieci i młodzieży, rośnie liczba osób w wieku poprodukcyjnym. Tendencja ta nie przybiera wprawdzie jeszcze rozmiarów „katastrofalnych”, jednakże w perspektywie najbliższych kilkunastu lat należy się spodziewać dalszych zmian w strukturze demograficznej<sup>48</sup>. Prognozowane „starzenie się społeczeństwa” będzie się wiązało z poszerzeniem kręgu osób wymagających opieki i wsparcia z powodu chorób czy niesamodzielności wynikających z podeszłego wieku, przede wszystkim dlatego, że takiego wsparcia nie zapewni im rodzina. Już dziś obserwujemy, że coraz rzadsze są rodziny wielopokoleniowe, bo społeczeństwo propaguje model rodziny nuklearnej, 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”.
- e. Poważnym problemem gminy jest **wysokie, rosące bezrobocie**. Na koniec 2013 r. w PUP jako „bezrobotni” zarejestrowanych było aż 10% mieszkańców gminy. Co charakterystyczne, częściej bez pracy są kobiety niż mężczyźni, osoby młode, a także mieszkańcy mający niskie wykształcenie oraz bez kwalifikacji zawodowych. Bezrobocie, zwłaszcza długotrwałe, 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 wzmacniać depryzację różnorodnych potrzeb ludzi.
- f. Prawie **jedna czwarta mieszkańców gminy korzysta z pomocy społecznej**, z tego ponad połowa długotrwałe. Najczęściej doświadczanymi przez te osoby problemami, uzasadniającymi objęcie ich wsparciem, są: ubóstwo; bezrobocie; bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego; niepełnosprawność 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

---

<sup>47</sup> Aż 59,4% mieszkańców gminy – respondentów badania ankietowego uznało, że poziom skomunikowania gminy jest zły lub bardzo zły, zaś komunikacja publiczna okazała się najniżej ocenianym czynnikiem warunkującym jakość życia.

<sup>48</sup> Raport tematyczny do *Diagnozy społecznej 2013* pt. „Niska dzietność w Polsce w kontekście percepcji Polaków” (red. Irena E. Kotowska, Warszawa 2014) podaje, iż utrzymująca się niska dzietność wraz z przewidywanym zmniejszaniem się liczby kobiet w wieku 20–39 lat będą kształtować przyszłe liczby urodzeń w Polsce. Nawet przy wzroście dzietności, zakładanym zresztą zarówno w przewidywaniach demograficznych GUS jak i Eurostatu, liczba urodzeń w Polsce będzie spadać.

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.

- g. 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, zadłużenie rodziny (kredyty, pożyczki) czy złe warunki mieszkaniowe. Dodatkowe potwierdzenie znajdujemy w tym, iż mieszkańcy poniżej przeciętnej oceniają swój poziom zamożności.
- h. Samorząd gminy samodzielnie lub we współpracy z innymi instytucjami i organizacjami zapewnia mieszkańcom różnorodne **usługi społeczne**, które **spotykają się z pozytywnym odbiorem**. Powyżej przeciętnej oceniana jest oferta kulturalna, pomoc i opieka społeczna, jakość systemu edukacyjnego i oświaty, czystość, porządek i ład przestrzenny, dostęp do sportu i rekreacji, a także infrastruktura publiczna oraz gospodarki odpadami. Wysoką ocenę otrzymała również sfera bezpieczeństwa publicznego. Najbardziej mieszkańcy oceniają natomiast opiekę zdrowotną, która nie leży bezpośrednio w gestii władz gminy. W tej dziedzinie jako bariery wskazuje się przede wszystkim trudny dostęp do lekarzy specjalistów oraz placówek rehabilitacyjnych, a także niedostateczną opiekę nad osobami starszymi i niepełnosprawnymi.
- i. W świetle wcześniejszych konkluzji, nie dziwi **niska aktywność społeczna w gminie**. Mieszkańcy skupieni na tym, aby pozablatwiać wszelkie sprawy socjalno-bytowe, dodatkowo obarczeni problemami takimi jak brak pracy, choroba czy niepełnosprawność, nie są za zainteresowani działaniem na rzecz dobra wspólnego. Przyczyny niskiej aktywności społecznej tkwią ponadto w niedostatku zaufania pomiędzy mieszkańcami, braku popularności takiej formy aktywności oraz dezintegracji społeczności lokalnych. W ocenie większości respondentów badania ankietowego, charakterystyczny jest brak zaangażowania lub nieliczne przejawy wzajemnej pomocy i wspólnych działań, a także słabe więzi między mieszkańcami, którzy w małym stopniu identyfikują się ze społecznością i jej sprawami.

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

Mając zarysowany obraz sytuacji społecznej w Gminie Kozłowo, warto zadać pytanie: „Co będzie, jeśli nie zostaną podjęte żadne działania zaradcze?”<sup>49</sup>. Należy przypuszczać, iż znaczna część mieszkańców sobie poradzi. Ograniczenie instrumentów wsparcia publicznego może przy tym zadziałać stymulująco na cechy takie jak ludzka zaradność, kreatywność czy przedsiębiorczość, uruchamiając endogenne działania mające na celu samoorganizację społeczną oraz lepsze wykorzystanie zasobów lokalnych. Jak bowiem wiadomo, nadmierna opiekuńczość państwa działa demotywująco oraz uzależniająco na osoby i rodziny, które są nią objęte. Jednak w przypadku części mieszkańców omawiany eksperyment mógłby się zakończyć tragicznie. Przenoszenie w całości odpowiedzialności na przykład na osoby niezdolne w pełni do samodzielnej egzystencji z powodu wieku, choroby czy niepełnosprawności, byłoby zabiegiem ryzykownym.

---

<sup>49</sup> Rzecz jasna, jest to pytanie czysto hipotetyczne, ponieważ ustawy, akty wykonawcze i prawo lokalne gminy obliguje lokalne instytucje polityki społecznej do realizacji konkretnych zadań.

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

### 3. Programowanie wdrażania strategii

#### 3.1. Uwarunkowania prawne i programowe strategii

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Szczególne znaczenie w zakresie przeciwdziałania i walki z wykluczeniem społecznym, z uwagi na ich implementację w polskich przepisach i dokumentach strategicznych, mają rozwiązania przyjmowane przez organy UE. W 2010 roku Komisja Europejska opublikowała dokument „**Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu**”<sup>50</sup>. Jest to długookresowy program rozwoju społeczno-gospodarczego UE, który zastąpił realizowaną od 2000 roku Strategię Lizbońską. Dokument podkreśla potrzebę wspólnego działania państw członkowskich na rzecz wychodzenia z kryzysu oraz wdrażania reform umożliwiających stawienie czoła wyzwaniom związanym z globalizacją, starzeniem się społeczeństw czy rosnącą potrzebą racjonalnego wykorzystywania zasobów.

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

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

<sup>50</sup> Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Bruksela, 3.3.2010, KOM(2010) 2020 ([http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1\\_PL\\_ACT\\_part1\\_v1.pdf](http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf)).

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

1. osiągnięcie wskaźnika zatrudnienia na poziomie 75% osób w wieku 20-64 lat między innymi wskutek zwiększenia liczby pracujących kobiet i osób starszych oraz lepszej integracji migrantów na rynku pracy;
2. poprawa warunków prowadzenia działalności badawczo-rozwojowej, w tym przeznaczanie 3% PKB UE na inwestycje w badania i rozwój;
3. zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych o 20% w porównaniu z poziomami z 1990 roku oraz zwiększenie do 20% udziału energii odnawialnej w ogólnym zużyciu energii, a także dążenie do zwiększenia efektywności energetycznej o 20%;
4. podniesienie poziomu wykształcenia, zwłaszcza poprzez zmniejszenie odsetka osób przedwcześnie kończących naukę do poniżej 10% oraz zwiększenie do co najmniej 40% odsetka osób w wieku 30-34 lat mających wykształcenie wyższe;
5. wspieranie włączenia społecznego, zwłaszcza poprzez ograniczanie ubóstwa, mając na celu wydzwignięcie z ubóstwa lub wykluczenia społecznego 20 milionów obywateli<sup>51</sup>.

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

Na szczeblu krajowym istotne znaczenie ma również **Strategia Rozwoju Kraju 2020 – Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo** przyjęta przez Radę Ministrów 25 września 2012 roku<sup>52</sup>. 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 dopiero wchodzących na rynek pracy, osób niepełnosprawnych oraz starszych; ponadto państwo powinno kreować przejście od modelu kształcenia opartego głównie na szkole i przekazywaniu wiedzy encyklopedycznej do szerokiego modelu edukacji, łączącego kształcenie w szkołach z edukacją nieformalną trwającą całe życie i powiązanego z praktyką (m.in. z konkretnymi potrzebami pracodawców i potrzebami życia w z informatyzowanym społeczeństwie);
- ▶ zagrożenie wykluczeniem w Polsce ma charakter terytorialny – w poszczególnych regionach istnieją obszary problemowe, charakteryzujące się niską dostępnością i jakością usług publicznych, ograniczonymi zasobami własnymi i w konsekwencji niskim potencjałem rozwojowym; nacisk powinien zostać położony nie tylko na działania

---

<sup>51</sup> Zob. *Europa 2020*, s. 12.

<sup>52</sup>[http://www.mrr.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/Polityka\\_rozwoju/SRK\\_2020/Documents/Strategia\\_Rozwoju\\_Kraju\\_2020.pdf](http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_rozwoju/SRK_2020/Documents/Strategia_Rozwoju_Kraju_2020.pdf)

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

Strategia Rozwoju Kraju 2020 stanowi bazę dla 9 strategii zintegrowanych, a także programów rozwoju, które powinny przyczyniać się do realizacji założonych w niej celów, a także rozwijać i uszczegóławiać reformy w niej wskazane. Jednym z kluczowych dokumentów programowych dotyczących rozwiązywania problemów społecznych jest **Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji**. Określono w nim, że walka z ubóstwem i wykluczeniem musi opierać się na wzroście gospodarczym i zatrudnieniu oraz na nowoczesnej i skutecznej ochronie socjalnej. Interwencja innowacyjnej ochrony socjalnej musi być połączona z szerokim zestawem polityk społecznych, łącznie z ukierunkowaną edukacją, pomocą społeczną, mieszkalnictwem, zdrowiem, godzeniem życia prywatnego i zawodowego oraz 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 otoczenia<sup>53</sup>.

Istotnych wskazań dla lokalnej polityki społecznej należy również poszukiwać w powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, strategii rozwoju powiatu, a przede wszystkim w strategii rozwoju gminy. Jednak ze względu na horyzont czasowy obowiązujących dokumentów<sup>54</sup>, ich implementacja w GSRPS wydaje się w małym stopniu uzasadniona. Natomiast w przypadku przyjęcia aktualizacji strategii lokalnych, wskazana będzie weryfikacja spójności celów poszczególnych dokumentów.

---

<sup>53</sup> *Strategia polityki społecznej województwa warmińsko-mazurskiego do 2020 roku* (<http://portal.warmia.mazury.pl/pl/polityka-spoeczna/pomoc-i-integracja-spoeczna/771-strategia-polityki-spoecznej-województwa-warmińsko-mazurskiego>), s. 65-85.

<sup>54</sup> Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Powiatu Nidzickiego została przyjęta na lata 2005-2015, Strategiczny Plan Rozwoju Powiatu Nidzickiego – 2004-2015, natomiast Strategia Rozwoju Gminy Kozłowo na lata 2007-2015.

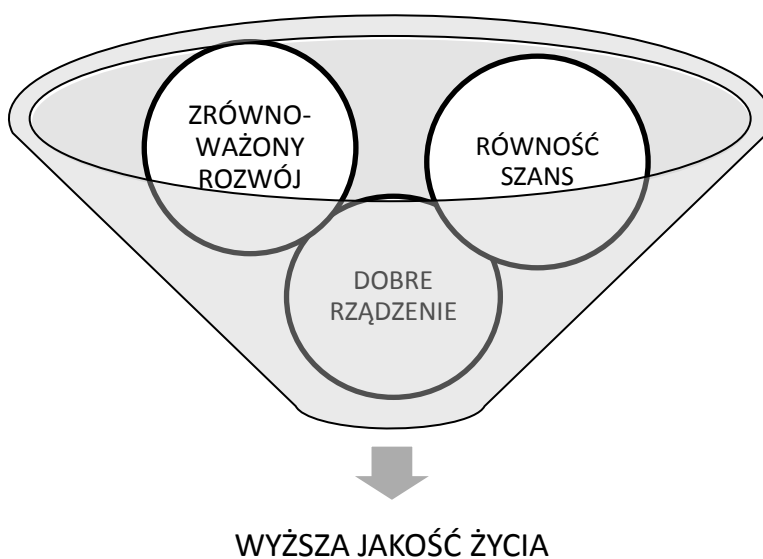
### 3.2. Wartości i zasady horyzontalne

Gminna strategia rozwiązywania problemów społecznych, w intencji władz samorządowych oraz osób i instytucji ją opracowujących, stanowi podstawowy dokument planistyczny lokalnej polityki społecznej. Dotyczy więc wszystkich grup ludności (nie tylko osób bezpośrednio dotkniętych problemem wykluczenia) oraz ma doprowadzić do takiej sytuacji, w której cała społeczność gminy będzie funkcjonować sprawnie i efektywnie. Oznacza to, że w ramach gminnej polityki społecznej powinny być tworzone i rozwijane instytucje oraz narzędzia ułatwiające zaspokajanie potrzeb zbiorowych, w sposób uwzględniający wartości i zasady kształtujące ład społeczny<sup>55</sup>.

GSRPS jako dokument planistyczny samorządu gminy łączy dwa obszary: przywództwa i zarządzania strategicznego. Pierwszy polega na robieniu właściwych rzeczy, drugi – na robieniu rzeczy właściwie<sup>56</sup>. Strategia wyznacza zatem wizję oraz priorytetowe kierunki działań, motywując lokalnych partnerów do pokonywania przeszkód na drodze do rozwoju społecznego, a zarazem alokuje zadania na poszczególnych wykonawców, określa niezbędne zasoby oraz daje wytyczne, w jaki sposób urzeczywistniać jej wizję.

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

Rysunek 3. Zasady horyzontalne strategii



Źródło: opracowanie własne.

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

<sup>55</sup> Por. A. Kurzynowski, *Polityka społeczna wobec wyzwań rozwoju*, w: *Praca i polityka społeczna w perspektywie XXI wieku*, praca zbiorowa, Warszawa 1998, s. 297-298.

<sup>56</sup> Por. H. Gawroński, *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Warszawa 2010, s. 139.

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

Równość szans nakazuje przyjęcie „równościowej” perspektywy w obszarze planowania, realizacji i ewaluacji polityk publicznych, czyli dokonywanie oceny wpływu tych polityk na warunki życia różnych grup społecznych, w szczególności kobiet i mężczyzn, osób niepełnosprawnych oraz innych grup marginalizowanych ze względu na wiek, wykształcenie, miejsce zamieszkania itd. Zasada ta jest traktowana priorytetowo przez Unię Europejską oraz kraje Europejskiego Obszaru Gospodarczego, dlatego też jest obecna we wdrażaniu programów i projektów w ramach polityki spójności, a także Funduszy Norweskich i EOG.

Realizacja zasady równości szans oraz równości płci w ramach Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Kozłowo na lata 2015-2020 oznacza między innymi:

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

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

Realizacja zasady zrównoważonego rozwoju w ramach Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Kozłowo na lata 2015-2020 oznacza między innymi:

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

**ZASADA DOBREGO RZĄDZENIA** odnosi się natomiast do zarządzania w sektorze publicznym. Obejmuje szereg reguł kształtujących sposób sprawowania władzy przez organy państwa, w tym samorządu terytorialnego, z aktywnym zaangażowaniem obywateli. Główne wyznaczniki

dobrego rządzenia to: praworządność, przejrzystość (transparentność), odpowiadanie na potrzeby, włączanie i konsensus. Z zasady tej wynikają różnorodne obowiązki dla instytucji publicznych, które mają na celu zapewnienie uczestnictwa wszystkich zainteresowanych obywateli w procesach rządzenia. Jednakże zakres odpowiedzialności można rozszerzyć na sektor prywatny i organizacje pozarządowe, ponieważ ich działania również w istotny sposób oddziałują na społeczeństwo i środowisko. Podmioty te powinny być partnerami samorządu gminy w realizacji misji GSRPS.

Wdrażanie zasady dobrego rządzenia w ramach Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Kozłowo na lata 2015-2020 oznacza między innymi:

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

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

- 1) orientację na usługi aktywizujące, które wspierają usamodzielnianie się beneficjentów (klientów) instytucji pomocy społecznej i rynku pracy, kosztem zmniejszenia świadczeń ostonowych;
- 2) indywidualizację usług społecznych, oznaczającą ich dopasowywanie do możliwości i ograniczeń poszczególnych grup marginalizowanych i konkretnych jednostek (wsparcie „szyte na miarę”);
- 3) upowszechnianie środowiskowej metody pracy socjalnej, czyli aktywizowanie nie tylko jednostek, ale całych społeczności lokalnych;
- 4) zwiększenie roli organizacji pozarządowych jako podmiotów osadzonych bliżej obywateli w świadczeniu usług społecznych, jednak nie samodzielnie, a we współpracy z administracją publiczną (samorządem) i przy wykorzystaniu środków publicznych;
- 5) wzrost znaczenia mechanizmów konkurencji w zakresie wyboru usługodawców przez administrację jako płatnika i/lub obywateli jako beneficjentów;
- 6) stopniowy powrót do idei łączenia prawa do wsparcia socjalnego z obowiązkiem świadczenia pracy<sup>57</sup>.

Realizacja wyżej wymienionych zasad i postulatów powinna być obecna w szczególności w praktyce funkcjonowania instytucji i organizacji publicznych odpowiedzialnych za wdrażanie GSRPS. Ich uwzględnienie może przyczynić się bowiem do lepszego zrozumienia kwestii (problemów) społecznych, w tym pojawiających się nowych ryzyk socjalnych, bardziej

---

<sup>57</sup> Por. A. Karwacki, M. Rymsza, *Meandry upowszechniania koncepcji aktywnej polityki społecznej w Polsce*, w: *Polityka aktywizacji w Polsce. Usługi reintegracji w sektorze gospodarki społecznej*, red. M. Grewiński, M. Rymsza, Warszawa 2011, s. 43-53.

efektywnego wykorzystania lokalnych zasobów, a także kreowania ładu zbiorowego, którego fundamentami są: samorządność, solidaryzm i odpowiedzialność obywatelska.

### 3.3. Wizja i misja

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

#### WIZJA

- lokalny rynek pracy charakteryzuje wysoka dostępność dobrej jakości miejsc pracy za godziwe wynagrodzenie, a także możliwość pozyskania środków na założenie indywidualnej działalności gospodarczej lub zatrudnienie w sektorze ekonomii społecznej; dzięki temu w gminie działa sporo nowych zakładów pracy, oferujących pracę blisko miejsca zamieszkania;
- mieszkańcy gminy mają chęć do pracy i samodoskonalenia, są kreatywni i przedsiębiorczy, dobrze wykształceni i wykwalifikowani;
- w rodzinach występują prawidłowe relacje między członkami rodziny, wspólne rozmowy, wzajemny szacunek i troska; rodzice i opiekunowie wykazują się wysoką odpowiedzialnością za wychowanie i edukację dzieci, a także posiadają niezbędne do tego kompetencje;
- rodziny i osoby samotne są zaradne; żyją w odpowiednich warunkach socjalno-bytowych i mieszkaniowych (mieszkania wyposażone w instalacje techniczno-sanitarne, niezbędny sprzęt AGD itd.),
- problem przemocy w rodzinie, uzależnienia i inne zachowania aspołeczne występują marginalnie, zaś społeczność lokalna jest bardziej świadoma wagi tych problemów i potrafi skuteczniej na nie reagować;
- osoby i rodziny doświadczające trudności życiowych uzyskują specjalistyczne wsparcie, uwzględniające podmiotowość klientów – ich potrzeby, emocje, cechy fizyczne i psychiczne, środowisko rodzinne i społeczne;
- mieszkańcy są w dobrej kondycji psychicznej i fizycznej, potrafią zadbać o swoje zdrowie; dzięki lepiej działającej opiece zdrowotnej mają łatwiejszy dostęp do lekarzy specjalistów;
- osoby starsze, niepełnosprawne oraz przewlekle chorujące czują się pełnoprawnymi członkami społeczeństwa, korzystają z dóbr i usług publicznych, uczestniczą w życiu wspólnoty samorządowej;
- dzieci i młodzież oraz osoby dorosłe mogą korzystać z różnorodnych form zajęć kulturalnych, sportowych i rekreacyjnych;
- szkoły są blisko miejsca zamieszkania uczniów (istnieje sieć placówek), są dobrze wyposażone, pracują w nich wykwalifikowani nauczyciele;
- społeczność gminy jest aktywna, zintegrowana oraz zorganizowana, prężnie działają stowarzyszenia, OSP, kluby sportowe i sołectwa;
- mieszkańcy są szczęśliwi, przyjaźni, komunikatywni, uczciwi, potrafią współpracować, pójść na kompromis oraz bezinteresownie pomagać innym; dbają o środowisko przyrodnicze i społeczne, a którym żyją, a także pielęgnują lokalne zwyczaje i tradycje.

Wizja rozwoju społecznego Gminy Kozłowo to pozytywny, niemalże idealny obraz tego, jacy powinni być oraz w jaki sposób powinni funkcjonować mieszkańcy, ich rodziny, organizacje społeczne i instytucje lokalne, w ramach powiązań łączących je we wspólnocie samorządowej. Tak nakreśloną wizję można przeformułować w szereg ambitnych postulatów i celów, których realizacja wykracza częściowo poza zadania ustawowe oraz możliwości organizacyjne i finansowe samorządu gminy. Ponadto należy podkreślić trzy istotne determinanty lokalnej polityki społecznej, wpływające na realizację przyjętej wizji:

- i. gmina działa w labilnym otoczeniu prawnym, ekonomicznym i finansowym, w związku z czym prognozowanie zmian oraz planowanie priorytetowych kierunków działań w perspektywie wieloletniej jest możliwe w ograniczonym zakresie;
- ii. problemy społeczne jak również ich przyczyny i skutki są ze sobą ściśle powiązane (można mówić o „przyczynowo-skutkowym sprzężeniu zwrotnym”);
- iii. każdy człowiek jest wyposażony w wolną wolę, która wyraża się w decydowaniu o sobie oraz postępowaniu zgodnie z własnymi poglądami i przekonaniem, o ile nie narusza praw i wolności innych osób.

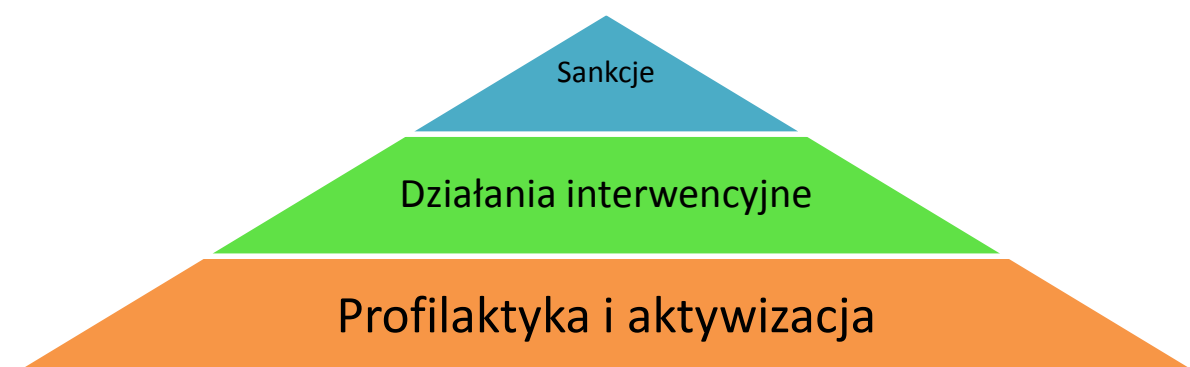
Biorąc pod uwagę powyższe uwarunkowania, misja Gminy Kozłowo w ramach GSRPS została sformułowana w następujący sposób:

<b>MISJA</b>
Gmina Kozłowo wspiera mieszkańców w dążeniach do poprawy sytuacji materialno-bytowej, lepszego wypełniania ról rodzinnych, społecznych i zawodowych, a także rozwoju osobistego poprzez tworzenie korzystnych warunków dla aktywności edukacyjnej, zdrowotnej, kulturalnej i sportowo-rekreacyjnej oraz podejmowania zatrudnienia na rynku pracy.
Władze gminy oraz jej jednostki organizacyjne realizują misję strategiczną we współpracy z sektorem przedsiębiorców, organizacjami pozarządowymi oraz mieszkańcami na zasadach partnerstwa.

### 3.4. Cele strategiczne i kierunki działań

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

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



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

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

## **Priorytet I. Aktywni mieszkańcy na rozwijającym się rynku pracy**

Bariery związane z podejmowaniem zatrudnienia zostały uznane za jedno z kluczowych wyzwań lokalnej polityki społecznej. Wspieranie aktywności zawodowej mieszkańców Gminy Kozłowo wymaga wszakże oddziaływania na dwa aspekty rynku pracy: podaż i popyt na pracę. Ważne jest bowiem, z jednej strony, wzmacnianie kompetencji i postaw prozatrudnieniowych osób będących w wieku aktywności zawodowej, zaś z drugiej strony – tworzenie korzystniejszych warunków do powstawania na terenie gminy nowych firm oraz miejsc pracy.

Nacisk programów i projektów w obszarze rynku pracy powinien zostać położony na aktywizację osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji, w tym kobiet, osób z niepełnosprawnością, ludzi młodych, zwłaszcza nie posiadających kwalifikacji i doświadczenia zawodowego, a także biernych zawodowo byłych pracowników Państwowych Gospodarstw Rolnych. Z uwagi na ograniczone kompetencje ustawowe oraz możliwości organizacyjne i finansowe gminy, istotne znaczenie będzie miało podejmowanie współpracy z podmiotami działającymi w obszarze rynku pracy, przede wszystkim Powiatowym Urzędem Pracy w Nidzicy, instytucjami otoczenia biznesu oraz samymi przedsiębiorcami.

### **Cel strategiczny I. Poprawa sytuacji na rynku pracy**

#### **Cel operacyjny I.1. Zwiększenie zdolności mieszkańców do zatrudnienia**

##### Kierunki niezbędnych działań:

- 1) Organizacja wsparcia dla osób wchodzących i/lub powracających na rynek pracy przez doradców zawodowych, pośredników pracy, psychologów, coachów i innych specjalistów w zakresie:
  - poznawania przez te osoby własnych mocnych i słabych stron, budowania motywacji, radzenia sobie ze stresem, wyboru i planowania ścieżki zawodowej;
  - technik aktywnego poszukiwania pracy, autoprezentacji i rozmowy z pracodawcą;
  - udostępniania aktualnych ofert pracy, pomocy w nawiązaniu kontaktu z potencjalnym pracodawcą itp.
- 2) Szkolenia i kursy zawodowe skierowane do dorosłych osób pracujących lub poszukujących pracy, które z własnej inicjatywy są zainteresowane nabyciem nowych kwalifikacji i umiejętności, jak również ich uzupełnianiem lub podwyższaniem, w szczególności dla osób o niskich lub zdezaktualizowanych kwalifikacjach.
- 3) Realizacja instrumentów aktywizacji edukacyjnej umożliwiających uzupełnienie lub podniesienie poziomu wykształcenia formalnego, zwłaszcza przez osoby, które ukończyły ścieżkę kształcenia na poziomie podstawowym lub gimnazjalnym.

- 4) Promocja równościowego podejścia do kobiet i mężczyzn na rynku pracy, w tym działań zmierzających do przełamania stereotypów dotyczących płci, a także elastycznych form zatrudnienia i organizacji pracy jako elementu ułatwiającego godzenie obowiązków zawodowych z pełnieniem ról rodzinnych.
- 5) Upowszechnianie wolontariatu jako etapu przygotowującego do podjęcia zatrudnienia.
- 6) Organizacja staży, praktyk, zajęć reintegracji zawodowej oraz subsydiowanych miejsc pracy u lokalnych pracodawców jako formy umożliwiającej nabywanie kompetencji oraz nawyków niezbędnych do skutecznego podjęcia i utrzymania zatrudnienia, zwłaszcza przez osoby nie posiadające doświadczenia zawodowego.

**Okres realizacji działań:** 2015-2020

**Podmioty realizujące:** UG, GOPS/KIS, GCKiS, GBP, PUP, OHP, instytucje i organizacje działające w obszarze rynku pracy (m.in. agencje zatrudnienia, placówki kształcenia ustawicznego)

### **Cel operacyjny I.2. Wzrost potencjału lokalnej gospodarki do tworzenia miejsc pracy**

#### Kierunki niezbędnych działań:

- 1) Promocja wśród mieszkańców postaw przedsiębiorczych, dobrych praktyk biznesu oraz ekonomii społecznej, w szczególności poprzez spotkania informacyjne, debaty czy wizyty studyjne.
- 2) Wsparcie szkoleniowe, doradcze i finansowe (dotacje, pożyczki, poręczenia) dla osób podejmujących samozatrudnienie w formie jednoosobowej działalności gospodarczej albo spółdzielni socjalnej.
- 3) Wsparcie finansowe podmiotów gospodarczych tworzących nowe miejsca pracy dla bezrobotnych, zagrożonych wykluczeniem społecznym mieszkańców gminy, realizowane w formie:
  - dotacji inwestycyjnych na zakup niezbędnego sprzętu i wyposażenia,
  - refundacji całości lub części kosztów wynagrodzenia zatrudnianej osoby,
  - ulg podatkowych oraz preferencji w wyborze usługodawców (zgodnie z PZP).
- 4) Promocja na zewnątrz walorów wypoczynkowo-rekreacyjnych, dobrych warunków życia oraz możliwości inwestycyjnych w gminie, w celu pozyskania turystów, nowych mieszkańców a także inwestorów.

**Okres realizacji działań:** 2015-2020

**Podmioty realizujące:** UG, GOPS/KIS, PUP, Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej, Warmińsko-Mazurska Regionalna Organizacja Turystyczna, LGD, organizacje branżowe przedsiębiorców, instytucje otoczenia biznesu

### **Priorytet II. Dobrze funkcjonująca rodzina fundamentem społeczeństwa**

Rodzina jest podstawową i naturalną grupą społeczną, na której opiera się funkcjonowanie całego społeczeństwa. To w niej rodzą się i wychowują dzieci, a także są zaspokajane różnorodne potrzeby jej członków – zarówno te podstawowe (np. wyżywienie, ubranie, schronienie), jak i wyższego rzędu (akceptacja, miłość, szacunek, rozwój zainteresowań, zdolności i talentów).

Skuteczne wsparcie rodziny powinno być zatem ukierunkowane na wzmacnianie jej podstawowych funkcji, przede wszystkim:

- funkcji opiekuńczej wiążącej się ze stałą lub tymczasową opieką nad domownikami niesamodzielnymi z racji wieku lub ograniczonej sprawności psychoruchowej;
- funkcji wychowawczej oznaczającej przygotowanie dzieci do prawidłowego pełnienia ról społecznych poprzez przekazywanie im norm i wzorców oraz korygowanie aspołecznych zachowań dorosłych;
- funkcji emocjonalno-ekspresyjnej koncentrującej się na realizacji wewnątrz rodziny oraz poza nią potrzeb psychologicznych swoich członków (aspekty emocjonalno-duchowe).

Istotną rolą rodziny jest ponadto funkcja materialno-ekonomiczna oraz zabezpieczająca, która objawia się w zdobywaniu środków materialnych potrzebnych do życia i rozwoju. Wiąże się ona zatem przede wszystkim z aktywnością zawodową oraz zaradnością mieszkańców w sprawach socjalno-bytowych. Ponieważ kwestie te dotyczą nie tylko rodzin, ale również osób samotnie gospodarujących oraz wieloosobowych gospodarstw domowych nie stanowiących rodziny, zostały opracowane w odrębnych priorytetach GSRPS (pierwszym i piątym). Ponadto w oddzielnym priorytecie (szóstym) umieszczono zagadnienia dotyczące uzależnień.

## **Cel strategiczny II. Poprawa procesu opieki i wychowania w rodzinach**

### **Cel operacyjny II.1. Wzmocnienie kompetencji rodzicielskich**

#### Kierunki niezbędnych działań:

- 1) Organizacja zajęć w ramach „Szkoły dla rodziców i wychowawców” oraz innych form edukacji dotyczących rozwiązywania problemów opiekuńczo-wychowawczych, konstruktywnego porozumiewania się ze swoimi dziećmi, rozpoznawania, kontrolowania i wyrażania uczuć własnych oraz uczuć dzieci, umiejętnego stosowania nagród i kar.
- 2) Rozwój poradnictwa rodzinnego i innych form wsparcia realizowanego przez pracowników socjalnych, pedagogów, psychologów, prawników, mediatorów i innych specjalistów w zakresie diagnozowania problemów rodzinnych, małżeńskich i wychowawczych, a także udzielania adekwatnej pomocy bezpośredniej oraz organizacji sieci wsparcia dla osób korzystających.
- 3) Zapewnienie wsparcia rodzinom doświadczającym trudności w wypełnianiu podstawowych funkcji, w tym w szczególności wielodzietnym, niepełnym oraz zagrożonym odebraniem dzieci i umieszczeniem w systemie pieczy zastępczej, w postaci asystentury rodzinnej.

**Okres realizacji działań:** 2015-2020

**Podmioty realizujące:** GOPS, szkoły gminne, PES

### **Cel operacyjny II.2. Zmniejszenie skali dysfunkcji w rodzinach**

#### Kierunki niezbędnych działań:

- 1) Monitorowanie środowisk zagrożonych lub już dotkniętych przemocą, uzależnieniami i innym dysfunkcjami, motywowanie do podjęcia terapii przez rodzinę, a także monitorowanie uczestnictwa w terapii i jej efektów.
- 2) Realizacja programów profilaktycznych w zakresie uzależnień w szkołach podstawowych, gimnazjalnych i innych instytucjach na terenie gminy, kierowanych do uczniów, rodziców i nauczycieli.
- 3) Zapewnienie pomocy psychospołecznej i terapeutycznej dla członków rodzin dotkniętych poważnymi problemami (w szczególności uzależnieniem lub współuzależnieniem, chorobą

psychiczną rodzica/opiekuna, przemocą w rodzinie, maltretowaniem i wykorzystywaniem seksualnym, psychicznym opuszczeniem, rozwodem rodziców).

**Okres realizacji działań:** 2015-2020

**Podmioty realizujące:** GOPS, PCPR, ZI, GKRPA, szkoły gminne, PES

### **Priorytet III. Dzieci i młodzież przygotowane do wyzwań dorosłości**

Zmiany we współczesnym świecie niosą ze sobą szereg zagrożeń dla dzieci i młodzieży, które mogą skutkować różnymi zaburzeniami emocjonalnymi (np. depresja, anoreksja, nadpobudliwość, zachowania agresywne), schorzeniami zdrowotnymi (np. otyłość, cukrzyca), niepełnosprawnością fizyczną, a także zaburzeniami w przystosowaniu się do środowiska oraz w kontaktach z innymi ludźmi. Ponadto z powodu niewydolności wychowawczej oraz złych warunków socjalno-bytowych wielu rodzin, istnieje grupa dzieci i młodzieży mająca znacznie utrudniony start w dorosłe, samodzielne życie.

Postulatem GSRPS są zatem działania ukierunkowane na wyrównywanie szans edukacyjnych młodych ludzi, jak również przeciwdziałanie zachowaniom ryzykownym. Formy aktywności adresowane do dzieci i młodzieży powinny być realizowane w sposób przystępny i atrakcyjny, uwzględniających rozwój pasji i zainteresowań, a jednocześnie produktywny, wspierający nabywanie kompetencji osobistych i społecznych.

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

#### **Cel operacyjny III.1. Zwiększenie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży**

Kierunki niezbędnych działań:

- 1) Stworzenie systemu opieki nad dziećmi w wieku 0-3 lat w postaci żłobka, oddziału żłobkowego, klubu dziecięcego i/lub dostępu do opiekunów dziennych, zapewniających dzieciom właściwą opiekę pielęgnacyjną oraz edukacyjną z uwzględnieniem indywidualnych potrzeb dziecka, w warunkach bytowych zbliżonych do warunków domowych.
- 2) Organizacja miejsc w przedszkolach i innych formach opieki przedszkolnej, umożliwiająca pełny dostęp dla dzieci w wieku 3-5 lat, połączona z akcją upowszechniającą wśród rodziców pozytywny wpływ edukacji przedszkolnej na rozwój dzieci.
- 3) Realizacja zajęć pozalekcyjnych i pozaszkolnych (realizowanych w różnych formach, np. kółek, konkursów, turniejów sportowych, wycieczek i obozów edukacyjnych) doskonalących wiedzę i umiejętności oraz rozwijających pasje i zainteresowania dzieci i młodzieży.
- 4) Poszerzenie oferty zajęć popołudniowych dla dzieci i młodzieży organizowanych przez GCKiS, w sposób uwzględniający potrzeby i oczekiwania odbiorców tych działań.
- 5) Wdrażanie programów rozwojowych gminnych placówek oświatowych w zakresie potrzeb inwestycyjnych szkół, podnoszenia jakości kształcenia, a także wzmacniania aspiracji edukacyjnych uczniów, w szczególności poprzez:
  - rozbudowę i remont budynków szkolnych (w tym budowę sali gimnastycznej w Zaborowie), wymianę sprzętu, urządzenie lub doposażenie klasopracowni;
  - zwiększenie stopnia wykorzystania ICT w procesie kształcenia;
  - upowszechnianie aktywizujących metod pracy z dziećmi i młodzieżą (np. praca warsztatowa w grupach, burza mózgów, gry symulacyjne, wizyty studyjne);
  - wprowadzenie wspierającego modelu oceniania.

**Okres realizacji działań:** 2015-2020

**Podmioty realizujące:** UG, szkoły gminne, GCKiS, GBP, PES, przedsiębiorcy, osoby fizyczne

### **Cel operacyjny III.2. Wzmocnienie postaw prospołecznych oraz kompetencji ułatwiających pełnienie ról rodzinnych i zawodowych**

#### Kierunki niezbędnych działań:

- 1) Kształcenie dzieci i młodzieży w ramach zajęć szkolnych oraz pozaszkolnych form edukacji w zakresie:
  - ekonomii i przedsiębiorczości, w tym zasad prowadzenia własnej firmy, organizacji pozarządowej lub spółdzielni;
  - przygotowania do aktywnego uczestnictwa w życiu publicznym poprzez poznanie praw człowieka, zasad demokracji lokalnej, a także zdobywanie praktycznych umiejętności takich jak np. formułowanie oficjalnych pism, petycji do władz;
  - nabywania kompetencji osobistych i społecznych, w szczególności umiejętności rozpoznawania i radzenia sobie z emocjami trudnymi, skutecznej automotywacji, komunikacji interpersonalnej, współpracy w grupie, asertywności;
  - edukacji ekologicznej oraz kształtowania postaw proekologicznych.
- 2) Wsparcie aktywizacji oraz samoorganizacji środowisk młodzieżowych poprzez organizację szkoleń i kursów dla ich liderów.
- 3) Organizacja doradztwa zawodowego oraz szkoleń wspierających nabywanie przez młodzież w wieku szkolnym podstawowej wiedzy o rynku pracy oraz podejmowanie wyborów dotyczących dalszej ścieżki kształcenia/kariery zawodowej.

**Okres realizacji działań:** 2015-2020

**Podmioty realizujące:** UG, GOPS, szkoły gminne, GCKiS, GBP, PES

### **Priorytet IV. Osoby zależne aktywnymi uczestnikami życia społecznego**

Wielu mieszkańców gminy ze względu na zły stan zdrowia, niepełnosprawność fizyczną i/lub intelektualną oraz podeszły wiek, potrzebuje stałej lub okresowej opieki ze strony osób, które pozostają z nimi we wspólnym gospodarstwie domowym, albo wymaga wsparcia instytucji do tego powołanych. Jednakże zmniejszona zdolność do wypełniania ról społecznych z powodu naruszenia sprawności organizmu nie powinna być czynnikiem ograniczającym czy wręcz uniemożliwiającym korzystanie z dóbr i instytucji publicznym oraz uczestnictwo w życiu zbiorowym.

Priorytet IV GSRPS poświęcony jest osobom starszym (od 60 roku życia), przewlekłe chorującym oraz osobom z niepełnosprawnościami, zamieszkującym Gminę Kozłowo. Są to kobiety i mężczyźni w różnym wieku, o różnym statusie materialnym i społecznym, w różnym stopniu doświadczające trudności w samodzielnym funkcjonowaniu. To, co je często łączy, to poważne zagrożenie wykluczeniem społecznym albo już faktyczna izolacja. W odpowiedzi na ten stan powinny być podejmowane działania minimalizujące lub likwidujące niekorzyści oraz ograniczenia aktywności ludzkiej, będące wynikiem takiej organizacji społeczeństwa, która nie bierze pod uwagę potrzeb, oczekiwań i możliwości osób zależnych od innych.

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

**Cel operacyjny IV.1. Wzrost aktywności osób starszych, niepełnosprawnych i chorujących**

Kierunki niezbędnych działań:

- 1) Organizacja różnorodnych form aktywności społecznej, edukacyjnej, kulturalnej i sportowej osób starszych, niepełnosprawnych i chorujących.
- 2) Realizacja akcji i imprez lokalnych służących integracji oraz przełamywaniu stereotypów dotyczących osób starszych i niepełnosprawnych wśród społeczeństwa.
- 3) Zaangażowanie osób starszych w inicjatywy wolontarystyczne sprzyjające wymianie międzypokoleniowej oraz kultywowaniu tradycji i zwyczajów.

**Okres realizacji działań:** 2015-2020

**Podmioty realizujące:** GOPS, GCKiS, GBP, szkoły gminne, PES

**Cel operacyjny IV.2. Poprawa dostępu osób zależnych i ich rodzin do usług społecznych**

Kierunki niezbędnych działań:

- 1) Likwidacja barier architektonicznych w obiektach użyteczności publicznej, a także w miejscach powszechnie uczęszczanych (ulice, skwery, sklepy itp.).
- 2) Zapewnienie domowych usług opiekuńczych dla osób niesamodzielnych w celu jak najdłuższego utrzymania ich w środowisku zamieszkania.
- 3) Upowszechnianie pomocy sąsiedzkiej oraz wolontariatu na rzecz osób starszych i niepełnosprawnych.

**Okres realizacji działań:** 2015-2020

**Podmioty realizujące:** GOPS, szkoły gminne, PES

## **Priorytet V. Dobre warunki mieszkaniowe i materialne gospodarstw domowych**

Odpowiednie zaplecze materialne oraz dobre warunki mieszkaniowe stanowią podstawę aktywności w innych sferach życia. Osoby i rodziny doświadczające z różnym natężeniem ubóstwa i związanych z nim deficytów, tzn. braku środków finansowych, braku dostępu do dóbr materialnych czy utrudnionego dostępu do edukacji i pracy, żyją niejako „na marginesie” społecznym. Ponadto są zagrożone poważnymi problemami takimi jak bezdomność, uzależnienia, popadanie w konflikty z prawem itp.

Zapobieganie opisanym wyżej sytuacjom powinno koncentrować wysiłki instytucjonalne przede wszystkim na podnoszeniu kompetencji indywidualnych i społecznych mieszkańców, sprzyjających postawom samodzielności oraz zaradności życiowej. Działania w ramach priorytetu V GSRPS powinny być zatem realizowane i oceniane w ścisłym powiązaniu z postulatami zawartymi w priorytecie I dotyczącym rynku pracy, ponieważ poprzez aktywność zawodową można w skuteczny sposób zmniejszać rozmiary ubóstwa w wymiarze indywidualnym oraz społecznym.

Natomiast wsparcie finansowe i rzeczowe ze środków publicznych powinno być adresowane do najuboższych mieszkańców gminy, w szczególności osób i rodzin niezaradnych życiowo z powodu niepełnosprawności fizycznej i/lub intelektualnej, zamieszkujących miejscowości

peryferyjne (oddalone od siedziby gminy oraz większych miast), a także rodzin dotkniętych zdarzeniami losowymi, klęskami żywiołowymi lub ekologicznymi.

## **Cel strategiczny V. Poprawa warunków socjalno-bytowych gospodarstw domowych**

### **Cel operacyjny V.1. Wzrost kompetencji sprzyjających samodzielności i zaradności życiowej**

#### Kierunki niezbędnych działań:

- 1) Edukacja ekonomiczna dzieci i młodzieży oraz dorosłych mieszkańców w szerokim zakresie dotyczącym m.in. gospodarowania budżetem domowym, zawierania umów kupna-sprzedaży, praw konsumenckich, zakładania lokat oszczędnościowych, zaciągania pożyczek i kredytów, realizowana w formie spotkań i warsztatów, akcji informacyjno-promocyjnych, a także przy okazji imprez publicznych.
- 2) Wspieranie mieszkańców gminy przez pracowników socjalnych oraz asystentów rodziny w zakresie rozwiązywania problemów socjalnych, a także nabywania umiejętności prawidłowego prowadzenia gospodarstwa domowego.
- 3) Pomoc prawna dla osób i rodzin doświadczających trudności finansowych związanych z zobowiązaniami bieżącymi lub z przeszłości (spłacanie zaległości i długów).

**Okres realizacji działań:** 2015-2020

**Podmioty realizujące:** UG, GOPS/KIS, ZGKiM, GCKiS, szkoły gminne, PES, przedsiębiorcy, banki i instytucje finansowe

### **Cel operacyjny V.2. Zapewnienie dostępu do podstawowych dóbr i zasobów**

#### Kierunki niezbędnych działań:

- 1) Udzielanie wsparcia finansowego oraz świadczeń w naturze rodzinom i osobom znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej.
- 2) Organizowanie zbiorów żywności, odzieży i innych podstawowych dóbr z przeznaczeniem dla najbardziej potrzebujących, w szczególności rodzin wielodzietnych i niepełnych.
- 3) Zwiększenie zasobu mieszkaniowego gminy o nowe mieszkania (lokale) socjalne oraz wspieranie rozwoju różnych form mieszkalnictwa i budownictwa społecznego.

**Okres realizacji działań:** 2015-2020

**Podmioty realizujące:** UG, GOPS, ZGKiM

## **Priorytet VI. Zintegrowana wspólnota lokalna, aktywni mieszkańcy**

Mieszkańcy Gminy Kozłowo tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Administracyjnie wyodrębniony obszar, działające instytucje społeczne oraz poczucie przynależności i zrodzone na jego podłożu zaangażowanie obywateli tworzą konstytutywne elementy wspólnoty lokalnej. Nie istnieje ona wszakże w izolacji, lecz jako część tworzącego się społeczeństwa obywatelskiego w Polsce, a nawet – dzięki przynależności kraju do UE oraz nowoczesnym środkom komunikacji, zwłaszcza Internetowi – do społeczeństwa „globalnego”.

Dzisiejszy świat oferuje dużo możliwości, aby warunki społeczne zmieniać na lepsze. Jednak w myśl popularnego hasła „Myśl globalnie, działaj lokalnie”, potrzebne jest budowanie postaw wzajemnego szacunku, podnoszenie zdolności do współpracy oraz umiejętności uczenia się, a także wzmocnianie poczucia wspólnoty. Innymi słowy, kluczowy jest dobrze rozwinięty kapitał

społeczny czyli potencjał norm, wartości i zachowań, tworzący podstawę relacji społecznych opartych na zaufaniu i współpracy, kreatywności, wymianie wiedzy oraz rozwojowi.

Biorąc pod uwagę powyższe, działania w ramach priorytetu VI GSRPS będą ukierunkowane przede wszystkim na kształcenie wiedzy i kompetencji sprzyjających samoorganizacji, kooperacji oraz dbałości o otoczenie, promowanie postaw i wartości takich jak otwartość, innowacyjność, kreatywność oraz lokalny patriotyzm, jak również szersze włączanie mieszkańców w życie społeczne i publiczne, w tym współdecydowanie o sprawach ważnych dla wspólnoty lokalnej.

## **Cel strategiczny VI. Zwiększenie zaangażowania mieszkańców w sprawy lokalne**

### **Cel operacyjny VI.1. Wzmocnienie wspólnej tożsamości i odpowiedzialności za otoczenie**

#### Kierunki niezbędnych działań:

- 1) Organizacja w sołectwach uroczystości i imprez kultywujących lokalne tradycje oraz zwyczaje z okazji świąt narodowych, religijnych i ważnych rocznic, dożynek, dnia matki, dnia dziecka itp.
- 2) Regularne, cykliczne akcje sprzątania wsi z zaangażowaniem mieszkańców.
- 3) Wypracowanie w sołectwach skutecznych metod włączania młodzieży, dorosłych oraz osób starszych w planowanie oraz organizację ważnych dla społeczności inicjatyw i wydarzeń.

**Okres realizacji działań:** 2015-2020

**Podmioty realizujące:** UG, GOPS, GCKiS, GBP, szkoły, sołtysi i rady sołeckie, PES

### **Cel operacyjny VI.2. Wzrost świadomości, integracji i aktywności społecznej**

#### Kierunki niezbędnych działań:

- 1) Realizacja Programów Aktywności Lokalnej i innych instrumentów służących integracji oraz organizowaniu społeczności lokalnej, uwzględniających środowiskową pracę socjalną oraz animację lokalną.
- 2) Realizacja oddolnych inicjatyw w postaci szkoleń, kursów, korepetycji oraz wyjazdów edukacyjnych służących zwiększaniu wiedzy i umiejętności mieszkańców, przede wszystkim wykorzystujących lokalne zasoby ludzkie (np. poprzez zaangażowanie osób posiadających unikatowe, cenne uzdolnienia) oraz instytucjonalne (np. GCKiS, biblioteki, świetlice).
- 3) Edukacja ekologiczna mająca na celu podniesienie poziomu świadomości ekologicznej, kształtowanie postaw dbania o środowisko naturalne oraz promocję odnawialnych źródeł energii.
- 4) Organizacja, we współpracy z policją, strażą pożarną i innymi podmiotami, akcji podnoszących świadomość mieszkańców w zakresie bezpieczeństwa publicznego.
- 5) Prowadzenie w społecznościach lokalnych kampanii mających na celu przeciwdziałanie wystąpieniu chorób cywilizacyjnych (np. cukrzyca, alergia, nadciśnienie, nowotwór) oraz sprzyjających wczesnemu ich wykrywaniu poprzez wydawanie ulotek i broszur informacyjnych, organizację spotkań i pogadanek z lekarzami, przeprowadzanie badań profilaktycznych.

**Okres realizacji działań:** 2015-2020

**Podmioty realizujące:** UG, GOPS, GCKiS, GBP, szkoły, sołtysi i rady sołeckie, LGD, policja, KPPSP, OSP, ZOZ, PES, grupy nieformalne

### **Cel operacyjny VI.3. Poprawa dostępności przestrzeni publicznej**

#### Kierunki niezbędnych działań:

- 1) Wykorzystywanie różnorodnych form konsultacji społecznych z mieszkańcami (np. spotkania otwarte, debaty, warsztaty obywatelskie, badania ankietowe) przy podejmowaniu przez władze gminy decyzji w sprawach ważnych dla społeczności, w sposób stwarzający warunki do powszechnego w nich uczestnictwa osób i organizacji obywatelskich.
- 2) Ułatwienie dostępu do informacji publicznej poprzez stworzenie na stronie internetowej [www.kozlowo.pl](http://www.kozlowo.pl) oraz w Biuletynie Informacji Publicznej zakładki zawierających informacje ważne dla rozwoju aktywności obywatelskiej, a następnie ich bieżące aktualizowanie (zamieszczanie m.in. terminarza wydarzeń lokalnych realizowanych przez sołectwa oraz instytucje i organizacje lokalne, sprawozdań z realizacji programów współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi i innych dokumentów).
- 3) Praktyczna edukacja prawna i obywatelska mieszkańców gminy umożliwiająca wykorzystanie zdobytej wiedzy w życiu codziennym, szczególnie w ramach obywatelskiej kontroli społecznej.
- 4) Tworzenie warunków do rozwoju oddolnej aktywności mieszkańców poprzez fundusze sołectkie, finansowanie inicjatyw lokalnych, jak również wsparcie rzeczowe, organizacyjne i finansowe zadań użyteczności publicznej realizowanych przez organizacje pozarządowe i kościelne.
- 5) Podjęcie działań mających na celu poprawę komunikacji wewnątrz gminy (pomiędzy poszczególnymi miejscowościami) oraz na zewnątrz (z miastami).

**Okres realizacji działań:** 2015-2020

**Podmioty realizujące:** UG, GOPS, GCKIS, GBP, szkoły, sołtysi i rady sołectkie, PES, LGD, przedsiębiorcy

### **Priorytet VII. Współpraca lokalna na rzecz rozwiązywania problemów społecznych**

Poważnym wyzwaniem krajowej polityki społecznej jest koordynacja działań różnych służb społecznych, wchodzących w skład administracji rządowej i samorządowej oraz organizacji obywatelskich. Wielość systemów wsparcia, które są względnie niezależne, a zarazem niejednokrotnie się dublują, a także utrzymująca się logika „Polski resortowej” powoduje, iż skuteczność różnych programów aktywizujących oraz profilaktycznych jest zdecydowanie niewystarczająca.

Pomimo ograniczonych kompetencji samorządu gminy w omawianym zakresie, możliwe jest zwiększanie efektywności inicjatyw realizowanych w ramach GSRPS dzięki usprawnieniu wymiany informacji pomiędzy instytucjami i organizacjami, a także włączaniu szerokiej ich reprezentacji do dyskusji na temat potrzeb i problemów społecznych oraz planowania adekwatnych działań zaradczych. Powinno się to wiązać z profesjonalizacją służb społecznych funkcjonujących na terenie gminy, polegającą m.in. na podnoszeniu kompetencji pracowników oraz wdrażaniu rozwiązań praktycznych, które będą sprzyjały podejmowaniu współpracy.

### **Cel strategiczny VII. Wzrost efektywności i jakości działań społecznych**

#### **Cel operacyjny VII.1. Wzmocnienie współpracy pomiędzy jednostkami organizacyjnymi gminy, innymi instytucjami publicznymi oraz podmiotami sektora obywatelskiego**

#### Kierunki niezbędnych działań:

- 1) Budowanie sieci wymiany informacji oraz współpracy lokalnej w sposób zapewniający włączanie jednostek organizacyjnych gminy, innych instytucji publicznych, przedsiębiorców oraz podmiotów sektora obywatelskiego.
- 2) Wypracowywanie metodami partycypacyjnymi założeń do gminnych programów w zakresie pomocy społecznej (np. program wspierania rodziny, program przeciwdziałania przemocy w rodzinie), planów rozwoju lokalnego oraz odnowy miejscowości.
- 3) Organizacja co najmniej raz w roku spotkania zespołu zadaniowego zajmującego się koordynacją i monitoringiem wdrażania GSRPS oraz innych lokalnych podmiotów działających w obszarze polityki społecznej jak również mieszkańców, w celu podjęcia dyskusji na temat potrzeb i oczekiwań oraz zaplanowania adekwatnych działań zaradczych.

**Okres realizacji działań:** 2015-2020

**Podmioty realizujące:** Władze gminy (wójt, rada gminy), sołtysi i rady sołeckie, UG, GOPS, PCPR, PUP, GCKiS, GBP, szkoły, policja, kuratorzy, sąd, PES, przedsiębiorcy, liderzy społeczni

## **Cel operacyjny VII.2. Profesjonalizacja działań instytucji i organizacji lokalnych**

### Kierunki niezbędnych działań:

- 1) Organizacja i/lub udział w szkoleniach, warsztatach, kursach, studiach i wizytach studyjnych realizowanych przez podmioty zewnętrzne, dających możliwość nabywania/podnoszenia kompetencji zawodowych oraz poznawania dobrych praktyk w zakresie polityki społecznej.
- 2) Wdrażanie nowych metod pracy i zarządzania, podnoszących jakość oferowanych usług, w szczególności poprzez:
  - upowszechnianie innowacyjnych metod pracy z „trudnym” klientem, np. terapii krótkoterminowej skoncentrowanej na rozwiązaniach, coachingu, mediacji;
  - korzystanie z efektów projektów ogólnopolskich lub regionalnych, które wypracowały standardy pracy z osobami znajdującymi się w trudnej sytuacji życiowej;
  - wdrażanie nowych metod planowania, realizacji i oceny polityk publicznych, kładących nacisk na efektywność działań, zarządzanie w oparciu o obiektywne i precyzyjne wskaźniki, a także stały monitoring oraz ewaluację przyjętych strategii, programów i projektów społecznych.

**Okres realizacji działań:** 2015-2020

**Podmioty realizujące:** UG, GOPS, GCKiS, GBP, szkoły

## **3.5. Zarządzanie realizacją strategii**

Opracowanie i realizacja strategii rozwiązywania problemów społecznych jest zadaniem obowiązkowym gminy, co wynika z art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Ponadto art. 110 wymienionej ustawy wskazuje ośrodek pomocy społecznej jako podmiot koordynujący realizację strategii. Biorąc dodatkowo pod uwagę inne uregulowania prawne dotyczące funkcjonowania samorządu gminy, należy dojść do wniosku, iż główną rolę we wdrażaniu założeń GSRPS będą odgrywać władze samorządowe (wójt, rada gminy), jednostki organizacyjne (UG, GOPS, GCKiS, GBP, szkoły, ZGKiM) oraz jednostki pomocnicze (sołectwa). Jednakże wizja oraz misja strategii nie będą możliwe w pełni do osiągnięcia bez współpracy z Samorządem Powiatu Nidzickiego 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 GSRPS 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 Kozłowo na lata 2015-2020 powinno uwzględniać wartości i zasady horyzontalne opisane w podrozdz. 3.2, a także priorytety, cele i kierunki działań wskazane w podrozdz. 3.4. Z uwagi na specyfikę inicjatyw zawartych w niniejszym dokumencie, w większości przypadków ich realizacja będzie odbywać się w sposób systematyczny i ciągły w perspektywie czasowej obowiązywania strategii.

Zadania w zakresie zarządzania GSRPS 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 GSRPS oraz osiągniętych efektów;
- wnioskodawczy – polegający na przedkładaniu władzom gminy oraz lokalnym partnerom stosownych wniosków oraz rekomendacji dotyczących decyzji korygujących wdrażanie GSRPS oraz dokonania aktualizacji dokumentu (m.in. w kontekście zmieniających się zewnętrznych uwarunkowań prawnych).

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

### 3.5.1. Monitoring strategii

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

Monitoring skupia się na dwóch zasadniczych obszarach:

#### rzeczowym (merytorycznym)

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

#### finansowym

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

Monitoring jest podstawą dla sprawozdawczości (raportowania), zarządzania zmianą oraz ewaluacji. Dane zebrane w trakcie procesu monitorowania są analizowane a następnie opracowywane w formie sprawozdań na potrzeby wewnętrzne oraz raportów prezentowanych opinii publicznej. Wypracowane wnioski i rekomendacje wspomagają proces decyzyjny oraz zarządzanie informacjami, ułatwiając znajdowanie rozwiązań w sytuacjach, kiedy zostaną zidentyfikowane odchylenia od pierwotnych założeń. Ponadto monitoring uzupełniony okresową ewaluacją (wewnętrzną, tzw. samewaluacją, lub zewnętrzną zleconą niezależnemu podmiotowi) może stać się źródłem cennych wskazówek dla działań korygujących i usprawniających, a także nowelizacji (aktualizacji) przyjętych planów<sup>58</sup>.

Kompleksowy monitoring wdrażania Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Kozłowo na lata 2015-2020 będzie prowadzony co dwa lata, zgodnie z poniższym harmonogramem. Efektem tych prac będą raporty z monitoringu realizacji GSRPS, które powinny zostać przedłożone Radzie Gminy Kozłowo na sesji<sup>59</sup>.



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

Wnioski i rekomendacje wypracowane w trakcie monitoringu w 2017 i 2019 roku będą podstawą do ewaluacji założeń GSRPS, a także do podjęcia ewentualnej decyzji o nowelizacji jej tekstu, o ile zaistnieje taka potrzeba<sup>60</sup>. Jednakże najpóźniej w 2020 roku gmina będzie musiała rozpocząć proces aktualizacji strategii – albo poprzez wydłużenie czasu jej obowiązywania (np. jeśli okaże się, że założone cele są nadal aktualne) albo przyjęcie zupełnie nowego tekstu dokumentu w horyzoncie czasowym od 2021 roku.

Monitoring strategii wymaga, aby już na etapie planowania określić pewne parametry, które pozwolą w sposób efektywny poprowadzić cały proces. Kluczowe wydaje się zatem wskazanie, jaki będzie jego zakres oraz jakimi metodami zostanie zrealizowany. Przedmiotem monitoringu GSRPS 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 GSRPS, zakłada się również prospektywne monitorowanie sytuacji społecznej i gospodarczej Gminy Kozłowo 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 GSRPS, 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.

<sup>58</sup> Więcej na ten temat można znaleźć np. w publikacji *Monitoring na potrzeby wdrażania projektu*, aut. A. Zajączkowskiej, Stowarzyszenie BORIS, Warszawa 2008.

<sup>59</sup> Wskazane jest, aby pierwszy raport monitoringowy GSRPS miał charakter raportu otwarcia, ukazującego stan wyjściowy w 2014 roku. Natomiast drugi raport monitoringowy powinien odnosić się do efektów działań opisanych w pierwszym raporcie. Dzięki temu uzyska się ciągłość spojrzenia na lokalną politykę społeczną.

<sup>60</sup> Konieczność nowelizacji gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych mogą wymusić również zmieniające się przepisy prawa, w szczególności wprowadzające zmiany w systemie pomocy społecznej.

Podczas warsztatów strategicznych w Gminie Kozłowo zidentyfikowano ryzyka związane z brakiem albo zbyt późnym wprowadzeniem przez ustawodawcę uregulowań, które w realny sposób będą sprzyjały rozwojowi przedsiębiorczości, tworzeniu nowym 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 „opłacalna”, zaś pozostawanie w sytuacji życiowej wymagającej wsparcia instytucjonalnego będzie się przedłużać.

### **WSKAŹNIKI REALIZACJI STRATEGII:**

#### **WSKAŹNIKI KONTEKSTOWE:**

- |     |   |  |
|-----|---|--|
| 1)  | Liczba ludności Gminy Kozłowo 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:<br>- ogółem<br>- w podziale na płeć<br>- według czasu pozostawania w rejestrze               | Źródło:<br>PUP Nidzica                       |
| 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 Kozłowo 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:<br>- liczba osób, którym przyznano świadczenie;<br>- liczba rodzin;<br>- liczba osób w rodzinach. | Źródło:<br>GOPS                              |
| 13) | Odsetek osób korzystających z pomocy społecznej w ogóle mieszkańców (w %).  | Źródło:<br>wyliczenia własne <sup>61</sup> . |
| 14) | Wartość świadczeń pieniężnych i innych rodzajów pomocy udzielanych mieszkańcom gminy w ramach różnych systemów wsparcia <sup>62</sup> .           | Źródło:<br>GOPS                              |

<sup>61</sup> Wskaźnik należy obliczyć umieszczając w mianowniku ogólną liczbę osób w rodzinach korzystających z pomocy społecznej, zaś w liczniku liczbę ludności gminy.

## WSKAŹNIKI DZIAŁAŃ I REZULTATÓW GSRPS:

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

- 1) Liczba osób, które skorzystały z instrumentów aktywizacji zawodowej<sup>63</sup>.
- 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 Kozłowo.

*Źródła danych: sprawozdania GOPS oraz badanie ankietowe podmiotów realizujących działania w ramach Priorytetu I GSRPS.*

### Cel strategiczny II. Poprawa procesu opieki i wychowania w rodzinach

- 1) Liczba rodzin, które skorzystały z pomocy społecznej z powodu:
  - bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego;
  - potrzeby ochrony macierzyństwa, w tym: wielodzietności;
  - 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 placówek wsparcia dziennego działających w formie opiekuńczej, specjalistycznej lub pracy podwórkowej na terenie gminy.
- 8) Liczba założonych nowych Niebieskich Kart przekazanych do rozpatrzenia przez zespół interdyscyplinarny.

*Źródła danych: Ad. 1-2) statystyka GOPS; 3-7) sprawozdania GOPS oraz badanie ankietowe podmiotów realizujących działania w ramach Priorytetu II GSRPS; 8) dane ZI.*

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

- 1) Liczba żłobków, oddziałów żłobkowych, klubów dziecięcych, przedszkoli, punktów przedszkolnych działających na terenie gminy.
- 2) Odsetek dzieci w wieku 0-3 lata korzystających z opieki żłobka, oddziału żłobkowego, klubu

<sup>62</sup> Należy w szczególności uwzględnić wartość pomocy udzielonej w ramach pomocy społecznej, świadczeń rodzinnych i pielęgnacyjnych, funduszu alimentacyjnego oraz stypendia socjalne i zasiłki szkolne.

<sup>63</sup> Do wskaźnika powinny być zaliczone osoby bezrobotne, nieaktywne zawodowo oraz pracujące zamieszkujące Gminę Kozłowo, które brały udział w różnych formach aktywizacji zawodowej, podnosiły poziom wykształcenia szkolnego, nabywały nowe kwalifikacje zawodowe albo otrzymywały wsparcie potrzebne do podjęcia samozatrudnienia, w ramach instrumentów rynku pracy realizowanych przez PUP, zajęć reintegracji społeczno-zawodowej GOPS/KIS oraz projektów w obszarze rynku pracy innych podmiotów publicznych i niepublicznych.

dziecięcego lub opiekuna dziennego.

- 3) Odsetek dzieci w wieku 3-5 lat objętych wychowaniem przedszkolnym w różnych formach.
- 4) Liczba dzieci i młodzieży uczestniczących w zajęciach pozalekcyjnych i pozaszkolnych (realizowanych w różnych formach, np. kółek, konkursów, turniejów sportowych, wycieczek i obozów edukacyjnych) doskonalących wiedzę i umiejętności oraz rozwijających pasje i zainteresowania.

*Źródła danych: Ad. 1) rejestr UG; 2-3) BDL GUS; 4) badanie ankietowe podmiotów realizujących działania w ramach Priorytetu III GSRPS.*

#### **Cel strategiczny IV. Zwiększenie udziału osób starszych, niepełnosprawnych i chorujących w życiu społecznym**

- 1) Liczba 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 zlikwidowanych barier architektonicznych.

*Źródła danych: Ad. 1) statystyka GOPS; 2-4) badanie ankietowe podmiotów realizujących działania w ramach Priorytetu IV GSRPS.*

#### **Cel strategiczny V. Poprawa warunków socjalno-bytowych gospodarstw domowych**

- 1) Liczba rodzin, które skorzystały z pomocy społecznej z powodu ubóstwa
- 2) Liczba osób, którym przyznano zasiłek celowy.
- 3) Liczba mieszkań komunalnych w zasobie gminy.
- 4) Liczba wniosków złożonych na mieszkanie komunalne z zasobów gminy.
- 5) Liczba mieszkań (lokalii) socjalnych na terenie gminy.
- 6) Liczba oczekujących na mieszkanie socjalne.
- 7) Liczba inicjatyw z zakresu edukacji ekonomicznej mieszkańców.

*Źródła danych: Ad. 1-2) statystyka GOPS; 3-6) UG; 7) badanie ankietowe podmiotów realizujących działania w ramach Priorytetu V GSRPS.*

#### **Cel strategiczny VI. Zwiększenie zaangażowania mieszkańców w sprawy lokalne**

- 1) Liczba oddolnych inicjatyw lokalnych zrealizowanych na terenie gminy<sup>64</sup>.
- 2) Liczba uczestników oddolnych inicjatyw lokalnych.
- 3) Liczba wolontariuszy świadczących nieodpłatną pracę na terenie gminy.
- 4) Liczba przeprowadzonych konsultacji społecznych z mieszkańcami.
- 5) Wartość środków finansowych z budżetu gminy przeznaczonych na oddolną aktywność mieszkańców w ramach:
  - funduszu sołectkiego;
  - inicjatywy lokalnej;
  - dotacji na realizację zadań gminy przez organizacje pozarządowe oraz podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

---

<sup>64</sup> Oddolna inicjatywa lokalna to w rozumieniu GSRPS 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.

Źródła danych: 1-4) badanie ankietowe podmiotów realizujących działania w ramach Priorytetu VI GSRPS; 5) UG.

### Cel strategiczny VII. Wzrost efektywności i jakości działań społecznych

- 1) Liczba przeprowadzonych spotkań, seminariów, warsztatów mających na celu budowanie sieci wymiany informacji oraz współpracy lokalnej.
- 2) Liczba partnerstw lokalnych realizujących działania w obszarze polityki społecznej<sup>65</sup>.

Źródła danych: badanie ankietowe podmiotów realizujących działania w ramach Priorytetu VII GSRPS.

### 3.5.2. Ramy finansowe

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

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.

---

<sup>65</sup> Wskaźnik obejmuje różnego rodzaju partnerstwa, w tym partnerstwa na rzecz rozwoju, partnerstwa projektowe, klastry.

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

## Spisy tabel, rysunków i wykresów

Tabela 1. Przyrost naturalny w Gminie Kozłowo w latach 2009-2013.....	9
Tabela 2. Migracje na pobyt stały w latach 2009-2013.....	10
Tabela 3. Dochody i wydatki budżetów gmin w kraju i województwie warmińsko-mazurskim oraz Gminy Kozłowo w latach 2010-2012 w przeliczeniu na 1 mieszkańca w zł.....	13
Tabela 4. Pracujący z terenu Gminy Kozłowo według sekcji w latach 2009-2012.....	15
Tabela 5. Wybrane wskaźniki dotyczące zasobów mieszkaniowych na obszarach wiejskich w 2012 r.....	16
Tabela 6. Najważniejsze kierunki rozwoju Gminy Kozłowo w opinii respondentów.....	22
Tabela 7. Odsetek osób korzystających z pomocy społecznej w stosunku do ogółu ludności Gminy Kozłowo w latach 2009-2013.....	24
Tabela 8. Powody przyznawania pomocy społecznej w Gminie Kozłowo w latach 2011-2013.....	25
Tabela 9. Świadczenia pieniężne i inne rodzaje pomocy udzielane przez gminę w 2013 r.....	26
Tabela 10. Bezrobotni Gminy Kozłowo i powiatu nidzickiego według cech socjodemograficznych (31 grudnia 2013).....	28
Tabela 11. Aktywizacja zawodowa bezrobotnych z Gminy Kozłowo w latach 2009-2013.....	30
Tabela 12. Zdarzenia drogowe oraz kierujący w stanie nietrzeźwości w Gminie Kozłowo w latach 2010-2013.....	31
Tabela 13. Wartość sprzedaży napojów alkoholowych w Gminie Kozłowo w latach 2011-2013 (w złotych).....	34
Tabela 14. Problemy i trudności życiowe doświadczane przez respondentów.....	35
Tabela 15. Bariery i wyzwania w obszarze rynku pracy wskazane przez respondentów.....	36
Tabela 16. Bariery i wyzwania w obszarze zdrowia wskazane przez respondentów.....	36
Tabela 17. Bariery i wyzwania w obszarze edukacji wskazane przez respondentów.....	37
Tabela 18. Problemy społeczne gminy do rozwiązania w pierwszej kolejności w opinii respondentów...	37
Tabela 19. Organizacje pozarządowe mające siedzibę na terenie Gminy Kozłowo.....	41
Tabela 20. Formy zaangażowania respondentów w życie lokalnej społeczności.....	43
Tabela 21. Bariery i wyzwania w obszarze aktywności społecznej wskazane przez respondentów.....	44
Tabela 22. Poziom integracji społeczności lokalnych w opinii respondentów.....	44
Rysunek 1. Gmina Kozłowo na tle województwa i powiatu.....	8
Rysunek 2. Konteksty wykluczenia społecznego.....	23
Rysunek 3. Zasady horyzontalne strategii.....	53
Wykres 1. Liczba ludności Gminy Kozłowo ogółem i według płci w latach 2009-2013.....	9
Wykres 2. Struktura ludności Gminy Kozłowo według ekonomicznych grup wieku w latach 2009-2013.	10
Wykres 3. Porównanie struktury ludności w gminie według ekonomicznych grup wieku w latach 1995 i 2013.....	11
Wykres 4. Stopa bezrobocia w Polsce, województwie warmińsko-mazurskim i powiecie nidzickim w latach 2009-2013.....	14
Wykres 5. Podmioty gospodarki narodowej w Gminie Kozłowo według form prawnych (31 grudnia 2013).....	16
Wykres 6. Poziom zadowolenia respondentów z miejsca zamieszkania w gminie (n=128).....	21
Wykres 7. Liczba osób i rodzin korzystających z pomocy społecznej w Gminie Kozłowo w latach 2009-2013.....	23
Wykres 8. Liczba bezrobotnych w Gminie Kozłowo w latach 2009-2013.....	27
Wykres 9. Bezrobotni w szczególnie trudnej sytuacji w Gminie Kozłowo, powiecie nidzickim i województwie warmińsko-mazurskim (31 grudnia 2013).....	29
Wykres 10. Przestępstwa popełnione na terenie Gminy Kozłowo w latach 2009-2013.....	31
Wykres 11. Niebieskie Karty założone w Gminie Kozłowo w latach 2011-2013.....	32
Wykres 12. Frekwencja wyborcza w kraju i Gminie Kozłowo.....	42