

**Zarządzenie Nr 71/2014**  
**Wójta Gminy Jonkowo**  
**z dnia 20 października 2014 roku**

**w sprawie przeprowadzenia konsultacji społecznych projektu Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Jonkowo na lata 2015-2020.**

Na podstawie § 7 załącznika do uchwały nr LIII/329/2014 Rady Gminy Jonkowo z dnia 26 czerwca 2014 roku w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Jonkowo, działając z inicjatywy własnej, **zarządzam, co następuje:**

§ 1

1. W związku z opracowaniem projektu Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Jonkowo na lata 2015-2020, w okresie od 27 października 2014 roku do 15 listopada 2014 roku odbędą się konsultacje społeczne z mieszkańcami gminy.
2. Konsultacje obejmą cały obszar Gminy Jonkowo.

§ 2

1. Przedmiotem konsultacji społecznych będzie projekt Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Jonkowo na lata 2015-2020 stanowiący załącznik nr 1 do zarządzenia.
2. Konsultacje zostaną przeprowadzone w celu poznania opinii mieszkańców na temat dokumentu wymienionego w ust. 1.

§ 3

Konsultacje zostaną przeprowadzone w następujących formach:

- 1) trzy spotkania otwarte z mieszkańcami, które odbędą się w różnych sołectwach;
- 2) badanie opinii mieszkańców z wykorzystaniem formularza zgłaszania uwag stanowiącego załącznik nr 2 do zarządzenia.

§ 4

Szczegółowe określenie sposobu i trybu zgłaszania przez mieszkańców opinii, uwag i propozycji zawiera ogłoszenie o przeprowadzeniu konsultacji społecznych, stanowiące załącznik nr 3 do zarządzenia.

§ 5

Osobą odpowiedzialną za przeprowadzenie konsultacji społecznych jest Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Jonkowie.

§ 6

Zarządzenie wchodzi w życie z dniem podpisania.

*Bez uwag*  
*Dariusz Bałdyga*

**WÓJTA**  
*Wojciech Giecko*

## FORMULARZ ZGŁASZANIA UWAG

### **Konsultacje społeczne projektu Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Jonkowo na lata 2015-2020**

Wypełniony formularz należy przekazać najpóźniej do dnia 15 listopada 2014 roku:

- w wersji papierowej za pośrednictwem poczty lub osobiście do siedziby Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej, ul. Lipowa 11, 11-042 Jonkowo;
- faksem pod numer (89) 512-92-10 lub (89) 523-77-64;
- w wersji elektronicznej – za pośrednictwem poczty elektronicznej na adres [gops@jonkowo.pl](mailto:gops@jonkowo.pl)

#### **Informacja o osobie zgłaszającej uwagi\*:**

Imię i nazwisko .....

Miejscowość.....

Nazwa organizacji lub instytucji/osoba prywatna .....

.....

Lp.	Część dokumentu, do którego odnosi się uwaga (podrozdział, strona)	Uwagi/opinie, propozycje zmian w tekście dokumentu	Uzasadnienie**
1.			
2.			
3.			
4.			
5.			

\* Podanie informacji o osobie zgłaszającej uwagi nie jest obowiązkowe

\*\* W procesie konsultacji zostaną uwzględnione jedynie propozycje zmian/uwagi, które zostaną uzasadnione.

WÓJTA  
Wojciech Giecko

## OGŁOSZENIE O PRZEPROWADZENIU KONSULTACJI SPOŁECZNYCH

Działając na podstawie uchwały nr LIII/329/2014 Rady Gminy Jonkowo z dnia 26 czerwca 2014 roku w sprawie określenia zasad i trybu przeprowadzania konsultacji społecznych z mieszkańcami Gminy Jonkowo, informuję, że w dniach 27 października 2014r. – 15 listopada 2014r. na terenie całej gminy zostaną przeprowadzone konsultacje społeczne projektu Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Jonkowo na lata 2015-2020.

Konsultacje zostaną przeprowadzone w celu poznania opinii i oczekiwań mieszkańców na temat strategii, w następujących formach:

- 1) trzy spotkania otwarte z mieszkańcami, które odbędą się w różnych sołectwach;
- 2) badanie opinii mieszkańców z wykorzystaniem formularza zgłaszania uwag.

Projekt strategii wraz formularzem zgłaszania uwag zostanie udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej gminy [bip.warmia.mazury.pl/jonkowo\\_gmina\\_wiejska](http://bip.warmia.mazury.pl/jonkowo_gmina_wiejska), na stronie internetowej [www.jonkowo.pl](http://www.jonkowo.pl), a także w siedzibie Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej, ul. Lipowa 11, 11-042 Jonkowo.

Uwagi do strategii można składać:

- na wypełnionym formularzu w formie papierowej – za pośrednictwem poczty, osobiście w siedzibie GOPS albo przesłać na numer faksu (89) 512-92-10 lub (89) 523-77-64;
- w formie elektronicznej poprzez przesłanie formularza pocztą elektroniczną na adres [gops@jonkowo.pl](mailto:gops@jonkowo.pl) (w tytule e-maila należy wpisać „Konsultacje społeczne”);
- albo zgłaszać podczas otwartych spotkań konsultacyjnych.

Terminy i miejsca organizacji spotkań otwartych:

Lp.	Miejsce spotkań otwartych	Data	Godzina
1.	Łomy 14 – Świetlica Wiejska	8 listopada 2014r.	10 <sup>00</sup> - 11 <sup>00</sup>
2.	Godki 6 – Świetlica Wiejska	8 listopada 2014r.	11 <sup>30</sup> - 12 <sup>30</sup>
3.	Warkały 18 – Świetlica Wiejska	8 listopada 2014r.	13 <sup>00</sup> - 14 <sup>00</sup>

Konsultacje społeczne projektu Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Jonkowo na lata 2015-2020 mają charakter opiniodawczy i są ważne bez względu na ilość osób w nich uczestniczących.

Więcej informacji w sprawie konsultacji udziela Pani Daria Żyro, Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Jonkowie, tel. 89 512-92-10.

WÓJT  
Wojciech Giechr

Załącznik nr 1  
do Zarządzenia nr 71/2014  
Wójta Gminy Jonkowo  
z dnia 20 października 2014 roku

# **STRATEGIA ROZWIĄZYWANIA PROBLEMÓW SPOŁECZNYCH GMINY JONKOWO 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

GKRPA – Gminna Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych

GOK – Gminny Ośrodek Kultury w Jonkowie

GOPS – Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Jonkowie

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

GUS – Główny Urząd Statystyczny

JST – jednostka samorządu terytorialnego

LGD – Związek Stowarzyszeń Lokalna Grupa Działania „Kraina Drwęc i Pasłęki”

OSP – ochotnicza straż pożarna

UPPO – Urząd Pracy Powiatu Olsztyńskiego

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

SP – szkoła podstawowa

UG – Urząd Gminy w Jonkowie

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 .....	12
2.3.1. Budżet gminy .....	13
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 .....	21
2.4. Wyzwania lokalnej polityki społecznej .....	23
2.4.1. Dominujące problemy gminy w ujęciu pomocy społecznej .....	24
2.4.2. Bezrobocie .....	27
2.4.3. Dysfunkcje społeczne .....	31
2.4.4. Problemy społeczne z perspektywy mieszkańców i lokalnych liderów .....	34
2.5. Aktywność społeczna i obywatelska .....	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
Systematyka celów, priorytetów i głównych kierunków działań .....	58
Priorytet I. Wsparcie procesu opieki i wychowania w rodzinie oraz poza nią .....	60
Priorytet II. Poprawa warunków materialnych w gospodarstwach domowych .....	62
Priorytet III. Stworzenie przyjaznego otoczenia społecznego .....	64
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 Jonkowo na lata 2015-2020” jako długofalowy plan działań stanowiący odpowiedź na prospektywną diagnozę sytuacji społecznej.

---

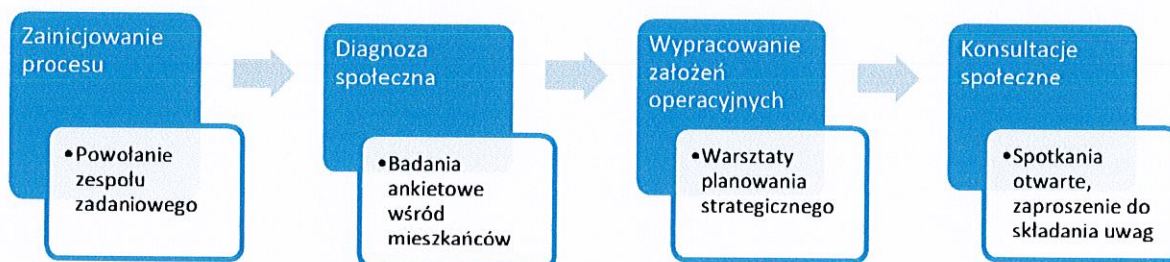
<sup>2</sup> Jeżeli za datę transformacji ustrojowej przyjmie się np. datę tzw. wyborów czerwcowych w 1989 roku albo datę powołania rządu premiera Tadeusza Mazowieckiego.

## 1. Proces opracowania strategii

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

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

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



Na etapie pierwszym, czyli zainicjowania procesu planowania strategicznego w gminie, Zarządzeniem Nr 28 Wójta Gminy Jonkowo z dnia 17 kwietnia 2014 roku został powołany do życia Zespół zadaniowy ds. opracowania SRPS jako organ inicjatywny, konsultacyjny i opiniotwórczy. W jego skład weszli:

- 1) Daria Żyro – kierownik GOPS (przewodnicząca zespołu);
- 2) Hanna Borawska – starszy pracownik socjalny, GOPS;
- 3) Marta Cichowicz – pracownik socjalny, GOPS;
- 4) Edyta Kachel – pracownik socjalny, GOPS;
- 5) Ewelina Andrukaniec – pracownik socjalny, GOPS;
- 6) Anna Piskunowicz – asystent rodziny, GOPS;
- 7) Iwona Estkowska – socjoterapeutka, GOPS;
- 8) Joanna Cygan – koordynator projektu PO KL, GOPS;
- 9) Jan Żakowicz – przewodniczący ZI i GKRPA w Jonkowie;
- 10) Anna Smolska – dyrektor SP w Jonkowie;
- 11) Jolanta Śmiarowska – pedagog, Gimnazjum w Jonkowie;
- 12) Beata Poźniak – pedagog, SP w Jonkowie;
- 13) Ewa Mierzejewska – pedagog, SP w Nowym Kawkowie i Wrzesinie;
- 14) Marianna Derewecka – pielęgniarka, Ośrodek Zdrowia w Jonkowie;



- 15) Adam Kaczmarczyk – kierownik Posterunku Policji w Jonkowie;
- 16) Lidia Mossakowska – Przewodnicząca Komisji Edukacji, Kultury, Sportu, Spraw Społecznych i Promocji Rady Gminy Jonkowo;
- 17) Sławomir Wydymus – radny Rady Gminy Jonkowo;
- 18) Jan Dowgielewicz – Wiceprzewodniczący Rady Gminy Jonkowo;
- 19) Waldemar Remiszewski – Przewodniczący Komisji Budżetowej Rady Gminy Jonkowo;
- 20) Dariusz Porębski – radny Rady Gminy Jonkowo;
- 21) Daniel Kaczmarczik – strażak, OSP Wrzesina;
- 22) Elwira Pyciarz – strażak, OSP Szalstry;
- 23) Izabela Schmidt – sołtys wsi Pupki;
- 24) Beata Jabłońska – sołtys wsi Warkaty;
- 25) Teresa Pralicz – sołtys wsi Jonkowo;
- 26) Jerzy Kurek – sołtys wsi Porbady;
- 27) Marek Orczykowski – sołtys wsi Garzewko.

Pierwsze spotkanie Zespołu odbyło się 12 maja 2014 r. w sali sesyjnej UG. Ponadto 26 marca podczas sesji rady gminy miała miejsce prezentacja założeń projektu „Wspólnie kreujemy gminną politykę społeczną”, w trakcie której wskazano istotną rolę SRPS oraz korzyści wynikające z partycypacyjnego podejścia do procesu opracowania dokumentu.

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

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

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

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

Z powyższych względów, diagnozę strategiczną uzupełniono anonimowymi badaniami ankietowymi. Zostało nimi objętych 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

---

<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.

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

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

Wyniki prac diagnostycznych skonfrontowano ponadto ze stanem wiedzy i opiniami liderów lokalnych (osobami zaangażowanymi w proces jako członkowie Zespołu zadaniowego ds. opracowania SRPS oraz innymi uczestnikami warsztatów strategicznych). W ten sposób powstał dogłębny obraz problemów i potrzeb społecznych. Należy jednak podkreślić, iż nie wszystkie wyzwania polityki społecznej zostały w równym stopniu zidentyfikowane pod względem zarówno ilościowym jak i jakościowym. Wiadomo bowiem, że pewne negatywne sytuacje w gminie mają miejsce, ale niekoniecznie znajdują one odzwierciedlenie w publicznych statystykach i raportach. Dynamiczny charakter rzeczywistości społecznej może również wpływać na odbiór pewnych zjawisk. Dlatego też należy przyjąć, iż nie tylko wysoka skala i natężenie danego problemu, ale również konsensus co do tego, że jakąś kwestię uznaje się za ważną, wymagającą działań zaradczych, powinny być wyznacznikiem istotności z punktu widzenia planowania i realizacji strategii gminnej.

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 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:

- o 19 sierpnia 2014 r. w Jonkowie (sala sesyjna w urzędzie gminy);
- o 11 września 2014 r. w Nowym Kawkowie (Galeria);
- o 18 września 2014 r. w Szalstrach (w siedzibie Stowarzyszenia „Szalstry”);
- o 20 września 2014 r. w Jonkowie (sala sesyjna w urzędzie gminy) – spotkanie z osobami starszymi.

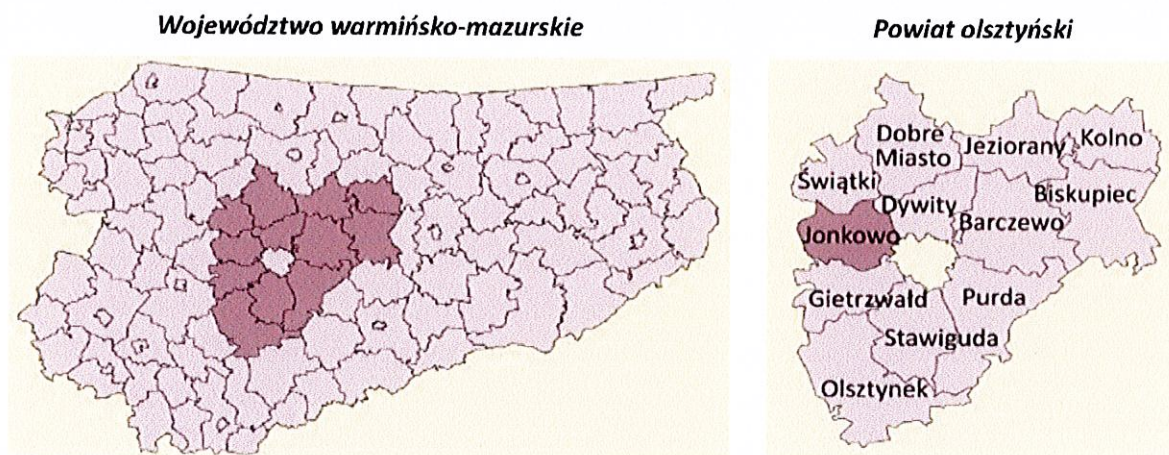
Ogłoszenia o spotkaniach roboczych były zamieszczane na stronie internetowej gminy, rozsyłane pocztą, a także przekazywane poprzez tak zwany marketing szeptany. Dzięki szerokiej promocji wydarzenia, na spotkaniach roboczych zjawili się przedstawiciele niemalże wszystkich lokalnych podmiotów działających w obszarze polityki społecznej: Wójt Gminy i radni Rady Gminy, sołtysi, pracownicy UG, GOPS, GOK, 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.

## 2. Diagnoza sytuacji społecznej

### 2.1. Ogólna charakterystyka gminy

Gmina Jonkowo jest położona w centralnej części województwa warmińsko-mazurskiego, w powiecie olsztyńskim. Sąsiaduje z gminami: Gietrzwałd, Łukta, Świątki, Dywity oraz miastem Olsztyn.

Rysunek 1. Gmina Jonkowo na tle województwa i powiatu



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

Gmina leży na pograniczu pojezierzy: olsztyńskiego i iławsko-ostródzkiego. Krajobraz gminy ukształtował lodowiec. Pofałdowany, malowniczy teren pokryty jest licznymi, niewielkimi jeziorami i lasami. Zachodnia granica gminy biegnie wzdłuż rzeki Pasłęki. Na obszarze gminy Jonkowo dominują dwa odmienne typy krajobrazu. Północna część charakteryzuje się dynamiczną konfiguracją (deniwelacje terenu wynoszą 20-40 m), zaś południowa – konfiguracją równinną<sup>4</sup>.

Pod względem administracyjnym gmina obejmuje 20 sołectw, w których skład wchodzi 28 miejscowości. Największą z nich jest Jonkowo, będące siedzibą władz samorządowych, większości instytucji lokalnych oraz firm.

Gmina posiada korzystne położenie – z centrum Jonkowa do centrum stolicy regionu, Olsztyna jest zaledwie 13 km. Przez gminę przebiega droga wojewódzka nr 527 (Dzierzgoń) - Rychliki - Pasłek - Morąg - Łukta - Olsztyn, szereg dróg powiatowych, a także linia kolejowa jednotorowa zelektryfikowana nr 220 (Olsztyn Główny - Bogaczewo). Obszar gminy jest dość zwarty, zbliżony do elipsy, zaś siedziba gminy znajduje się praktycznie w centrum, dzięki czemu odległości pomiędzy Jonkowem a innymi miejscowościami są relatywnie niskie. Powiązania drogowe z sąsiednimi gminami oraz pomiędzy ważniejszymi miejscowościami wewnątrz gminy można określić jako dobre. Mimo tego, występują trudności w dojeździe do pracy oraz w dostępie do innych ważnych dóbr i usług, ponieważ transport osobowy jest słabo rozwinięty (do wielu miejscowości brakuje dojazdu środkami komunikacji publicznej).

Gmina Jonkowo zajmuje powierzchnię 16 869 ha (ponad 168 km<sup>2</sup>), z czego nieco ponad 8 308 ha (49% ogółu powierzchni) stanowią grunty rolne, z kolei 6 603 ha (czyli aż 38%) to lasy. Reszta

<sup>4</sup> *Plan Rozwoju Lokalnego Gminy Jonkowo na lata 2004-2013*, [http://bip.warmia.mazury.pl/jonkowo\\_gmina\\_wiejska/system/pobierz.php?id=9](http://bip.warmia.mazury.pl/jonkowo_gmina_wiejska/system/pobierz.php?id=9)

obszaru to nieużytki, zabudowa mieszkalna i użytkowa oraz drogi. Ponadto na terenie gminy znajduje się znaczna ilość małych jezior oraz oczek wodnych. Największe jeziora to Gamerki i Łomskie.

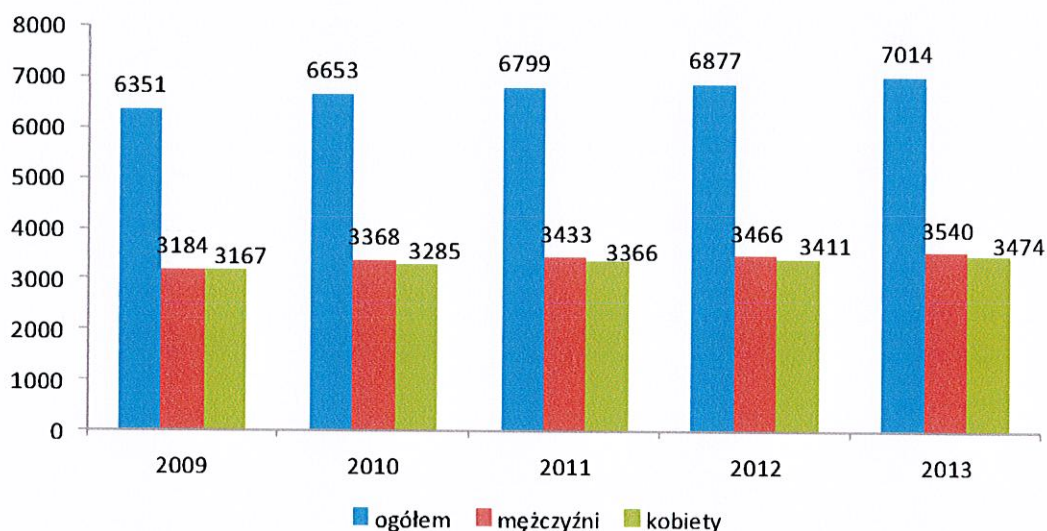
Gmina charakteryzuje się średnią gęstością zaludnienia: 42 osoby na 1 km<sup>2</sup>. Warto nadmienić, iż ten wskaźnik lokuje ją na 38 miejscu wśród jednostek samorządu terytorialnego tego samego szczebla na Warmii i Mazurach (średnia wojewódzka to 60 osób na km<sup>2</sup>).

Gmina Jonkowo posiada walory krajobrazowe, zasoby historyczne oraz infrastrukturę turystyczną, dzięki którym może być atrakcyjnym miejscem do zwiedzania i wypoczynku. Historia wsi Jonkowo liczy już prawie 670 lat; w 1580 roku biskup Marcin Kromer konsekrował tu kościół pw. św. Jana Chrzciciela, zaś w lutym 1807 roku w Jonkowie przebywał cesarz Napoleon, staczając na okolicznych polach bitwę z wojskami rosyjskimi i pruskimi. Pozostał po niej Szaniec Rosyjski, gdzie co roku odbywają się inscenizacje bitwy. Impreza pod nazwą „Napoleoniada”, organizowana we współpracy z Powiatem Olsztyńskim, przyciąga rzesze widzów<sup>5</sup>. Przez gminę przebiegają liczne szlaki turystyczne, w tym 4 trasy rowerowe oraz szlak śladami Napoleona Bonaparte<sup>6</sup>. Ponadto na jej terenie znajduje się bogata baza noclegowa, w tym pensjonat (we wsi Wołowno) oraz liczne gospodarstwa agroturystyczne.

## 2.2. Ludność

Dynamiczne ujęcie stanu ludności w Gminie Jonkowo wykazuje wyraźną tendencję wzrostową. Liczba mieszkańców w 2013 roku, względem roku 2009, zwiększyła się aż o 663 osób (czyli 10,4%). Uwagę zwraca również przewaga liczby mężczyzn nad liczbą kobiet. W ostatnim roku analizy w gminie na 100 mężczyzn przypadają 98 kobiet. Stan liczby mieszkańców ogółem oraz według płci zaprezentowano na wykresie 1.

Wykres 1. Liczba ludności Gminy Jonkowo 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

<sup>5</sup> <http://ue.warmia.mazury.pl/pl/powiat-olsztyński/932-jonkowo-gmina-wiejska>

<sup>6</sup> [http://www.jonkowo.pl/index.php?option=com\\_content&view=category&id=47&Itemid=186](http://www.jonkowo.pl/index.php?option=com_content&view=category&id=47&Itemid=186)

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 Jonkowo w latach 2009-2013**

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	2013
Urodzenia żywe	89	65	66	76	73
Zgony ogółem	48	51	39	49	56
<b>Przyrost naturalny</b>	<b>41</b>	<b>14</b>	<b>27</b>	<b>27</b>	<b>17</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Jak widać, w każdym z badanych lat przyrost naturalny był dodatni, ponieważ urodziło się więcej dzieci niż zmarło mieszkańców. Tę pozytywną tendencję demograficzną wzmocniła stała napływ ludności w ramach migracji wewnętrznych (z innych gmin). Marginalne znaczenie mają natomiast migracje zagraniczne.

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

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	2013
zameldowania w ruchu wewnętrznym	241	202	199	142	184
wymeldowania w ruchu wewnętrznym	50	75	75	69	72
<b>saldo migracji wewnętrznych</b>	<b>191</b>	<b>127</b>	<b>124</b>	<b>73</b>	<b>112</b>
zameldowania z zagranicy	0	1	0	1	2
wymeldowania za granicę	0	3	5	2	0
<b>saldo migracji zagranicznych</b>	<b>0</b>	<b>-2</b>	<b>-5</b>	<b>-1</b>	<b>2</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Warto nadmienić, iż w badanym okresie dominowały zameldowania z miast (w szczególności Olsztyna), które w poszczególnych latach stanowiły od 76% do nawet 82% ogółu zameldowań w gminie.

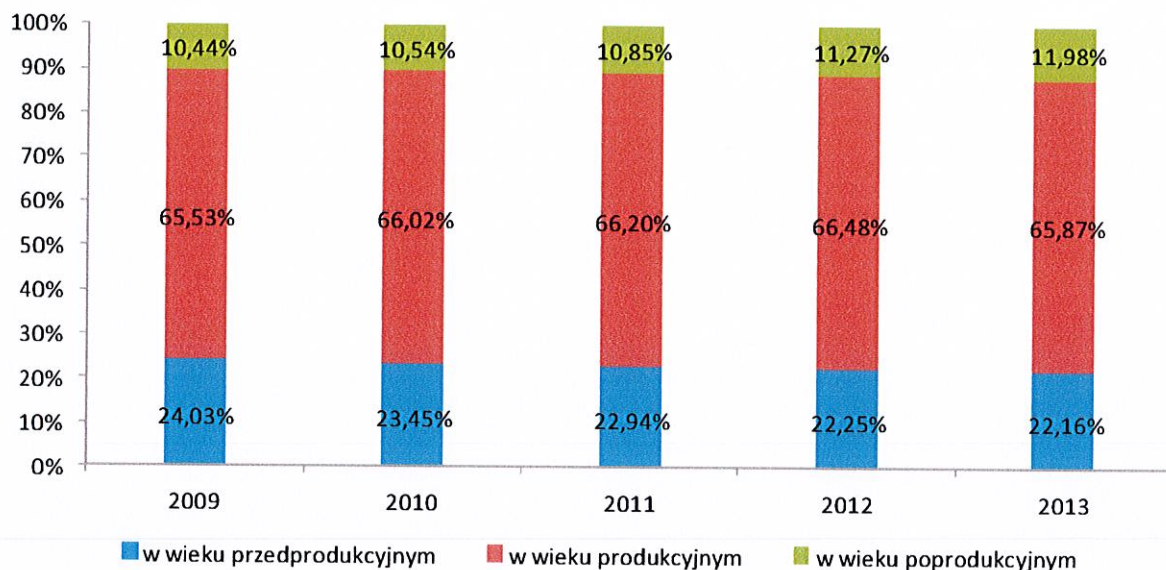
Analiza danych demograficznych pozwala ponadto zidentyfikować w Gminie Jonkowo zjawisko nazywane „starzeniem się społeczeństwa”. Charakteryzuje się ono przede wszystkim malejącym odsetkiem osób w wieku przedprodukcyjnym (dzieci i młodzież 0-17 lat), rosnącym lub utrzymującym się na zbliżonym poziomie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

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

W badanym okresie systematycznie spadał odsetek dzieci i młodzieży do 17 r.ż. oraz rósł odsetek osób w wieku poprodukcyjnym. Jest to związane przede wszystkim ze zmianą zachowań prokreacyjnych oraz spadkiem dzietności. Zasadnicza zmiana pokoleniowa polega na tym, iż młodzi ludzie decydują się na potomstwo później, a ponadto mają mniej dzieci niż ich rówieśnicy urodzeni w latach 60. i 70. XX wieku. Jednocześnie rośnie liczba osób starszych, ponieważ wydłuża się średnia długość życia. Znaczenie ma też fakt, iż w dwóch pierwszym analizowanych ekonomicznych grupach wieku dominują mężczyźni. Dla przykładu, w 2013 r. wśród dzieci i młodzieży aż 53,5% było płci męskiej, zaś w grupie osób w wieku produkcyjnym

mężczyźni stanowili 52,7%. Natomiast wśród mieszkańców w wieku poprodukcyjnym, zauważalna jest wyraźna przewaga kobiet, których odsetek wynosił aż 67,3 na 100 osób.

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



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

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

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



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Wykres 3 uzmysławia znaczące zmiany, jakie nastąpiły w ciągu ostatnich prawie 20 lat. Odsetek dzieci i młodzieży do 17 r.ż. w gminie spadł o ponad 10 punktów procentowych, zaś odsetek osób w wieku 18-59/64 lata wzrósł o ponad 7,7 pp. Jednocześnie w populacji gminy zwiększyła się liczba osób starszych z nieco ponad 9,4 do prawie 12%. Zatem obecnie co dziewiąty mieszkaniec Gminy Jonkowo 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 Jonkowo.

W pierwszej kolejności nasuwa się konstatacja, iż wiejski charakter oraz uwarunkowania funkcjonalno-przestrzenne w znacznym stopniu definiują jakość życia oraz możliwości rozwojowe danego terytorium. Pozytywnym aspektem jest fakt, iż zaszczości historyczne, przede wszystkim postkomunistyczne dziedzictwo tych terenów, nie mają aż tak dużego znaczenia dla Gminy Jonkowo jak dla wielu innych gmin<sup>7</sup>. Tym bardziej, że w okresie 25 lat od zmiany ustrojowej w Polsce nastąpiły silne przemiany gospodarcze, społeczne i kulturowe, które dotknęły również obszary 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>8</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>9</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, atrakcyjność inwestycyjna, stan infrastruktury technicznej i społecznej, zasoby naturalne czy dziedzictwo kulturowe.

W kontekście powyższych rozważań można powiedzieć, iż potencjał Gminy Jonkowo jest korzystny. Kluczowe znaczenie ma położenie gminy, przede wszystkim bliskość Olsztyna jako miasta wojewódzkiego oraz największego ośrodka w Regionie. Sprzyja to rozwojowi funkcji „satelitarnych” gminy, głównie noclegowych i wypoczynkowych dla osób, które pracują w mieście. Wysoko należy również ocenić poziom przedsiębiorczości mieszkańców, którzy potrafią wykorzystać istniejące możliwości, aby tworzyć i rozwijać lokalne firmy. Nie bez znaczenia pozostaje ponadto działalność władz samorządowych, które zapewniają mieszkańcom różnorodne usługi społeczne oraz komunalne. Zadania te realizują w szczególności poprzez utrzymanie i rozbudowę lokalnej infrastruktury oraz prowadzenie jednostek organizacyjnych (np. szkoły, GOPS, GOK).

---

<sup>7</sup> Dla przykładu, w gminie Kozłowo (powiat nidzicki) do 1992 r. działało 11 Państwowych Gospodarstw Rolnych, a to znaczy, że PGR był w co trzeciej miejscowości. Natomiast w gminie Jonkowo był tylko jeden PGR, na dodatek w samym Jonkowie.

<sup>8</sup> *Szanse i zagrożenia oraz potencjalne kierunki rozwoju obszarów wiejskich w Polsce w ujęciu regionalnym. Raport podsumowujący*, Warszawa 2012, s. 6.

<sup>9</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)

### 2.3.1. Budżet gminy

W obszarze finansów samorządowych widać następujący mechanizm: im więcej osób jest bez pracy i potrzebuje wsparcia ze strony państwa (gminy), tym mniejsze są wpływy z podatków a zarazem tym większe obciążenia budżetu centralnego i budżetu gminy. Przypomina to „błędne koło”, ponieważ negatywna tendencja utrudnia wdrożenie skutecznych działań zaradczych. Tymczasem zgodnie z zasadą subsydiarności, to właśnie z budżetu gminy, w tym z pozyskiwanych przez JST zewnętrznych środków pomocowych np. z UE, możliwe jest realizowanie wielu ważnych inicjatyw dla dobra lokalnej społeczności.

A zatem, z drugiej strony, im większe są wpływy do budżetu gminy, tym więcej środków można przeznaczyć na inwestycje w infrastrukturę techniczną, społeczną i mieszkaniową, a także zaspokajanie różnorodnych potrzeb edukacyjnych, zdrowotnych czy kulturalnych mieszkańców. Trudność w gospodarowaniu wynika głównie stąd, że zasoby finansowe są bardzo ograniczone, zaś potrzeby społeczne – praktycznie nieograniczone<sup>10</sup>.

Jak wynika ze sprawozdania rocznego z wykonania budżetu za 2013 rok, Gmina Jonkowo zamknęła ostatni rok budżetowy dochodami w wysokości 22 982 207,07 zł, zaś wydatkami na poziomie 21 393 285,68 zł. Nadwyżka budżetu wyniosła 1 588 921,39 zł. Zdecydowanie najwięcej środków gminy jest przeznaczanych na utrzymanie placówek oświatowych – przedszkola, oddziałów przedszkolnych, szkół podstawowych i gimnazjów, w tym również na dowóz uczniów oraz zapewnienie posiłków w stołówkach. W 2013 r. wydatki w dziale 801 „Oświata i wychowanie” wyniosły 8 777 901,61 zł, co stanowiło ponad 41% wszystkich wydatków JST. Na drugim miejscu znalazły się wydatki na „Pomoc społeczną” (dział 852), które wyniosły 3 948 884,76 zł (18,4% ogółu), zaś na trzecim – wydatki na „Gospodarkę komunalną i ochronę środowiska” (dział 900) o wartości 3 140 375,48 (14,7%).

Analizując budżet Gminy Jonkowo na tle budżetów innych gmin z województwa i kraju, nasuwa się konstatacja, iż dobra kondycja gospodarcza danego terytorium znajduje odzwierciedlenie w dochodach i wydatkach samorządu. Należy zauważyć, iż dochody i wydatki budżetu Gminy w przeliczeniu na 1 mieszkańca w latach 2010-2012 były zwykle wyższe od średniej wojewódzkiej i krajowej. Znamienny jest przy tym wysoki udział dochodów własnych w ogólnej sumie dochodów gminy.

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.

Dochody własne Gminy, które pochodzą przede wszystkim z podatków lokalnych oraz udziału w podatkach pobieranych przez państwo, w ogólnej strukturze dochodów w 2010 r. stanowiły aż 65,9%. W kolejnych latach analizy, odsetek dochodów własnych w ogóle dochodów gminy zmalał do 56,6%, jednak w porównaniu z krajem (46,6%) i województwem (42,8%) był nadal zdecydowanie wyższy.

Z kolei w strukturze wydatków budżetu gminy w przeliczeniu na 1 mieszkańca, zwraca uwagę wyższa wartość wydatków majątkowych niż w kraju i województwie, co oznacza, iż Gmina inwestuje więcej środków w swój majątek (m.in. rozwój infrastruktury). Warto zarazem

---

<sup>10</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.



nadmieni, iż wydatki bieżące stanowiły 73,3% wszystkich wydatków, w tym w formie świadczeń na rzecz osób fizycznych zrealizowano 12,9% wszystkich wydatków gminy<sup>11</sup>.

**Tabela 3. Dochody i wydatki budżetów gmin w kraju i województwie warmińsko-mazurskim oraz Gminy Jonkowo 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	3 949,97	2 926,22	3 076,05	3 148,20	3 022,1	3 165,88	3 106,90
w tym dochody własne	1 264,38	1 195,79	2 604,24	1 330,93	1 281,04	1 859,52	1 407,72	1 355,88	1 757,38
Wydatki	3 124,89	3 386,18	4 596,91	3 075,02	3 258,31	3 131,05	3 025,34	3 205,02	3 657,19
w tym wydatki majątkowe	783,29	900,49	2 090,62	704,35	743,52	518,31	546,75	548,15	977,98

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS.

Według rankingu zamożności jednostek samorządu terytorialnego publikowanego przez czasopismo „Wspólnota”, w 2013 r. Gmina Jonkowo z dochodem 2 661,46 zł na 1 mieszkańca zajęła 412 miejsce wśród 1 571 gmin wiejskich w kraju<sup>12</sup>. W porównaniu z rokiem poprzednim oznacza to spadek o 64 miejsca (z pozycji 348), pomimo, że dochody gminy wzrosły o 99,21 zł w przeliczeniu na 1 mieszkańca<sup>13</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>14</sup>. Kondycja rynku pracy wyraża się m.in. w skali i strukturze bezrobocia, które na nim występuje.

Niestety, warmińsko-mazurski rynek pracy jest jednym z najtrudniejszych w kraju. Może o tym świadczyć wysoka stopa bezrobocia, która w grudniu 2013 roku sięgnęła 21,6%, podczas gdy w kraju ukształtowała się na poziomie 13,4%. W powiecie olsztyńskim wyniosła ona w analizowanym okresie 22,8%, a więc powyżej średniej wojewódzkiej.

Nietrudno domyślić się, iż kondycja regionalnego oraz lokalnego rynku pracy przekłada się na stan zatrudnienia i bezrobocia mieszkańców Gminy Jonkowo. Należy jednak podkreślić, iż sytuacja gminy jest nieco lepsza niż w powiecie i województwie, o czym świadczą korzystniejsze wskaźniki w zakresie zatrudnienia czy bezrobocia. Dokładniejsza diagnoza zjawiska bierności zawodowej została zawarta w podrozdziale 2.4.2 strategii. Natomiast w tym miejscu analizie zostaną poddane aspekty związane z zatrudnieniem oraz strukturą lokalnej gospodarki.

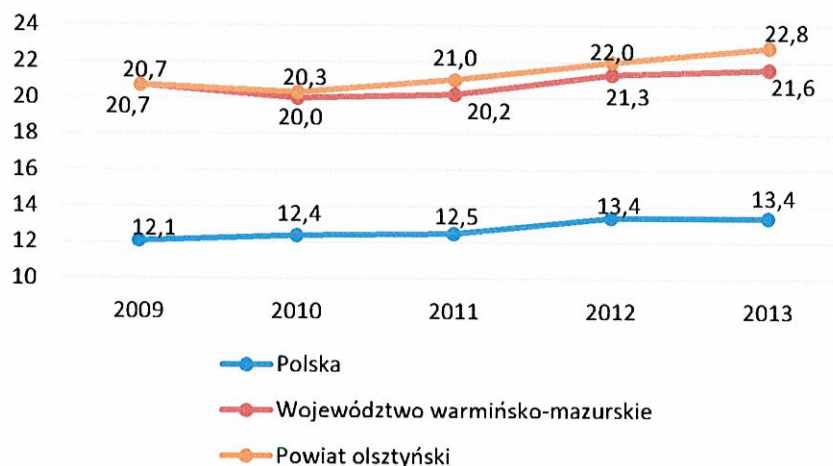
<sup>11</sup> Świadczenia na rzecz osób fizycznych wypłaca się bezpośrednio osobom w postaci np. zasiłków, stypendiów, odszkodowań, rekompensat, a także pośrednio np. w postaci składki na ubezpieczenie zdrowotne. Są to wydatki transferowe, a więc mają charakter bezzwrotny i nieodpłatny. Podstawą są różne regulacje prawne, np. ustawa o pomocy społecznej.

<sup>12</sup> Zastosowana metoda obliczania wskaźnika użytego w rankingu „Wspólnoty” uwzględnia dochody własne oraz subwencje, natomiast pomija wpływy z dotacji celowych, które zdaniem autora rankingu prof. Pawła Swianiewicza, mają chwilowy (incydentalny) wpływ na „zamożność” danej JST.

<sup>13</sup> <http://www.wspolnota.org.pl/ranking/>

<sup>14</sup> <http://biznes.pwn.pl/index.php?module=haslo&id=3970479>.

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



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Według danych GUS, liczba pracujących z obszaru Gminy Jonkowo w 2012 roku wynosiła 1 473 osoby<sup>15</sup> (w tym 499 kobiet), co stanowiło 7,99% pracujących w powiecie olsztyńskim. W porównaniu do 2009 roku, stanowiącego pierwszy rok analizy, liczba ta zwiększyła się o 161 osób, czyli o 12,3%.

**Tabela 4. Pracujący z terenu Gminy Jonkowo w latach 2009-2012**

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012
Ogółem	1 312	1 258	1 276	1 473
Kobiety	509	499	495	499

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Na koniec 2013 roku w rejestrze REGON figurowało 740 podmiotów gospodarki narodowej z terenu Gminy Jonkowo, które stanowiły 7,07% podmiotów zarejestrowanych na obszarze powiatu olsztyńskiego. Wśród nich przeważały osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą (79,2%, tj. 586 podmiotów), w następnej kolejności należy wskazać spółki (12,2%, 90 podmiotów) oraz organizacje pozarządowe – fundacje, stowarzyszenia i inne organizacje społeczne (4,2%, 31 podmiotów).

Według sekcji PKD, najwięcej podmiotów gospodarczych prowadzi działalność w zakresie:

- handel; naprawa pojazdów samochodowych – 162;
- budownictwo – 120;
- przemysł – 83;
- transport i gospodarka magazynowa – 46;
- opieka zdrowotna i pomoc społeczna – 44.

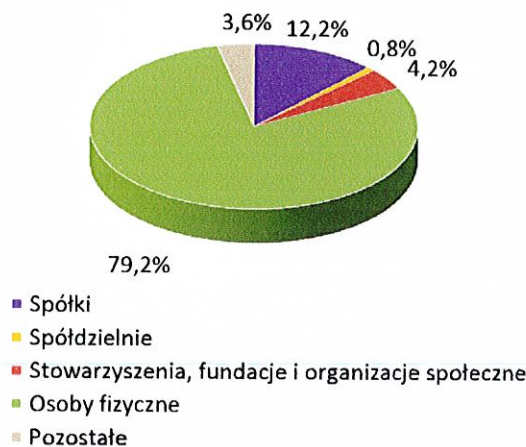
Z kolei według bazy przedsiębiorców dostępnej na stronie CEIDG<sup>16</sup>, na terenie gminy najwięcej jednoosobowych działalności gospodarczych oraz spółek cywilnych było zarejestrowanych w

<sup>15</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.

<sup>16</sup> Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej; <https://prod.ceidg.gov.pl/>; stan na dzień 06.08.2014.

Jonkowie (161 podmiotów), Warkałach (52) i Giedajtach (51), a także w Mątkach i Wrzesinie (po 29). W pozostałych miejscowościach działało kilkunastu lub kilku przedsiębiorców.

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



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Ważną wskazówkę na temat stanu lokalnej gospodarki daje wskaźnik *podmioty wpisane do rejestru REGON na 10 tys. ludności*. W 2013 r. gmina Jonkowo osiągnęła dla tego wskaźnika wartość 1 055, co lokuje ją w czołówce rankingu jednostek województwa warmińsko-mazurskiego w omawianym zakresie<sup>17</sup>. Gminę charakteryzuje ponadto wysoki odsetek osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą na 100 osób w wieku produkcyjnym – 12,7 (w ciągu pięciu lat wskaźnik ten wzrósł o 1,1). Jak widać, mieszkańcy gminy Jonkowo odznaczają się aktywnością gospodarczą przewyższającą przeciętną wojewódzką.

### 2.3.3. Infrastruktura komunalna i mieszkaniowa

W zakresie ochrony środowiska gmina prowadzi dwie oczyszczalnie ścieków o przepustowości 1235 m<sup>3</sup>/dobę, z której w 2012 r. skorzystało 2 145 mieszkańców, czyli 31,2% ogółu ludności. Na terenie gminy istnieje ponadto 596 zbiorników bezodpływowych, tzw. szamb, a także znaczna liczba przydomowych oczyszczalni ścieków – aż 93. Dostęp do sieci kanalizacyjnej posiadało 40% mieszkańców, przy czym co pozytywne, na przestrzeni lat 2009-2012 odsetek osób korzystających z instalacji kanalizacyjnej wzrósł o ponad 6 punktów proc. Dużo wyższa była natomiast dostępność sieci wodociągowej – w 2012 r. korzystało z niej 85,7% ludności. Należy podkreślić, iż podane wyżej wartości są znacznie lepsze od wskaźników dla terenów wiejskich województwa warmińsko-mazurskiego, które wynoszą: 31% dla kanalizacji oraz 77,3% dla wodociągu.

W analizowanym okresie aż o 162 zwiększyła się liczba mieszkań w gminie – z 1796 w 2009 r. do 1958 w 2012 r., jak również ich średnia powierzchnia użytkowa – z 102,9 do 108,8m<sup>2</sup>. Ponadto wzrosła przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania w przeliczeniu na 1 osobę – z 29 do 31 m<sup>2</sup>.

Poniżej zaprezentowano wybrane parametry dotyczące zasobów mieszkaniowych gminy, powiatu olsztyńskiego i województwa warmińsko-mazurskiego, przy czym dla celów porównawczych przyjęto wyłącznie wskaźniki dla obszarów wiejskich. Jak wynika z zestawienia,

<sup>17</sup> Według wskaźnika „Podmioty w rejestrze REGON na 10 tys. ludności” w 2013 r. w rankingu gmin z terenu województwa warmińsko-mazurskiego Gmina Jonkowo zajęła 3. miejsce w powiecie oraz 7. w województwie. Dla porównania, liderem rankingu była gmina wiejska Stawiguda, która osiągnęła wskaźnik 1 387.

zasoby mieszkaniowe w Gminie Jonkowo charakteryzuje dobre wyposażenie w podstawowe instalacje techniczno-sanitarne, ponadto mieszkania są przeciętnie większe od mieszkań w powiecie i województwie.

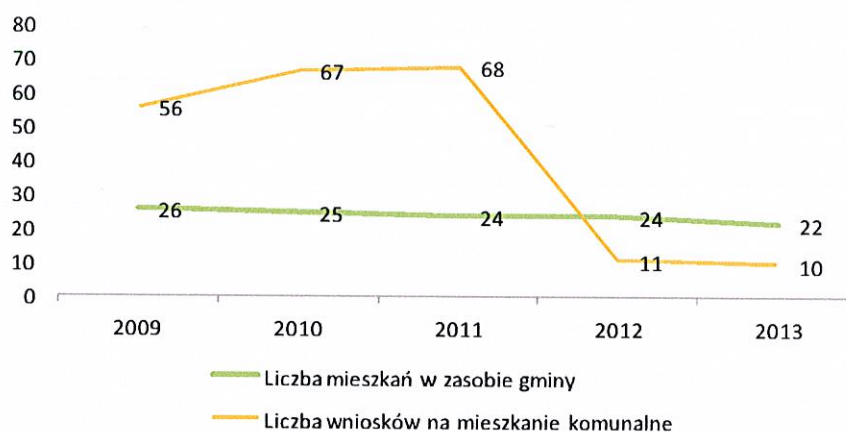
Tabela 5. Wybrane wskaźniki dotyczące zasobów mieszkaniowych na obszarach wiejskich w 2012 r.

	Gmina Jonkowo	Powiat olsztyński	Województwo warmińsko-mazurskie
Przeciętna powierzchnia użytkowa 1 mieszkania w m <sup>2</sup>	108,8	92,0	79,6
Odsetek mieszkań wyposażonych w wodociąg	92,1	92,0	91,6
Odsetek mieszkań wyposażonych w ustęp spłukiwany	88,3	87,4	85,4
Odsetek mieszkań wyposażonych w łazienkę	85,4	84,0	81,4
Odsetek mieszkań wyposażonych w centralne ogrzewanie	79,3	72,5	68,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Część zasobów mieszkaniowych pozostaje w posiadaniu gminy. Są to zasoby komunalne udostępniane mieszkańcom jako mieszkania komunalne. Ich liczba maleje – w 2009 r. było 26 takich mieszkań, zaś w 2013 r. o cztery mniej. W analizowanym okresie spadła również wyraźnie liczba podań o przyznanie mieszkania komunalnego.

Wykres 6. Mieszkania komunalne w Gminie Jonkowo



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GOPS.

Warto zwrócić uwagę również na wartość wypłacanych dodatków mieszkaniowych, które stanowią dopłatę do kosztów utrzymania mieszkania lub domu dla osób/rodzin spełniających określone ustawowo kryteria dochodowe<sup>18</sup>. Ich wypłata jest zadaniem własnym gminy. Skala wsparcia obrazuje w pewnym sensie poziom zamożności mieszkańców. Co ciekawe, w ciągu ostatnich pięciu lat łączna roczna kwota dodatków nie przekraczała 23 tys. zł.

#### 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

<sup>18</sup> Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych.

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 Jonkowo prowadzi sześć placówek realizujących opiekę dla dzieci do lat 3 oraz zadania oświatowe na poziomie przedszkolnym, podstawowym i gimnazjalnym:

1. Żłobek Publiczny w Warkałach;
2. Przedszkole Samorządowe w Jonkowie;
3. Szkoła Podstawowa im. Tadeusza Kościuszki w Jonkowie;
4. Szkoła Podstawowa w Nowym Kawkowie;
5. Szkoła Podstawowa we Wrzesinie;
6. Gimnazjum w Jonkowie (posiada oddział zamiejscowy we Wrzesinie).

Przy szkołach podstawowych działają ponadto punkty przedszkolne dla dzieci realizujących obowiązek edukacji przedszkolnej<sup>19</sup>. W 2013 r. gmina oferowała 267 miejsc w placówkach wychowania przedszkolnego. Nie zaspokajało to jednak w pełni zapotrzebowania, ponieważ z powodu braku miejsc nie przyznano ich 20 dzieciom.

Gimnazjum oraz szkoły podstawowe dysponują zasobami niezbędnymi do efektywnego prowadzenia procesu nauczania. W tabeli poniżej wykazano wybrane zasoby placówek.

**Tabela 6. Podstawowe zasoby gminnych placówek edukacyjnych**

Nazwa szkoły	Pracownie komputerowe	Liczba komputerów z dostępem do Internetu do użytku uczniów	Sale sportowe, inne obiekty sportowe (typu boisko, bieżnia)	Wyposażenie w sprzęt dydaktyczny: 1) projektory multimedialne, 2) tablice suchościeralne, 3) tablice interaktywne
Gimnazjum Jonkowo	tak	14	Wspólne z SP Jonkowo boisko ORLIK i wspólna sala gimnastyczna	1) 6 szt. 2) 7 szt. 3) 4 szt.
SP Nowe Kawkowo	tak	11	Sala gimnastyczna niewymiarowa, boisko trawiaste, boisko wg standardów	1) 3 szt. 2) 1 szt. 3) 0 szt.
SP Jonkowo	tak	27	Sala gimnastyczna, boisko orlik	1) 3 szt. 2) 3 szt. 3) 3 szt.
SP Wrzesina	tak	22	Sala gimnastyczna, boisko	1) 5 szt. 2) 2 szt. 3) 4 szt.

Źródło: placówki szkolne gminy Jonkowo

<sup>19</sup> Zgodnie z obowiązującym obecnie prawem każde dziecko w wieku pięciu lat ma obowiązek edukacji przedszkolnej. Wszystkie dzieci w tym wieku (niezależnie od tego czy uczestniczyły wcześniej w wychowaniu przedszkolnym) mają obowiązek rozpocząć roczne przygotowanie przedszkolne w przedszkolu, oddziale przedszkolnym zorganizowanym w szkole podstawowej lub w innej formie wychowania przedszkolnego.

## Kultura

Na mocy art. 7 ust. 1 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym, Gmina Jonkowo prowadzi działania z zakresu kultury, zaś jednostką organizacyjną do tego powołaną jest Gminny Ośrodek Kultury z siedzibą w Jonkowie. W ramach GOK funkcjonuje Gminna Biblioteka Publiczna w Jonkowie z dwoma filiami (w Łomach i Wołownie), które dysponują księgozbiorem składającym się z 23 661 woluminów. GOK prowadzi również dwanaście świetlic wiejskich w miejscowościach: Garzewko, Godki, Jonkowo, Mątki, Nowe Kawkowo, Łomy, Porbady, Stare Kawkowo, Stętkiny, Warkaty, Wołowno oraz Wrzesina. W ramach zajęć świetlicowych dla dzieci odbywają się różnorodne formy aktywności – warsztaty plastyczne, kulinarne, zajęcia manualne, gry i zabawy na świeżym powietrzu, a nawet wyjazdy np. do kina czy na basen. Świetlice działają przez cały rok, również w okresie wakacyjnym.

## Pomoc społeczna

Jednostką realizującą zadania gminy wynikające z ustawy o pomocy społecznej jest **Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Jonkowie**. GOPS prowadzi ponadto działalność na podstawie innych ustaw m.in. ustawy o zatrudnieniu socjalnym, o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, o dodatkach mieszkaniowych, o świadczeniach rodzinnych, o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, ustawy o systemie oświaty, 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<sup>20</sup>.

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 4 rejony, z których każdy obsługiwany jest przez jednego pracownika socjalnego. W 2013 roku pracą socjalną objętych było 148 rodzin, w których żyły 432 osoby, natomiast w 289 rodzinach pracownicy socjalni przeprowadzili wywiady środowiskowe. To znaczy, że na 1 pracownika socjalnego przypadały ponad 72 rodziny. GOPS zatrudnia również asystentów rodziny, którzy we współpracy z pracownikiem socjalnym wspierają rodziny w prawidłowym wypełnianiu podstawowych funkcji (w 2013 r. było dwóch asystentów łącznie na 1,5 etatu). GOPS realizuje również usługi w zakresie poradnictwa specjalistycznego (psycholog, prawnik) dla rodzin doświadczających trudności w wypełnianiu funkcji. W 2013 r. skorzystały z nich 123 rodziny.

Ośrodek prowadzi magazyn z odzieżą używaną, obuwiem oraz sprzętem gospodarstwa domowego, z którego korzystają podopieczni ośrodka, a także magazyn żywnościowy. W 2013 r. wydano z niego ponad 28,5 ton żywności, z której skorzystało ponad 600 osób.

Ośrodek zapewnia również usługi opiekuńcze dla osób samotnych, które z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymagają pomocy innych osób; a także osobom w rodzinach, które nie są w stanie zaspokoić potrzeb w zakresie opieki. W 2013 r. z usług opiekuńczych korzystało 9 klientów.

GOPS koordynuje realizację Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych i Narkomanii oraz działania GKRPA, jak również Gminnego Programu

---

<sup>20</sup> Świadczenia z pomocy społecznej i inne formy wsparcia finansowego zostaną szczegółowo omówione w podrozdziale 2.4.1 strategii.

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

Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Zespołu Interdyscyplinarnego ds. przemocy w rodzinie, który został powołany do życia w sierpniu 2011 roku na podstawie zarządzenia Wójta Gminy Jonkowo. Od 2006 r. w GOPS-ie funkcjonuje ponadto Zespół Monitorujący Rodziny, w szczególności rodziny z problemem alkoholowym.

W strukturze organizacyjnej GOPS działają:

- **Klub Integracji Społecznej**, który świadczy usługi w zakresie reintegracji społecznej i zawodowej osób długotrwale bezrobotnych i innych grup zagrożonych wykluczeniem społecznym, w szczególności organizuje prace społecznie użyteczne. W latach 2011-2013 wsparciem KIS objęto łącznie 73 klientów ośrodka.
- **Świetlica Socjoterapeutyczna w Szalstrach** - jest to placówka wsparcia dziennego dla dzieci w wieku 5-13 lat; uczęszczają do niej dzieci z Szalstr, Wołowna, Bałaga, Wrzesiny, Nowego i Starego Kawkowa a nawet Pupek; realizuje zajęcia socjoterapeutyczne pomagające wdrażać wychowanków do przestrzegania ogólnie przyjętych norm społecznych.

GOPS prowadzi stałą współpracę z jednostkami gminnymi (np. UG, szkoły, GOK), Powiatowym Urzędem Pracy oraz Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Olsztynie, 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. projektu systemowego w ramach Poddziałania 7.1.1 Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki.

Na terenie gminy ma swoją siedzibę **Dom Pomocy Społecznej w Jonkowie**, przeznaczony dla 54 osób w podeszłym wieku oraz osób przewlekle somatycznie chorych. DPS jest jednostką organizacyjną powiatu olsztyńskiego.

#### Opieka zdrowotna

Obecnie zasadniczym elementem opieki zdrowotnej w Polsce są lekarze pierwszego kontaktu, realizujący podstawową opieką zdrowotną (POZ)<sup>22</sup>. Zawiera się w niej leczenie oraz profilaktyka chorób, rehabilitacja, orzekanie o stanie zdrowia, a także zapewnienie pacjentom opieki pielęgniarki środowiskowej oraz położnej.

Na terenie gminy funkcjonuje przychodnia w Jonkowie („Niepubliczny Zakład Opieki Zdrowotnej im. L. Rydygiera”), w ramach której zapewniany jest dostęp do lekarzy rodzinnych, lekarzy specjalistów (kardiolog i ginekolog) oraz gabinetu rehabilitacyjnego. Ponadto działają indywidualne praktyki pielęgniarek, jeden gabinet dentystyczny oraz 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, przede wszystkim do Olsztyna.

#### Bezpieczeństwo publiczne

Na bezpieczeństwo publiczne wpływa ogół warunków i instytucji chroniących życie, zdrowie, mienie obywateli oraz majątek ogólnonarodowy, ustrój i suwerenność państwa przed zjawiskami groźnymi dla ładu prawnego, a także przed zjawiskami mogącymi zakłócić normalne funkcjonowanie obywateli, godzącymi w ogólnoprzyjęte normy postępowania<sup>23</sup>. W zakresie

<sup>22</sup> POZ może działać jako niepubliczny zakład opieki zdrowotnej (NZOZ) – firma prywatna; samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej (SPZOZ) – jednostka państwowa lub podległa jednostkom samorządu terytorialnego albo jako indywidualna lub grupowa praktyka lekarska. W sytuacji, gdy POZ ma podpisany kontrakt z Narodowym Funduszem Zdrowia, usługi przez niego świadczone są bezpłatne dla osób ubezpieczonych.

<sup>23</sup> encyklopedia.pwn.pl/haslo/3876790/bezpieczenstwo-publiczne.html

analizy strategicznej gminy istotne znaczenie mają zagrożenia o charakterze wewnętrznym: wykroczenia przeciw prawu, zwłaszcza przestępczość, a także konflikty i napięcia społeczne, które mogą rodzić poczucie niesprawiedliwości oraz braku bezpieczeństwa. Specyficznym przejawem tego stanu jest przemoc w rodzinie, która jako problem społeczny została omówiona w podrozdziale 2.4.3 SRPS.

O stan bezpieczeństwa na terenie Gminy Jonkowo dbają przede wszystkim:

- Komenda Miejska Policji w Olsztynie, której zadaniem jest pilnowanie przestrzegania prawa i ściganie przestępców, jak również zapewnienie ochrony i pomocy w sytuacjach kryzysowych zarówno wobec ludzi jak i mienia; gminę obsługuje Posterunek Policji w Jonkowie – pięciu funkcjonariuszy, w tym dwóch dzielnicowych (dwa rejony służbowe);
- straż pożarna – formacja przeznaczona do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami; jednostki Ochotniczej Straży Pożarnej znajdują się w Jonkowie, Wrzesinie, Mątkach oraz Szalstrach.

### 2.3.5. Warunki życia w opinii mieszkańców

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

Respondenci najwyżej ocenili infrastrukturę publiczną czyli dostępność i jakość sieci wodociągowej i kanalizacyjnej oraz gospodarki odpadami (średnia wskazań 3,70), a także czystość, porządek i ład przestrzenny w gminie (3,64). Powyżej przeciętnej oceniają również system pomocy i opieki społecznej w gminie (3,60), dostępność sieci handlowej (3,52), poczucie bezpieczeństwa mieszkańców (3,52), dostęp do Internetu (3,43), wizerunek i promocję gminy na zewnątrz (3,40), jakość systemu edukacyjnego i oświaty w gminie (3,31), poziom pracowitości, zaradności i przedsiębiorczości mieszkańców (3,29), atrakcyjność gminy dla inwestorów i przedsiębiorców (3,27), ofertę kulturalną gminy, a więc organizowane imprezy, festyny oraz sposoby spędzania wolnego czasu (3,27), dostęp do sportu i rekreacji (3,25), działalność lokalnych władz samorządowych (3,17) oraz możliwość uczenia się, kształcenia oraz zmiany i podnoszenia kwalifikacji zawodowych (3,05).

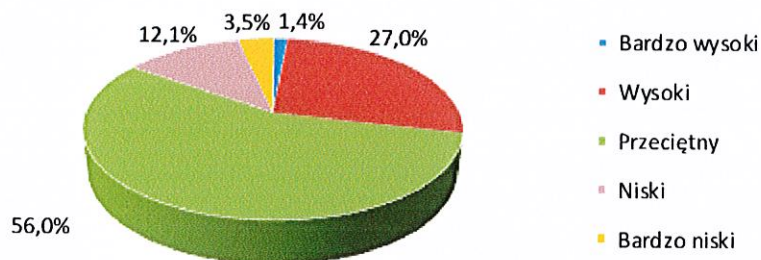
Poniżej przeciętnej zostały ocenione cztery czynniki. Mieszkańcy gminy dostrzegają przede wszystkim niedomagania lokalnego rynku pracy, oceniając go jedynie na 2,67, a więc najniżej spośród wszystkich ocenianych czynników. Warto przy tym wskazać, że 48,2% respondentów zaznaczyło odpowiedź *przeciętnie*, natomiast aż 39,0% *źle* lub *bardzo źle*. Badani mieszkańcy mają również zastrzeżenia do jakości opieki zdrowotnej w gminie (2,78) – *źle* lub *bardzo źle* oceniła ją jedna trzecia (33,3%) badanych. Poniżej przeciętnej respondenci ocenili także komunikację publiczną (2,94) i poziom zamożności mieszkańców gminy (2,97).

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*, 56,0% badanych mieszkańców wskazało odpowiedź *przeciętny*.

Pozytywnie należy ocenić, że aż 28,4% respondentów scharakteryzowało swój poziom zadowolenia jako *wysoki* lub *bardzo wysoki*, podczas gdy *nisko* bądź *bardzo nisko* oceniło go jedynie 15,6% badanych. Poza tym, okazuje się, że aż 81,6% respondentów zamierza w przyszłości nadal mieszkać w gminie.



Wykres 7. Poziom zadowolenia respondentów z miejsca zamieszkania w gminie (n=141)



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

Rozwój gminy, w opinii badanych mieszkańców, wymaga skoncentrowania się z jednej strony na działaniach służących poprawie kondycji lokalnego rynku pracy poprzez wsparcie firm działających lokalnie w celu organizowania nowych miejsc pracy (taką odpowiedź wskazało 68,8% respondentów) i wsparcie podejmowania przez mieszkańców działalności pozarolniczej (46,1%), a z drugiej na poprawie dostępu do usług społecznych, takich jak opieka nad dziećmi i osobami starszymi, wsparcie dla osób niepełnosprawnych czy grupy samopomocowe (35,5%). W dalszej kolejności respondenci wskazali wzrost atrakcyjności inwestycyjnej (22,0%) i turystycznej (19,9%) gminy, działania podnoszące jakość i dostępność edukacji (17,7%), wsparcie inicjatyw kulturalnych i sportowo-rekreacyjnych (16,3%) oraz budowanie i promocję wizerunku gminy (14,9%). Najmniej osób (4,3%) uznało wsparcie organizacji pozarządowych i oddolnych inicjatyw lokalnych za jeden z najważniejszych kierunków rozwoju gminy Jonkowo.

Tabela 7. Najważniejsze kierunki rozwoju gminy Jonkowo w opinii respondentów

Wyszczególnienie	Liczba wskazań	% w stosunku do liczby respondentów <sup>24</sup>
Wsparcie firm działających lokalnie w celu organizowania nowych miejsc pracy	97	68,8%
Wsparcie podejmowania działalności pozarolniczej	65	46,1%
Poprawa dostępu do usług społecznych	50	35,5%
Wzrost atrakcyjności inwestycyjnej gminy	31	22,0%
Wzrost atrakcyjności turystycznej gminy	28	19,9%
Działania podnoszące jakość i dostępność edukacji	25	17,7%
Wsparcie inicjatyw kulturalnych i sportowo-rekreacyjnych	23	16,3%
Budowanie i promocja wizerunku gminy	21	14,9%
Wspieranie organizacji pozarządowych i oddolnych inicjatyw	6	4,3%
Inny	1	0,7%

Źródło: Raport z badania opinii społeczności lokalnych...

<sup>24</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%.

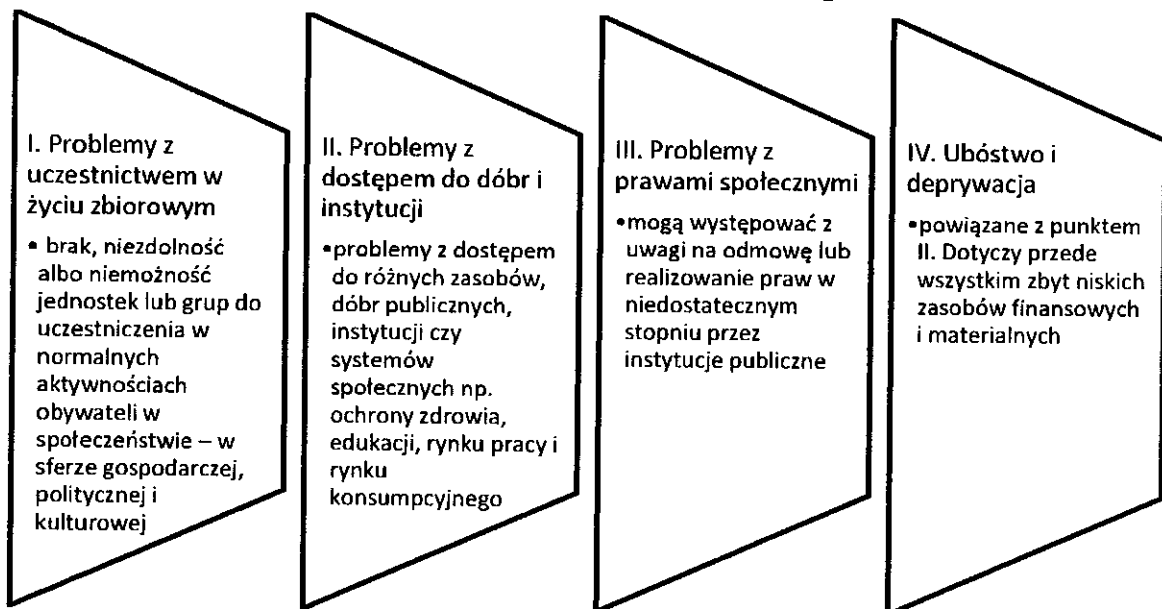
Taki rozkład odpowiedzi wydaje się naturalny, jeżeli odniesie się go do analizy czynników wpływających na jakość życia, problemów i trosk życiowych doświadczanych przez respondentów, a także barier i wyzwań, z którymi stykają się w różnych dziedzinach życia społecznego. Niska ocena lokalnego rynku pracy 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. Za mniej ważne kierunki rozwoju uznaje się te związane z edukacją, sportem i kulturą – koresponduje to z oceną czynników mających wpływ na jakość życia. Najmniej osób zauważa potrzebę wsparcia rozwoju organizacji pozarządowych i inicjatyw lokalnych. Może to być konsekwencja wciąż niedostatecznego angażowania się mieszkańców w życie lokalnej społeczności.

## 2.4. Wyzwania lokalnej polityki społecznej

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

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

Rysunek 2. Konteksty wykluczenia społecznego



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

Problemy społeczne mogą być opisywane pod kątem różnych aspektów. Z punktu widzenia strategii gminnej, kluczowe znaczenie mają skala i zasięg oraz czas trwania danego problemu. To znaczy, że SRPS poświęca szczególną uwagę tym problemom, które dotyczą istotnej liczby

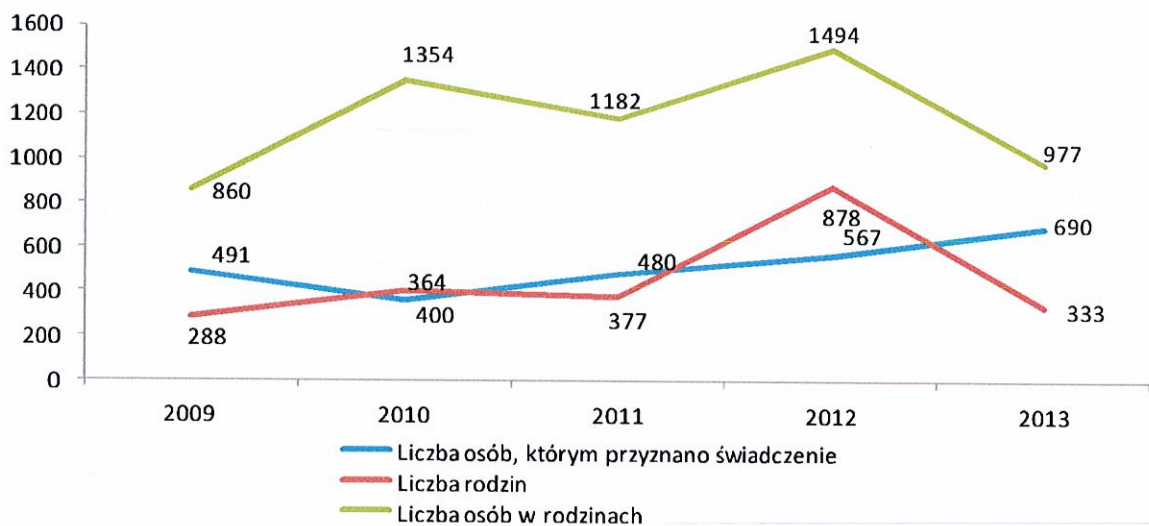
mieszkańców, mają silny, ujemny wpływ na jakość życia populacji, a także wykazują pewną trwałość (tzn. nie mają charakteru przejściowego). W konsekwencji SRPS interesują te problemy społeczne, które nie mogą zostać rozwiązane tylko i wyłącznie staraniem osób i rodzin. Konieczne jest współdziałanie instytucji publicznych, organizacji społecznych i liderów lokalnych.

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

Na przestrzeni lat 2009-2013 ogólna liczba mieszkańców, którzy korzystali z pomocy społecznej, ulegała dość znacznym wahaniom, utrzymując się jednak cały czas na wysokim poziomie<sup>25</sup>. Tendencję w tym zakresie zaprezentowano na wykresie 7.

Porównując dane zawarte na wykresie z liczbą mieszkańców Gminy, uzyskujemy spojrzenie na skalę korzystania z pomocy GOPS. W 2012 r., w którym odnotowano najwięcej klientów, odsetek osób korzystających z pomocy społecznej wyniósł 21,7%. Najniższą wartość zarejestrowano w 2009 r. – 13,5%. Natomiast w ostatnim roku analizy, z pomocy społecznej skorzystało 13,9% ludności gminy.

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



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GOPS.

Dane na temat liczby mieszkańców gminy korzystających ze wsparcia GOPS wskazują na niekorzystną sytuację społeczną, albowiem nawet co szósta osoba w gminie żyje w rodzinie/gospodarstwie domowym, które otrzymuje wsparcie. Do tego dość znaczna ilość klientów GOPS, którym przyznano świadczenie, korzysta z pomocy długotrwale. W 2013 r. takich osób było aż 209 (czyli 30,3% ogółu osób, którym przyznano świadczenie). Nawet jeśli przyjmemy, że pewna część klientów wyłudza pomoc, która im się faktycznie nie należy, to i tak skala problemów jest duża<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Zmiana liczby osób, rodzin oraz osób w rodzinach korzystających z pomocy wynika przede wszystkim ze zmieniających się potrzeb społeczności, ale również w pewnym stopniu z pojawiających się nowych form wsparcia adresowanych do wybranych grup „szczególnego ryzyka”. Rozbieżności pomiędzy latami mogą wynikać ponadto ze zmiennego sposobu naliczania (sumowania) danych do sprawozdań rocznych MPiPS-03. Z wymienionych względów dane na temat liczby klientów GOPS w poszczególnych latach nie są w pełni spójne, ale dają pewien obraz skali i zakresu zagrożenia wykluczeniem społecznym.

<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

**Tabela 8. Odsetek osób korzystających z pomocy społecznej w stosunku do ogółu ludności Gminy Jonkowo w latach 2009-2013**

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	2013
Liczba mieszkańców	6351	6653	6799	6877	7014
Liczba osób w rodzinach korzystających z pomocy społecznej	860	1354	1182	1494	977
Odsetek osób korzystających z pomocy społecznej względem ogółu mieszkańców	13,54%	20,35%	17,38%	21,72%	13,93%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i GOPS.

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

**Tabela 9. Powody przyznawania pomocy społecznej w Gminie Jonkowo 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	82	239	125	330	143	401
bezrobocie	107	344	132	410	126	400
niepełnosprawność	72	197	74	199	74	185
długotrwała lub ciężka choroba	59	138	56	135	67	170
bezradność (problemy)	8	33	19	72	30	93
alkoholizm	4	16	9	22	5	10
narkomania	0	0	0	0	0	0
potrzeba ochrony macierzyństwa	51	X	49	X	45	X
w tym: wielodzietność	37	X	38	X	40	X
bezdomność	2	2	2	2	2	3
opuszczenie zakładu karnego	3	6	5	8	2	4
zdarzenia losowe	3	8	2	5	0	0
kłęski żywiołowe i ekologiczne	0	0	0	0	1	1
sieroctwo	0	0	0	0	0	0
przemoc w rodzinie - ofiary przemocy	X	0	X	1	X	0
przemoc w rodzinie - sprawcy przemocy	X	2	X	0	X	0
ochrona ofiar handlu ludźmi	0	0	0	0	0	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GOPS.

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 w „szarej strefie” (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.

Z zestawienia wynika, że najczęściej doświadczanymi przez mieszkańców Gminy Jonkowo problemami są: 1) bezrobocie; 2) ubóstwo; 3) niepełnosprawność; 4) długotrwała lub ciężka choroba oraz 5) bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego. Często pomoc społeczna jest udzielana również w związku z ochroną macierzyństwa oraz wielodzietnością. W świetle statystyki GOPS inne problemy społeczne, w tym alkoholizm, narkomania czy przemoc w rodzinie, 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 Jonkowo odpowiada najważniejszym powodom udzielania świadczeń w województwie warmińsko-mazurskim. Zarazem podobnie jak w gminie, marginalne znaczenie w statystyce wojewódzkiej odgrywają alkoholizm, narkomania oraz przemoc w rodzinie<sup>27</sup>.

Tabela 10. Świadczenia pieniężne i inne rodzaje pomocy udzielane przez gminę w 2013 r.

Wyszczególnienie	liczba osób	kwota świadczeń	w przeliczeniu na 1 os.
Zasiłek stały	40	200 786	5 019,65
Zasiłek okresowy	145	269 634	1 859,54
- tym: zasiłek okresowy z powodu bezrobocia	124	239 228	1 929,26
Zasiłek celowy	356	155 555	436,95
Posiłek - świadczenie przyznane w ramach programu wieloletniego "Pomoc Państwa w zakresie dożywiania"	251	173 516	691,30
Odpłatność za pobyt w domu pomocy społecznej	14	316 303	22 593,07
Zasiłki rodzinne i dodatki do zasiłków rodzinnych	403*	943 479	2 341,14
Świadczenie pielęgnacyjne	35	215 464	6 156,11
Zasiłek pielęgnacyjny dla niepełnosprawnego dziecka	54	98 685	1 827,50
Zasiłek pielęgnacyjny dla osoby niepełnosprawnej w wieku powyżej 16 roku życia o znacznym stopniu niepełnosprawności	49	89 658	1 829,75
Zasiłek pielęgnacyjny dla osoby niepełnosprawnej w wieku powyżej 16 roku życia o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, która powstała przed ukończeniem 21 r.ż.	53	97 920	1 847,55
Zasiłek pielęgnacyjny dla osoby, która ukończyła 75 lat	9	18 513	2 057
Świadczenie z funduszu alimentacyjnego	94	347 489	3 696,69
Dodatki mieszkaniowe	20	22 549	1 127,45
Opłacenie składki ubezpieczenia zdrowotnego	75	34 842	464,56
Opłacenie składki ubezpieczenia społecznego	37	54 920	1 484,32
Świadczenia pieniężne z prac społecznie użytecznych	34	54 011	1 588,56
Stypendia socjalne dla uczniów i zasiłki szkolne	248	130 177	524,91

\*Liczba rodzin

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GOPS.

<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.

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 Jonkowo.

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

Powyższe zestawienie stanowi cenne, dodatkowe źródło informacji. Struktura i wysokość świadczeń potwierdzają niejako, iż dominującymi problemami społecznymi w gminie są ubóstwo, bezrobocie, niepełnosprawność, długotrwałe choroby oraz niezaradność życiowa. Uwagę zwraca znaczna grupa (40 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 uchyła się od obowiązku łożenia środków na opiekę i wychowanie swoich dzieci. Największa wartość świadczeń była jednak udzielana w ramach świadczeń rodzinnych (prawie milion zł), mających na celu częściowe pokrycie wydatków na utrzymanie dziecka<sup>28</sup>.

Podsumowując, na terenie gminy Jonkowo znaczna 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

Istotnym problemem społecznym 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

---

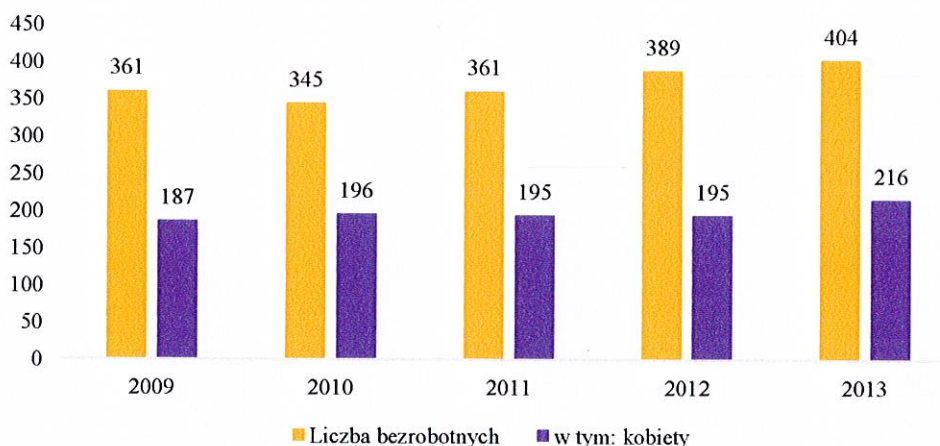
<sup>28</sup> Przyznanie prawa do zasiłku rodzinnego uzależnione jest m.in. od spełnienia kryterium dochodowego przez rodzinę (przeciętny miesięczny dochód rodziny w przeliczeniu na osobę albo dochód osoby uczącej się nie przekracza kwoty 539,00 zł, zaś w przypadku gdy członkiem rodziny jest dziecko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

<sup>29</sup> 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%.

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 wzrosła liczba osób zarejestrowanych w Urzędzie Pracy Powiatu Olsztyńskiego jako bezrobotne, z 361 w 2009 roku do 404 w 2013. Pomimo przyrostu ludności w gminie, odsetek osób ze statusem bezrobotnego w ogóle mieszkańców zwiększył się również nieznacznie – podczas gdy w pierwszym roku analizy wynosił on 5,68%, to w ostatnim badanym roku sięgnął 5,76%. Na podstawie ogólnych danych można ponadto stwierdzić, iż na rynku pracy trudniejsza jest sytuacja kobiet, ponieważ mimo mniejszego ich odsetka w liczbie ludności w wieku produkcyjnym, kobiety stanowią większość bezrobotnych (w 2013 roku – 53,5%).

Wykres 9. Liczba bezrobotnych w Gminie Jonkowo w latach 2009-2013



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UPPO.

Bezrobocie w Gminie Jonkowo jest zróżnicowane pod kątem cech socjodemograficznych osób pozostających w rejestrach UPPO. Szczególnie niekorzystna jest struktura ich wykształcenia, ponieważ według stanu na koniec grudnia 2013 roku ponad jedna trzecia (33,2%) 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 (23,3%), a następnie policealnym i średnim zawodowym (18,7%) oraz wyższym (12,8%). Najmniej liczną grupę stanowili bezrobotni posiadający wykształcenie ogólnokształcące (12%)<sup>31</sup>.

Również analiza struktury wiekowej bezrobotnych z terenu Gminy Jonkowo wskazuje na duże zróżnicowanie. Największy udział mają w niej osoby młode, od 25 do 34 lat, które stanowią 31,7% ogółu, natomiast w drugiej kolejności – osoby w przedziale 35-44 lat, stanowiące 20,9%. Prawie jedna piąta (19,4%) bezrobotnych w Gminie jest w wieku 45-54 lata, zaś młodzież do 24 r.ż. stanowi 16,2% ogółu bezrobotnych.

Czynniki takie jak wiek czy wykształcenie osób bezrobotnych mają istotny wpływ na czas ich pozostawiania bez pracy. W analizowanym okresie w rejestrach urzędu pracy przez okres

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-Świąćka, Wrocław 2008, s. 79.

31 Struktura wykształcenia bezrobotnych odróżnia Gminę Jonkowo od pozostałych gmin objętych projektem „Wspólnie kreujemy gminną politykę społeczną”, przede wszystkim z uwagi na wysoki odsetek bezrobotnych legitymujących się wyższym wykształceniem. Istotne znaczenie ma bez wątpienia bliskość Olsztyna, w którym działa Uniwersytet Warmińsko-Mazurski oraz kilka prywatnych uczelni.

dłuższy niż rok figurowało 29% bezrobotnych, w tym 11,5% 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 49,4% bezrobotnych z Gminy Jonkowo pozostaje w rejestrze PUP co najwyżej 6 miesięcy.

**Tabela 11. Bezrobotni Gminy Jonkowo i powiatu olsztyńskiego według cech socjodemograficznych (31 grudnia 2013)**

Wyszczególnienie	Gmina Jonkowo		Powiat olsztyński	
	Liczba	%	Liczba	%
<b>Wykształcenie</b>				
wyższe	52	12,8	776	8,7
policealne i średnie zawodowe	76	18,7	1 637	18,3
ogólnokształcące	49	12,0	875	9,8
zasadnicze zawodowe	95	23,3	2 538	28,4
gimnazjalne i niższe	135	33,2	3 123	34,9
<b>Wiek</b>				
18 - 24	66	16,2	1 685	18,8
25 - 34	129	31,7	2 433	27,2
35 - 44	85	20,9	1 816	20,3
45 - 54	79	19,4	1 766	19,7
55 - 59	36	8,8	957	10,7
60 - 64	12	2,9	292	3,3
<b>Czas przebywania na bezrobociu</b>				
Do 1 miesiąca	60	14,7	857	9,6
1 - 3 m-ce	76	18,7	1865	20,8
3 - 6 m-cy	65	16,0	1539	17,2
6 - 12 m-cy	88	21,6	1765	19,7
12 - 24 m-ce	71	17,4	1572	17,6
pow. 24 m-cy	47	11,5	1351	15,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UPPO.

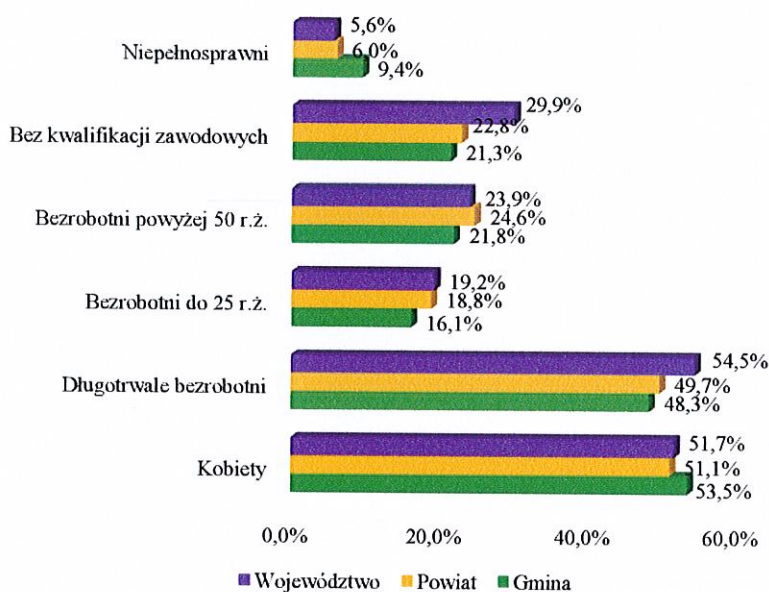
Według *Regionalnego Planu Działań na rzecz Zatrudnienia na 2013 rok w Województwie Warmińsko-Mazurskim* do grup w szczególnej sytuacji na regionalnym i lokalnych rynkach pracy należy zaliczyć osoby bezrobotne do 25/30 roku życia i w wieku powyżej 45/50 lat, długotrwale bezrobotnych, a także bezrobotne osoby niepełnosprawne i inne wykluczone bądź zagrożone wykluczeniem społecznym. Grupy te stanowią istotny odsetek wśród bezrobotnych mieszkańców Gminy Jonkowo, zaś ich udział w strukturze bezrobocia wydaje się zbliżony do struktury w powiecie olsztyńskim czy województwie warmińsko-mazurskim.



W szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy są osoby długotrwale bezrobotne, których czas pozostawania w rejestrach PUP wydłuża się, a różnego rodzaju formy aktywizacji nie przynoszą spodziewanych efektów. Osoby te stanowią prawie połowę (48,3%) bezrobotnych z terenu Gminy Jonkowo. Często długotrwale 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.

Należy jednak podkreślić, iż na tle powiatu olsztyńskiego oraz województwa, gmina w wielu aspektach wypada korzystniej. Mniejszy jest odsetek bezrobotnych zarówno do 25 roku życia jak i powyżej 50 r.ż., a także bezrobotnych bez kwalifikacji zawodowych. Notuje się natomiast większy udział niepełnosprawnych oraz kobiet w grupie bezrobotnych.

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



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

W świetle powyższej analizy, wskazującej na rosnące bezrobocie wśród mieszkańców Gminy Jonkowo oraz dość 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 UPPO.

**Tabela 12. Aktywizacja zawodowa bezrobotnych z Gminy Jonkowo w latach 2009-2013**

Wyszczególnienie	2009	2010	2011	2012	2013
Podjęcia pracy niesubsydiowanej	119	167	177	196	197
Podjęcia pracy subsydiowanej	19	41	20	35	26
- dotacje na działalność gospodarczą	3	18	5	17	13
Szkolenia	19	23	9	12	12
Staże	25	43	15	27	30
Przygotowanie zawodowe	3	3	3	2	0
Prace społecznie użyteczne	87	86	22	18	44

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych UPPO.

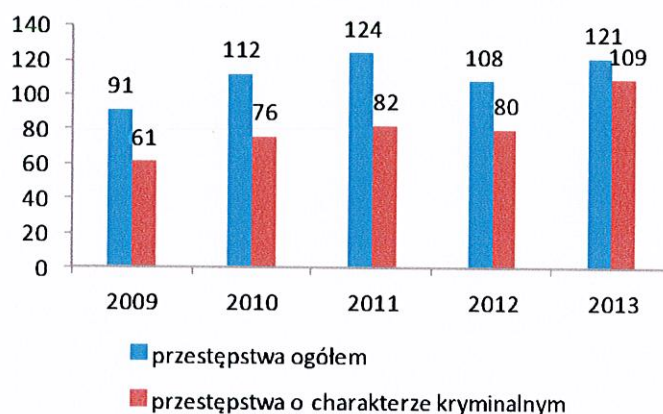
W latach 2009-2013 zatrudnienie na wolnym rynku znalazło 856 bezrobotnych z Gminy Jonkowo, natomiast pracę subsydiowaną, m.in. w postaci prac interwencyjnych i robót publicznych, podjęło 141 osób. W analizowanym okresie 257 bezrobotnych realizowało prace społecznie użyteczne, 140 osób – staże, a 75 szkolenia. 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 olsztyńskim.

### 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>32</sup>. Na potrzeby SRPS przyjęto natomiast, że dysfunkcje społeczne to zjawiska wpływające w sposób negatywny na funkcjonowanie systemu społecznego. Zakłócają one równowagę społeczną, ponieważ wiążą się z naruszeniem prawa i powszechnie przyjętych norm, a także bardzo często z degradacją psychiczną i/lub fizyczną osób (zaburzenia relacji interpersonalnych, rozpad więzi rodzinnych, chroniczny stres, zaburzenia zdrowotne itp.). Dalszej analizie poddane zostaną zjawiska, które odpowiadają przyjętej definicji dysfunkcji społecznych: przestępczość, przemoc w rodzinie oraz alkoholizm.

Według danych Komendy Miejskiej Policji w Olsztynie, w latach 2009-2013 liczba przestępstw stwierdzanych w Gminie Jonkowo utrzymywała się na zbliżonym poziomie. Większość spośród nich stanowiły czyny o charakterze kryminalnym.

Wykres 11. Przestępstwa popełnione na terenie Gminy Jonkowo w latach 2009-2013



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KMP w Olsztynie.

Analiza struktury popełnianych przestępstw pozwala stwierdzić, iż najczęściej na terenie gminy dochodzi do przestępstw przeciwko mieniu, ściganych z art. 278-295 Kodeksu karnego. Do tej kategorii zalicza się m.in. kradzież, w tym z włamaniem i kradzież leśną, rozbój, przywłaszczenie, uszkodzenie cudzej rzeczy, paserstwo. W ciągu ostatnich pięciu lat odnotowano 276 przestępstw przeciwko mieniu (co stanowiło prawie połowę wszystkich przestępstw). Dość rzadkie w gminie są przypadki czynów karalnych o charakterze gospodarczym oraz przeciwko życiu i zdrowiu.

<sup>32</sup> <http://sjp.pwn.pl/slownik/2555725/dysfunkcja>

Analizując obszar przestępczości, należy odnotować pozytywny fakt. Otóż, wskaźnik przestępstw na 1000 ludności dla gminy wynosił 17,25 i był niższy niż w powiecie i województwie. Dla porównania, na terenie działania całej KMP (powiat olsztyński i miasto Olsztyn) wskaźnik ten osiągnął poziom 23,98, a w województwie – 22,51. Na tej podstawie można stwierdzić, iż przestępczość nie jest kluzowym problemem w Gminie Jonkowo, zaś stan bezpieczeństwa publicznego należy ocenić jako dobry<sup>33</sup>.

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.

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

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

W 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. Trudno mówić jeszcze o jakiejś tendencji w tym zakresie. Niemniej w 2013 r. do ZI wpłynęło 13 Niebieskich Kart, z czego 10 założonych przez Posterunek Policji w Jonkowie, zaś po 1 przez GOPS, SP w Kawkowie i Przedszkole Samorządowe w Jonkowie. Z kolei rok wcześniej do ZI wpłynęły tylko 4 Niebieskie Karty założone przez policję, a także 5 kwestionariuszy zgłoszeniowych w innych sprawach wieloprotokolowych.

Informacji na temat skali dysfunkcji rodzinnych dostarczają ponadto dane Zespołu Kuratorskiej Służby Sądowej przy Sądzie Rejonowym w Olsztynie, który wykonuje orzeczenia sądu rodzinnego z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego. W maju 2014 r. na terenie gminy było sprawowanych 21 nadzorów, w tym 15 nad rodziną, a 6 nad nieletnimi. Ogółem pozostawało objętych kuratelą Sądu Rodzinnego i Nieletnich 59 osób.

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.

<sup>33</sup> Ocenę tę potwierdzają opinie mieszkańców gminy – respondentów badania ankietowego, którzy stan bezpieczeństwa publicznego ocenili zdecydowanie powyżej średniej. Niecałe 10% mieszkańców wskazuje ponadto przestępczość jako problem do rozwiązania w pierwszej kolejności.

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.

Natóg 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>34</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>35</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 Jonkowo działały:

- 23 punkty sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży (sklepy), w tym 13 punktów sprzedających napoje o zawartości alkoholu powyżej 18%;
- 3 punkty sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu sprzedaży (lokale gastronomiczne), w tym 1 punkt sprzedający napoje o zawartości alkoholu powyżej 18%.

Na podstawie oświadczeń składanych przez przedsiębiorców można stwierdzić, iż najczęściej sprzedawane są napoje o zawartości do 4,5% alkoholu oraz piwo. W ostatnich trzech latach wartość sprzedaży alkoholu rokrocznie rosła, przekraczając łącznie 10 milionów złotych.

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

Wyszczególnienie	2011	2012	2013
Napoje do 4,5% oraz piwo	1 815 603,75	2 017 511,01	2 355 167,80
Od 4,5% do 18% (z wyjątkiem piwa)	251 910,45	259 956,33	298 349,30
Powyżej 18%	903 076,19	1 011 869,59	1 183 186,23
<b>ŁĄCZNIE</b>	<b>2 970 590,39</b>	<b>3 289 336,93</b>	<b>3 836 703,33</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

<sup>34</sup> Por. *Program Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych Gminy Pisz na rok 2013* stanowiący załącznik do Uchwały Nr XXX/380/13 Rady Miejskiej w Pisz z dnia 22 marca 2013 roku.

<sup>35</sup> <http://badania.net/jak-polacy-pija-alkohol/>

również, ile alkoholu mieszkańcy zakupili poza terenem gminy. Warto jednak nadmienić, iż w przeliczeniu na 1 dorosłego mieszkańca, wartość sprzedanego alkoholu w ciągu 2013 roku to ponad 702 złote (58,50 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 80 osób. Średniorocznie daje to 16 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 Jonkowo 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 Jonkowo aż 81,6% wymieniło więcej niż jedną trudność życiową, doświadczaną w codziennym życiu. Respondenci najczęściej wskazywali brak pieniędzy na bieżące wydatki (34,8% badanych) oraz związane z tą trudnością niewielkie zarobki bądź niską emeryturę/rentę (31,2%), a także zadłużenie rodziny (29,1%). Często borykają się również z chorobą (28,4%), brakiem stałego zatrudnienia (19,1%), niepełnosprawnością członka rodziny (14,2%), złymi warunkami mieszkaniowymi (12,8%) oraz uzależnieniem członka rodziny np. od alkoholu lub narkotyków (10,6%).

Po 8,5% respondentów jako trudność życiową wskazało konflikty rodzinne/małżeńskie oraz brak komfortu w miejscu zamieszkania ze względu na wandalizm, patologie bądź konflikty sąsiedzkie. W dalszej kolejności wymieniają niepewne szanse edukacyjne dzieci (5,7%), długotrwałą nieobecność partnera/partnerki w związku z pracą podjętą np. za granicą (5,0%), trudności wychowawcze i konflikty z dzieckiem (4,3%) oraz konflikty z prawem członka rodziny (2,1%). Jeden respondent zaznaczył odpowiedź *Inne*, wskazując, że doświadcza stałych trudności związanych z codziennym funkcjonowaniem. Brak problemów i trudności życiowych zadeklarowało 17,0% badanych mieszkańców gminy Jonkowo

Sytuacja społeczna i materialna rodzin respondentów oraz trudności, których doświadczają w codziennym funkcjonowaniu, są ściśle związane z ich otoczeniem oraz barierami i wyzwaniami, 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>36</sup>.

---

<sup>36</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. *Aktywność społeczna i obywatelska*.

**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>
Brak pieniędzy na bieżące wydatki	49	34,8%
Niewielkie zarobki/niska emerytura bądź renta	44	31,2%
Zadłużenie rodziny (kredyty, pożyczki)	41	29,1%
Choroba	40	28,4%
Brak stałego zatrudnienia	27	19,1%
Niepełnosprawność członka rodziny	20	14,2%
Złe warunki mieszkaniowe	18	12,8%
Uzależnienie członka rodziny (alkohol, narkotyki)	15	10,6%
Konflikty rodzinne/matżeńskie	12	8,5%
Brak komfortu w miejscu zamieszkania (wandalizm, patologia, konflikty sąsiedzkie)	12	8,5%
Niepewne szanse edukacyjne dzieci	8	5,7%
Długotrwała nieobecność partnera/partnerki związana z pracą podjętą np. za granicą	7	5,0%
Trudności wychowawcze i konflikty z dzieckiem	6	4,3%
Konflikty z prawem członka rodziny	3	2,1%
Inne	1	0,7%
Moja rodzina nie doświadcza problemów/trudności życiowych	24	17,0%

Źródło: Raport z badania opinii społeczności lokalnych...

Najbardziej newralgicznym obszarem w opinii respondentów okazał się obszar zdrowia. Liczba wskazań na bariery i wyzwania w jego ramach wyniosła 239, a więc najwięcej spośród wszystkich badanych obszarów. Respondenci najczęściej dostrzegali trudny dostęp do lekarzy specjalistów (79,4% badanych), natomiast w mniejszym, ale również znaczącym stopniu utrudniony dostęp do placówek rehabilitacyjnych (34,8%), niedostateczną opiekę nad osobami starszymi i niepełnosprawnymi (22,7%) oraz uprzedzenia wobec osób chorujących, w tym psychicznie (19,9%). Wśród respondentów 12,1% zauważyło brak wiedzy jak dbać o zdrowie, a jeden z badanych mieszkańców zwrócił uwagę na niedostateczny poziom lekarzy rodzinnych.

W drugiej kolejności, respondenci najczęściej wskazywali bariery w obszarze rynku pracy (łącznie 226 wskazań), a wśród nich przede wszystkim te związane z jego specyfiką: brak miejsc pracy w gminie (37,6%) i trudności w dojeździe do pracy (33,3%). Brak warunków do podjęcia działalności gospodarczej zauważyło 13,5% badanych. Dwóch respondentów wskazało natomiast na inne bariery, takie jak niskie wynagrodzenia oraz brak ofert dla małych firm.

<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.

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

Wyszczególnienie	Liczba wskazań	% w stosunku do liczby respondentów <sup>38</sup>
trudny dostęp do lekarzy specjalistów	112	79,4%
utrudniony dostęp do placówek rehabilitacyjnych	49	34,8%
niedostateczna opieka nad osobami starszymi/niepełnosprawnymi	32	22,7%
uprzedzenia wobec osób chorujących (w tym psychicznie), niepełnosprawnych, itp.	28	19,9%
brak wiedzy jak dbać o zdrowie	17	12,1%
inne	1	0,7%

Źródło: Raport z badania opinii społeczności lokalnych...

Rzadziej wymieniane były wyzwania i bariery tkwiące w samych mieszkańcach, a więc nieadekwatność wykształcenia i charakteru dostępnych miejsc pracy (23,4%), niedostateczne kwalifikacje zawodowe (14,2%), brak doświadczenia zawodowego (12,1%) czy niepełnosprawność (7,8%). Istotną barierą okazuje się problem z zapewnieniem opieki dla dziecka/osoby zależnej, na który wskazało aż 17,0% respondentów.

**Tabela 16. 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	53	37,6%
trudności w dojeździe do pracy	47	33,3%
dostępne miejsca pracy nieadekwatne do wykształcenia	33	23,4%
problem z zapewnieniem opieki dla dziecka/osoby zależnej	24	17,0%
niedostateczne kwalifikacje zawodowe	20	14,2%
brak warunków do podjęcia działalności gospodarczej	19	13,5%
brak doświadczenia zawodowego	17	12,1%
niepełnosprawność	11	7,8%
inne	2	1,4%

Źródło: Raport z badania opinii społeczności lokalnych...

Respondenci w najmniejszym stopniu zauważają bariery w sferze edukacji, o czym świadczy łączna liczba wskazań na poziomie 160. Za najpoważniejszą uważają barierę finansową, która uniemożliwia bądź utrudnia podejmowanie nauki (44,0% respondentów), a także brak oferty edukacyjnej dla osób dorosłych (31,2%). W mniejszym, ale również dość znaczącym stopniu odwołują się do niskiej dostępności placówek edukacyjnych (23,4%). Najmniejszy odsetek

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

<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%.

respondentów wymienił trudny dostęp do informacji na temat szkoleń i kursów (9,9%) oraz brak dostępu do komputera i/lub Internetu (5,0%).

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

Wyszczególnienie	Liczba wskazań	% w stosunku do liczby respondentów
bariera finansowa	62	44,0%
brak oferty edukacyjnej dla osób dorosłych	44	31,2%
niska dostępność placówek edukacyjnych	33	23,4%
trudny dostęp do informacji na temat szkoleń i kursów	14	9,9%
brak dostępu do komputera/Internetu	7	5,0%
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 one mniejsze znaczenie. Z relacji ankietowanych okazuje się bowiem, że osoby, które nie zaznaczały barier w zakresie edukacji, niejednokrotnie tłumaczyły, że ten obszar ich nie dotyczy – z różnych względów (wiek, brak potrzeby nauki ze względu na status emeryta bądź rencisty).

Bariery i wyzwania w różnych dziedzinach życia mają powszechny charakter. Są doświadczane i zauważane niezależnie od płci, wieku, statusu na rynku pracy czy sytuacji materialnej – jedynie 5,0% 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 (82,3% respondentów) i biedy (62,4%). Problemem, na który należy zwrócić uwagę jest również problem uzależnienia od substancji psychoaktywnych, takich jak alkohol, narkotyki czy lekarstwa (45,4%) oraz emigracja młodych i dobrze wykształconych osób (34,0%).

Pozostałe z wymienionych problemów były znacznie rzadziej wskazywane przez respondentów: na konieczność zwiększenia aktywności środowisk lokalnych zwróciło uwagę 13,5% badanych, na potrzebę zajęcia się problemem przestępczości – 9,9%, a na rozwiązanie problemu przemocy w rodzinie – 9,2%. Za najmniej ważny problem respondenci uznali brak dostępu do nowoczesnej technologii, takiej jak komputer czy Internet (5,7%).

Spojrzenie respondentów na problemy społeczne w gminie wykracza poza ich własne trudności i bariery, które napotykają. Pomimo, że niewiele ponad jedna dziesiąta z nich doświadczają w swojej rodzinie problemu uzależnienia, to aż prawie połowa widzi go w perspektywie całej gminy. Ciekawe jest również to, że za jeden z najważniejszych 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 5,7% i 7,8% respondentów).



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

Wyszczególnienie	Liczba wskazań	% w stosunku do liczby respondentów <sup>40</sup>
Bezrobocie	116	82,3%
Bieda	88	62,4%
Uzależnienia od substancji psychoaktywnych (alkohol, narkotyki, lekarstwa itp.)	64	45,4%
Emigracja młodych i dobrze wykształconych osób	48	34,0%
Mała aktywność środowisk lokalnych	19	13,5%
Przestępczość	14	9,9%
Przemoc w rodzinie	13	9,2%
Brak dostępu do nowoczesnej technologii (komputer, Internet)	8	5,7%
Inny	0	0,0%

Źródło: Raport z badania opinii społeczności lokalnych...

Dodatkowego światła na problemy społeczne w Gminie Jonkowo dają warsztaty planowania strategicznego, które odbyły się 19 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 trzech obszarach: rodzina, aktywność zawodowa oraz społeczność lokalna. Szczególny nacisk położono na określenie tego, co funkcjonuje dobrze, a co nie działa tak jak powinno, a także zidentyfikowanie przyczyn obecnej sytuacji społecznej.

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

#### Determinanty sytuacji rodzin w Gminie Jonkowo

W ocenie lokalnych liderów i ekspertów, wiele rodzin nie wypełnia należycie swoich funkcji, zwłaszcza w zakresie opieki i wychowania dzieci. Często wyzwaniem, które zmniejsza poczucie bezpieczeństwa członków rodziny, jest sfera materialna i wiążące się z nią problemy takie jak ubóstwo, brak stałego dochodu, trudne warunki mieszkaniowe, minimalizowanie potrzeb bytowych. Jednakże negatywny wpływ psychologiczny, zwłaszcza na dzieci i młodzież, ma również brak należytych wzorców oraz doświadczanie w rodzinach różnorodnych dysfunkcji (np. przemocy fizycznej lub psychicznej, uzależnień, nadużyć emocjonalnych, odrzucenia, rozwodu rodziców, choroby psychicznej).

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

- niezadanie, brak umiejętności gospodarowania budżetem domowym oraz postawę roszczeniową wobec instytucji pomocowych, zwłaszcza GOPS;

<sup>40</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%.

- niedostateczną świadomość rodzicielską oraz niedobór kompetencji wychowawczych, np. w zakresie porozumiewania się ze swoimi dziećmi, rozpoznawania, kontrolowania i wyrażania uczuć, stosowania nagród i kar;
- 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;
- szybkie tempo życia, nastawienie na dobra materialne, przyjemności i/lub karierę zawodową powodują, że członkom rodziny pozostaje coraz mniej czasu dla siebie nawzajem;
- 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”;
- małe zainteresowanie edukacją dzieci i samorozwojem rodziców, co objawia się m.in. niską frekwencją na zebraniach w szkole, niechęcią do podnoszenia kwalifikacji zawodowych;
- nieumiejętność radzenia sobie z problemami osobistymi powoduje ucieczkę w używki, stosowanie przemocy wobec członków rodziny, a nierzadko również zaburzenia i choroby psychiczne;
- w niektórych rodzinach osoby niepełnosprawne są traktowane przedmiotowo, jako możliwość pozyskiwania dodatkowych środków finansowych (zasiłków, dofinansowań z PFRON).

#### Determinanty aktywności zawodowej w Gminie Jonkowo

W opinii lokalnych liderów i ekspertów, praca stanowi jedną z najważniejszych wartości w życiu człowieka jako źródło utrzymania dla osób ją wykonujących i ich rodzin, a także jako przestrzeń, w której ludzie nabywają kwalifikacji zawodowych i doświadczenia oraz kompetencji społecznych w ramach kontaktów z innymi ludźmi (współpracownikami, klientami). Jednakże ocena lokalnego rynku pracy, nawet pomimo bliskości Olsztyna, wypada w sposób umiarkowany. Wskazuje się niedostosowanie struktury podaży pracy do struktury popytu na pracę oraz szereg trudności związanych z podejmowaniem zatrudnienia, zwłaszcza przez ludzi młodych oraz osoby bez specjalistycznych kwalifikacji i doświadczenia zawodowego.

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

- brak większych zakładów pracy na terenie gminy, konieczność dojazdów (utrudniona komunikacja);
- niedostatek wzorców w rodzinie i w społeczności, praca nie jest traktowana jako ważna wartość w życiu;
- ograniczony dostęp do instytucjonalnych form opieki nad dziećmi i innymi osobami zależnymi (w szczególności zbyt mała liczba przedszkoli i żłobków);
- oczekiwania oraz możliwości pracowników i pracodawców w małym stopniu ze sobą korespondują – przedsiębiorcy oferują często niskopłatne miejsca pracy na podstawie tzw. „umów śmieciowych” oraz w trudnych warunkach, traktują pracowników w sposób przedmiotowy, nie inwestują w nich; z kolei osoby poszukujące zatrudnienia a także pracownicy często posiadają niską motywację oraz nie wykazują dbałości o swoje miejsce pracy, mają zawyżone oczekiwania płacowe względem swoich kompetencji oraz jakości świadczonej przez siebie pracy;
- wielu mieszkańców gminy, zwłaszcza ludzi młodych, woli wyjechać za granicę i tam poszukiwać lepiej płatnej pracy.

Podczas warsztatów podkreślano ponadto, iż istotny wpływ na rynek pracy w gminie ma również szereg czynników zewnętrznych, m.in.:

- daleko posunięta specjalizacja społeczeństwa oraz dynamiczny rozwój nowoczesnych technologii (zastępowanie pracy ludzi pracą maszyn) powodujące zmiany w strukturze zatrudnienia, w której część siły roboczej nie znajduje swojego miejsca;
- silne uzależnienie lokalnego rynku pracy od stanu gospodarki globalnej, która wykazuje podatność na poważne kryzysy ekonomiczne;
- polityka gospodarcza państwa oraz skomplikowane przepisy fiskalne kreują wysokie koszty zatrudnienia i inne utrudnienia w prowadzeniu działalności gospodarczej;
- państwo oferuje różnorodne formy zabezpieczenia społecznego adresowane do osób bezrobotnych i niezaradnych życiowo, w ten sposób wspiera myślenie, że „nie opłaca się pracować”;
- nieadekwatność programów nauczania do potrzeb zmieniającego się rynku, degradacja szkolnictwa zawodowego w kraju.

Wymienione wyżej czynniki zewnętrzne rzutują nie tylko na rynek pracy, lecz również na inne sfery życia. Ponadto co istotne, kwestie te są w zasadzie niezależne od decyzji i działań władz lokalnych oraz mieszkańców. Zostały jednak zasygnalizowane, aby uzmysłowić wyzwania stojące przed gminą w zakresie przeciwdziałania problemom społecznym, zwłaszcza bezrobociu. W tej sytuacji dobór narzędzi i instrumentów strategii jest „skazany” na umiarkowaną skuteczność. Jednak pomimo wielu sceptycznych opinii wyrażanych w trakcie warsztatów strategicznych, lokalni liderzy i eksperci podkreślali konieczność podejmowania kolejnych programów i projektów służących wspieraniu aktywizacji mieszkańców.

## 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 Jonkowo.

Według Krajowego Rejestru Sądowego, na terenie gminy swoją siedzibę ma 25 organizacji pozarządowych (nie licząc podmiotów w stanie likwidacji), które działają w dwóch podstawowych formach prawnych, jako:

- 1) stowarzyszenia – 22 podmioty;
- 2) fundacje – 3 podmioty.

Ponadto w rejestrze prowadzonym przez Starostę Olsztyńskiego figurują dwa stowarzyszenia kultury fizycznej, których statuty nie przewidują prowadzenia działalności gospodarczej:

- Warmiński Klub Strzelecki „10” w Jonkowie, zarejestrowany w 2006 roku,
- Klub Sportowy „JONKOVIA” z siedzibą również w Jonkowie, zarejestrowany w 2008 roku.

Podsumowując, na terenie gminy jest aktywnych 27 organizacji pozarządowych, które mają siedziby w 14 różnych miejscowościach. Tylko dwie spośród nich są zarejestrowane również jako przedsiębiorcy, zaś jedna posiada status Organizacji Pożytku Publicznego.

Tabela 19. Organizacje pozarządowe mające siedzibę na terenie Gminy Jonkowo

Lp.	Nazwa organizacji	Siedziba	Rok wpisu do rejestru	Status OPP	Status przedsiębiorcy
1.	Stowarzyszenie „Węgajty”	Węgajty	2001	Tak	Nie
2.	Ochotnicza Straż Pożarna w Jonkowie	Jonkowo	2001	Nie	Nie
3.	Ochotnicza Straż Pożarna we Wrzesinie	Wrzesina	2001	Nie	Nie
4.	Ochotnicza Straż Pożarna w Mątkach	Mątki	2001	Nie	Nie
5.	Ochotnicza Straż Pożarna w Węgajtach	Węgajty	2001	Nie	Nie
6.	Stowarzyszenie Kawkowiacy	Stare Kawkowo	2001	Nie	Nie
7.	Ochotnicza Straż Pożarna w Szalstrach	Szalstry	2001	Nie	Nie
8.	Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Gminy Jonkowo "Nasza Gmina"	Jonkowo	2001	Nie	Nie
9.	Stowarzyszenie „Zielona Gmina”	Pupki	2002	Nie	Nie
10.	Stowarzyszenie Rozwoju Wsi Warkały i Okolic "Nasza Szkoła"	Warkały	2002	Nie	Nie
11.	Stowarzyszenie Animatorów Kultury na Wsi	Jonkowo	2002	Nie	Nie
12.	Stowarzyszenie „Szuwary”	Szalstry	2002	Nie	Nie
13.	Ręką Dzieło Stowarzyszenie Ekologiczno Artystyczne	Godki	2003	Nie	Nie
14.	Stowarzyszenie na Rzecz Edukacji Zawodowej "Professio"	Wrzesina	2005	Nie	Tak
15.	Stowarzyszenie „Wspólna Droga”	Jonkowo	2006	Nie	Nie
16.	Stowarzyszenie „Dać Szansę”	Jonkowo	2006	Nie	Nie
17.	Stowarzyszenie "Dobry Samorząd Miast i Gmin Olsztyńskich"	Szalstry	2007	Nie	Nie
18.	Stowarzyszenie „Szalstry”	Szalstry	2007	Nie	Nie
19.	Warmińsko-Mazurskie Zrzeszenie Studentów	Kajny	2011	Nie	Nie
20.	Ogólnopolskie Stowarzyszenie Miłośników Militariów "Sztandar"	Wilimowo	2011	Nie	Tak
21.	"Stowarzyszenie Niepoprawne Radio pl"	Giedajty	2012	Nie	Nie
22.	Stowarzyszenie Społeczno-Kulturalne Samograj	Nowe Kawkowo	2012	Nie	Nie
23.	Fundacja Stare Buty	Gutkowo	2013	Nie	Nie
24.	Fundacja Lawendowe Muzeum Żywe im. Jacka Olędzkiego	Nowe Kawkowo	2014	Nie	Nie
25.	Fundacja Warmia	Giedajty	2014	Nie	Nie

Źródło: opracowanie własne na podstawie KRS.

Pola działalności jak i sama aktywność organizacji pozarządowych z terenu gminy jest bardzo zróżnicowana. Oprócz klubów sportowych i ochotniczych straży pożarnych, działa tu znaczna ilość podmiotów III sektora, które swoje cele statutowe lokują w obszarze upowszechniania różnorodnych form kultury, sztuki oraz ekologii. Kilka organizacji wspiera ponadto rozwój lokalny – całej gminy lub poszczególnych miejscowości.

Ważny obszar aktywności obywatelskiej stanowi udział w wyborach i referendach. Zestawienie danych dla Gminy Jonkowo, dostępnych na stronie Państwowej Komisji Wyborczej<sup>41</sup>, pozwala stwierdzić, iż spośród ostatnich czterech wyborów powszechnych w Polsce, największym zainteresowaniem cieszyły się wybory prezydenckie w 2010 roku oraz wybory do Sejmu i Senatu w 2011 r. Frekwencja wyborcza w Gminie wyniosła odpowiednio 51,61 i 44,97%, była mniejsza od frekwencji w kraju o 3,7 oraz 3,95 punktów proc.

Wykres 12. Frekwencja wyborcza w kraju i Gminie Jonkowo



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Należy stwierdzić, iż zachowania wyborcze mieszkańców Gminy Jonkowo wpisują się w 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.

Zdaniem Urszuli Panicz z Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu, „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”<sup>42</sup>.

Należy jednak postawić hipotezę, iż opisany stan rzeczy to również częściowo konsekwencja niedostatecznego poczucia wpływu mieszkańców na sprawy lokalne oraz działania władz samorządowych. Jak bowiem wynika z badań ankietowych społeczności gminnej, jedynie 27% respondentów ocenia, że zdecydowanie lub raczej posiada wpływ na sprawy lokalne, natomiast większość, bo 58,8% respondentów, w mniejszym lub większym stopniu przyznaje się do odczuwanego braku wpływu na sprawy lokalne. Zdania na ten temat nie wyraziło 14,2%

<sup>41</sup> <http://pkw.gov.pl/>

<sup>42</sup> U. Panicz, *Frekwencja wyborcza a stan polskiej demokracji*, „Refleksje” 2011, nr 4, s. 112-113.

respondentów. Badani mieszkańcy gminy nieco wyżej oceniają swój wpływ na istotne decyzje podejmowane przez władze samorządowe niż na ogólnie rozumiane sprawy lokalne. W świetle wyników badań okazuje się bowiem, że 38,3% respondentów uważa, że takiego wpływu *raczej* nie posiada, natomiast 17,0%, że *zdecydowanie* go nie ma, podczas gdy wpływ ten odczuwa łącznie 33,4% badanych, przy czym 29,1% *raczej*, a 4,3% *zdecydowanie*. Własnego zdania w tej kwestii nie ma 11,3% respondentów.

Badania ankietowe mieszkańców Gminy Jonkowo 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 (37,6%) respondentów. Najczęściej wskazywanym sposobem zaangażowania jest pomoc sąsiedzka (66,0% *aktywnych* respondentów), a następnie dbanie o czystość i estetykę najbliższego otoczenia (58,5%), pomoc przy organizacji imprez i wydarzeń lokalnych (39,6%) oraz wolontariat na rzecz osób potrzebujących wsparcia (22,6%). Pozostałe formy aktywności społecznej i obywatelskiej deklarowane są już rzadziej: 16,9% badanych mieszkańców wspiera rzeczowo lub finansowo inicjatywy społeczne, 15,1% pełni funkcje społeczne, a 9,4% bierze udział w konsultacjach projektów lokalnych strategii i programów.

Tabela 20. Formy zaangażowania respondentów w życie lokalnej społeczności

Wyszczególnienie	Liczba wskazań	Odsetek respondentów, którzy deklarują zaangażowanie <sup>43</sup>
pomoc sąsiedzka	35	66,0%
dbanie o estetykę i czystość najbliższego otoczenia	31	58,5%
pomoc przy organizacji imprez/wydarzeń lokalnych	21	39,6%
wolontariat na rzecz osób potrzebujących wsparcia	12	22,6%
pełnienie funkcji społecznych (np. sołtys, radny)	8	15,1%
konsultacje projektów lokalnych strategii, programów	5	9,4%
wsparcie rzeczowe inicjatyw społecznych (np. udostępnianie pomieszczeń, sprzętu)	5	9,4%
wsparcie finansowe organizacji i inicjatyw społecznych (np. darowizny)	4	7,5%
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, jak również niewielu interesuje się jej rozwojem i programowaniem lokalnych polityk publicznych.

<sup>43</sup> Wartości procentowe liczone były w odniesieniu do liczby respondentów, którzy zadeklarowali zaangażowanie w życie lokalnej społeczności (53 osoby). Ponadto respondenci mieli możliwość wskazania więcej niż 1 odpowiedź, w związku z czym wartości procentowe nie sumują się do 100,0%.

Najistotniejszą barierą i wyzwaniem w obszarze aktywności społecznej w gminie Jonkowo okazuje się niskie zaufanie między mieszkańcami, na które zwraca uwagę aż 46,8% respondentów. W dalszej kolejności badani wskazywali trudności w pozyskiwaniu środków finansowych (27,0%), trudności w godzeniu życia zawodowego i osobistego z aktywnością społeczną (19,9%) oraz brak przychylności ze strony władz (17,7%). Wśród respondentów 16,3% odwołuje się do braku popularności działalności społecznej, natomiast 7,8% do jej negatywnej oceny w społeczeństwie

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

Wyszczególnienie	Liczba wskazań	% w stosunku do liczby respondentów <sup>44</sup>
niskie zaufanie między mieszkańcami	66	46,8%
trudności w pozyskiwaniu środków finansowych	38	27,0%
trudności w godzeniu życia zawodowego i osobistego z aktywnością społeczną	28	19,9%
brak przychylności ze strony władz	25	17,7%
działalność społeczna nie jest popularna	23	16,3%
działalność społeczna oceniana jest negatywnie	11	7,8%
inne	0	0,0%

Źródło: Raport z badania opinii społeczności lokalnych...

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

Ponad połowa (56,7%) respondentów uważa, że w ich miejscowościach występują słabe więzi między mieszkańcami, którzy w małym stopniu identyfikują się ze społecznością oraz wykazują brak zaangażowania społecznego bądź nieliczne przejawy wzajemnej pomocy i wspólnych działań. Według 10,6% badanych ich społeczności charakteryzuje wysoki poziom obojętności społecznej. Na pozytywne więzi między mieszkańcami i wspólne działania w zakresie spraw społecznych wskazuje 22,7%, natomiast tylko 9,9% na identyfikację mieszkańców ze społecznością oraz liczne przejawy samopomocy. Żaden z badanych respondentów nie uznał swojej społeczności za mocno zintegrowaną.

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

Wyszczególnienie	Liczba wskazań	% wskazań
Więzi pomiędzy mieszkańcami są luźne, społeczność charakteryzuje wysoki poziom obojętności społecznej	15	10,6%
Mieszkańcy w małym stopniu identyfikują się ze społecznością i jej sprawami, brak zaangażowania społecznego mieszkańców	35	24,8%

<sup>44</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%.

Występują słabe więzi między mieszkańcami, występują nieliczne przejawy wzajemnej pomocy i wspólnych działań	45	31,9%
Występują pozytywne więzi pomiędzy mieszkańcami, podejmowane są wspólne działania w zakresie spraw społecznych	32	22,7%
Występują liczne przejawy samopomocy, społeczność jest zintegrowana, mieszkańcy identyfikują się ze społecznością	14	9,9%
Społeczność jest mocno zintegrowana, współdziała ze sobą, występują bardzo częste wspólne działania, mieszkańcy mocno identyfikują się ze społecznością	0	0,0%
<b>Razem</b>	<b>141</b>	<b>100,0%</b>

Źródło: Raport z badania opinii społeczności lokalnych...

Częściowej odpowiedzi na pytanie o przyczyny opisanych wyżej tendencji dają ponadto warsztaty planowania strategicznego (19.08.2014) z udziałem lokalnych liderów i ekspertów. Uczestnicy spotkania zidentyfikowali szereg czynników warunkujących niską aktywność społeczną i obywatelską mieszkańców gminy.

#### Determinanty aktywności społecznej w Gminie Jonkowo

W ocenie lokalnych liderów i ekspertów, społeczność lokalną charakteryzuje niski poziom integracji, wspólnej tożsamości oraz współpracy, zaś aktywność na rzecz dobra wspólnego w ramach organizacji pozarządowych, grup nieformalnych oraz wspólnot religijnych spada. Jako przyczyny tego stanu rzeczy lokalni liderzy i eksperci wskazują:

- niechęć ludzi do wzajemnego, bezinteresownego działania na rzecz otoczenia, brak empatii i zaufania; w stosunkach międzyludzkich często pojawiają się negatywne uczucia: podejrzliwość, zazdrość, zawiść;
- narastający konsumpcjonizm, sukces życiowy jest utożsamiany z pieniędzmi oraz posiadaniem różnych dóbr materialnych;
- rodziny nie wychowują należycie dzieci – błędy wychowawcze popełniane przez rodziców są wspierane przez negatywny wpływ mediów;
- obciążenie schedą z poprzedniego systemu: postawy roszczeniowe, bierność obywatelska;
- brak lokalnego czynnika integrującego społeczność oraz kreującego poczucie wspólnoty – nieznanomość idei samorządowej, niska świadomość na temat możliwości wpływania na sprawy lokalne, brak myślenia w kategoriach, że „samorząd gminy to MY”;
- niedostateczne zaangażowanie władz samorządu w życie społeczne mieszkańców gminy, zbyt mała otwartość na wnioski i inicjatywy oddolne;
- przyzwolenie społeczne dla funkcjonowania dysfunkcyjnych grup oraz zachowań apolitycznych, znieczulica społeczna.

## **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 Jonkowo:

- a. **Położenie gminy w sąsiedztwie miasta wojewódzkiego Olsztyna** stanowi istotny czynnik rozwojowy. Jonkowo staje się atrakcyjnym miejscem do zamieszkania chociażby ze względu na inwestycje prowadzone przez władze samorządowe. Gmina nie ogranicza się jednak wyłącznie do funkcji „sypialni” dużego miasta, ponieważ na jej terenie nieźle rozwija się sektor gospodarczy. Zaś funkcje agrarne gminy, pomimo jej wiejskiego statusu, nie są aż tak istotne jak w wielu innych gminach.
- b. **Rośnie liczba ludności**, ponieważ przyrost naturalny oraz saldo migracji są dodatnie. 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>45</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. W przyszłości będzie 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”.
- c. Ważnym problemem gminy jest **bezrobocie**. Na koniec 2013 r. w UPPO jako „bezrobotni” zarejestrowanych były 404 osoby, niecałe 6% mieszkańców gminy. Problem w istocie dotyczy znacznie większej liczby mieszkańców, ponieważ brak pracy przynajmniej jednego rodzica wpływa na status materialny całej rodziny. Co charakterystyczne, częściej bezrobotne są kobiety niż mężczyźni, osoby młode, a także mieszkańcy mający niskie wykształcenie oraz bez kwalifikacji zawodowych. Aczkolwiek w gminie relatywnie duża jest grupa bezrobotnych z wykształceniem wyższym oraz policealnym i średnim zawodowym. 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 urzędu pracy. Również tymczasowość zatrudnienia, praca w „szarej strefie” albo zatrudnienie za najniższą krajową mogą wzmacniać deprywację różnorodnych potrzeb ludzi.
- d. **Co siódmy mieszkaniec gminy korzysta z pomocy społecznej**, z tego ponad jedna trzecia długotrwałe. Najczęściej doświadczanymi przez te osoby problemami, uzasadniającymi

---

<sup>45</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.

objęcie ich wsparciem, są: bezrobocie; ubóstwo; niepełnosprawność; długotrwała lub ciężka choroba; bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego. Bardzo często pomoc społeczna jest udzielana również w związku z ochroną macierzyństwa oraz wielodzietnością. Głębiej kryją się jednak inne problemy, np. dysfunkcje społeczne (nadużywanie alkoholu, stosowanie przemocy wobec rodziny; niedostateczne kompetencje osobowościowe i społeczne oraz negatywne nawyki i przekonania skutkujące nieumiejętnością pełnienia ról rodzinnych, społecznych i zawodowych). W ocenie lokalnych liderów i ekspertów, wiele rodzin nie wypełnia należycie swoich funkcji, zwłaszcza w zakresie opieki i wychowania dzieci. Kwestie te są jednak trudne do ujęcia w statystykach oraz badaniach. Mieszkańcy jako źródło problemów wskazują zwykle czynniki „zewnętrzne”, np. brak miejsc pracy w gminie, trudności w dojeździe do pracy, bariery finansowe, problem z zapewnieniem opieki dla dziecka/osoby zależnej.

- e. W świetle badań sondażowych, **codziennosc mieszkańców gminy toczy się przede wszystkim wokół spraw bytowych i finansów**. 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). Nierzadko pojawia się również choroba oraz niepełnosprawność członka rodziny, a także zła sytuacja mieszkaniowa. Niejako potwierdzenie powyższego wniosku znajdujemy w tym, iż mieszkańcy poniżej przeciętnej oceniają swój poziom zamożności.
- f. 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 infrastruktura publiczna oraz gospodarki odpadami; czystość, porządek i ład przestrzenny; pomoc i opieka społeczna; sfera bezpieczeństwa publicznego; jakość systemu edukacyjnego i oświaty; oferta kulturalna oraz dostęp do sportu i rekreacji. Najbardziej mieszkańcy oceniają natomiast komunikację publiczną oraz opiekę zdrowotną, które nie leżą bezpośrednio w gestii władz gminy. W tej ostatniej dziedzinie jako bariery wskazuje się przede wszystkim trudny dostęp do lekarzy specjalistów oraz placówek rehabilitacyjnych, niedostateczną opiekę nad osobami starszymi i niepełnosprawnymi, a także panujące uprzedzenia wobec osób chorujących.
- g. W świetle wcześniejszych konkluzji, nie dziwi **niska aktywność społeczna w gminie**. Mieszkańcy skupieni na tym, aby pozatalwiać wszelkie sprawy socjalno-bytowe, dodatkowo obarczeni problemami takimi jak brak pracy, choroba czy niepełnosprawność, nie są zainteresowani działaniem na rzecz dobra wspólnego. Przyczyny niskiej aktywności społecznej tkwią ponadto w niedostatku zaufania pomiędzy mieszkańcami, braku popularności takiej formy aktywności, ale również – w niskiej świadomości społecznej oznaczającej m.in. brak myślenia w kategoriach, że „samorząd gminy to jej mieszkańcy”. 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 pewnej części 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 Jonkowo, warto zadać pytanie: „Co będzie, jeśli nie zostaną podjęte żadne działania zaradcze?”<sup>46</sup>. Należy przypuszczać, iż znaczna

<sup>46</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.

większość mieszkańców sobie poradzi. Ograniczenie instrumentów wsparcia publicznego może przy tym zadziałać stymulująco na cechy takie jak ludzka zaradność, kreatywność czy przedsiębiorczość, uruchamiając endogenne działania mające na celu samoorganizację społeczną oraz lepsze wykorzystanie zasobów lokalnych. Jak bowiem wiadomo, nadmierna opiekuńczość państwa działa demotywująco oraz uzależniająco na osoby i rodziny, które są nią objęte. Jednak w przypadku części mieszkańców omawiany eksperyment mógłby się zakończyć tragicznie. Przenoszenie w całości odpowiedzialności na przykład na osoby niezdolne w pełni do samodzielnej egzystencji z powodu wieku, choroby czy niepełnosprawności, byłoby zabiegiem ryzykownym.

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

### 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>47</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>47</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>48</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>49</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>48</sup> Zob. *Europa 2020*, s. 12.

<sup>49</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 przyczynić 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 wzmocnienie 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>50</sup>.

Istotnych wskazań dla lokalnej polityki społecznej należy również poszukiwać w powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, a przede wszystkim w planie rozwoju gminy. Jednak ze względu na horyzont czasowy obowiązujących dokumentów<sup>51</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>50</sup> *Strategia polityki społecznej województwa warmińsko-mazurskiego do 2020 roku* (<http://portal.warmia.mazury.pl/pl/polityka-spoleczna/pomoc-i-integracja-spoleczna/771-strategia-polityki-spolecznej-województwa-warmińsko-mazurskiego>), s. 65-85.

<sup>51</sup> Strategia rozwiązywania problemów społecznych w Powiecie Olsztyńskim (aktualizacja) obowiązuje do 2015 roku. Natomiast strategia rozwoju gminy została przyjęta na lata 2004-2015 jako Program Rozwoju Lokalnego Gminy Jonkowo.

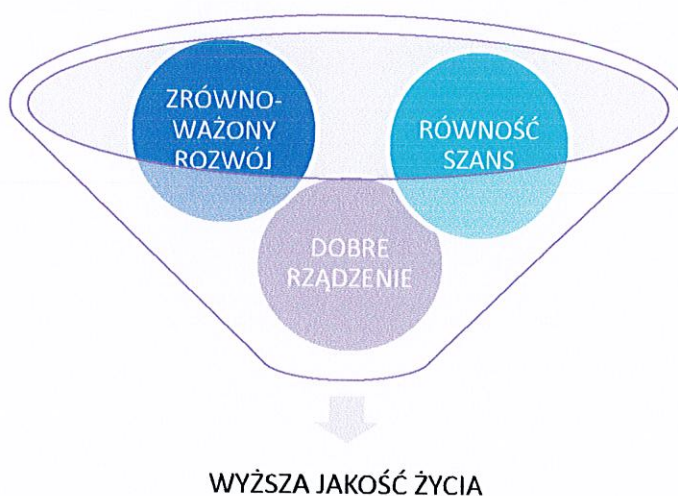
## 3.2. Wartości i zasady horyzontalne

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>52</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>53</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 władze warunków umożliwiających swobodny dostęp obywateli do różnych zasobów i usług społecznych, np. edukacji, kultury, rynku pracy.

<sup>52</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>53</sup> Por. H. Gawroński, *Zarządzanie strategiczne w samorządach lokalnych*, Warszawa 2010, s. 139.



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 Jonkowo 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 Jonkowo 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 Jonkowo 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 osłonowych;
- 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>54</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>54</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

Sytuacja społeczna gminy jest korzystna – mieszkańcy są aktywni, zaradni, chętniej angażują się w sprawy lokalne. Skala problemów społecznych została zmniejszona, zatem mniej osób i rodzin korzysta z pomocy społecznej. Fundament życia społecznego gminy stanowią rodziny, które dają poczucie bezpieczeństwa i wspólnoty, dbają o potrzeby swoich członków (materialne, socjalne, edukacyjne, kulturalne, duchowe), przekazując pozytywne wzorce zachowań. Wzajemny szacunek i wsparcie, zrozumienie, tolerancja dla odmiennych poglądów to typowe postawy w życiu rodzinnym i społecznym. Wysoki poziom solidarności społecznej oraz gotowość do niesienia pomocy osobom jej potrzebującym idą w parze z brakiem przyzwolenia na dysfunkcje (np. uzależnienia, przemoc, przestępczość).

Władza lokalna jest otwarta i dostępna dla obywateli, którzy darzą ją szacunkiem i zaufaniem.

Na terenie gminy są realizowane inicjatywy oddolne, w tym poprzez działalność organizacji pozarządowych, które efektywnie zaspokajają różne potrzeby mieszkańców. Samorząd wspiera te działania organizacyjne, kadrowo, a przede wszystkim finansowo. Jest to możliwe dzięki stabilnej sytuacji budżetu gminy – wysokie dochody własne są zapewnione, ponieważ mieszkańcy są nie tylko aktywni zawodowo, ale również uczciwie płacą podatki.

Rynek pracy zapewnia zatrudnienie dla wszystkich zgodnie z kwalifikacjami. Pracodawcy oferują godne warunki wynagrodzenia oraz warunki pracy zgodne z zasadami BHP. Gmina wspiera aktywność zawodową rodziców poprzez zapewnienie form opieki instytucjonalnej dla dzieci.

Wszyscy mieszkańcy gminy, również osoby doświadczające na co dzień różnych trudności i barier w funkcjonowaniu (np. osoby starsze i niepełnosprawne), mogą czuć się pełnoprawnymi członkami społeczeństwa, ponieważ mają zapewniony dostęp do dóbr i usług publicznych.

Mieszkańcy gminy są w dobrej kondycji psychicznej i fizycznej, potrafią zadbać o swoje zdrowie oraz prowadzą aktywny tryb życia bez nałogów. Natomiast osoby i rodziny doświadczające trudności życiowych uzyskują specjalistyczne wsparcie w ramach sprawnie działającego systemu pomocy i integracji społecznej.

Wizja rozwoju społecznego Gminy Jonkowo 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 przekonaniami, o ile nie narusza praw i wolności innych osób.

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

#### **MISJA**

Gmina Jonkowo 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**

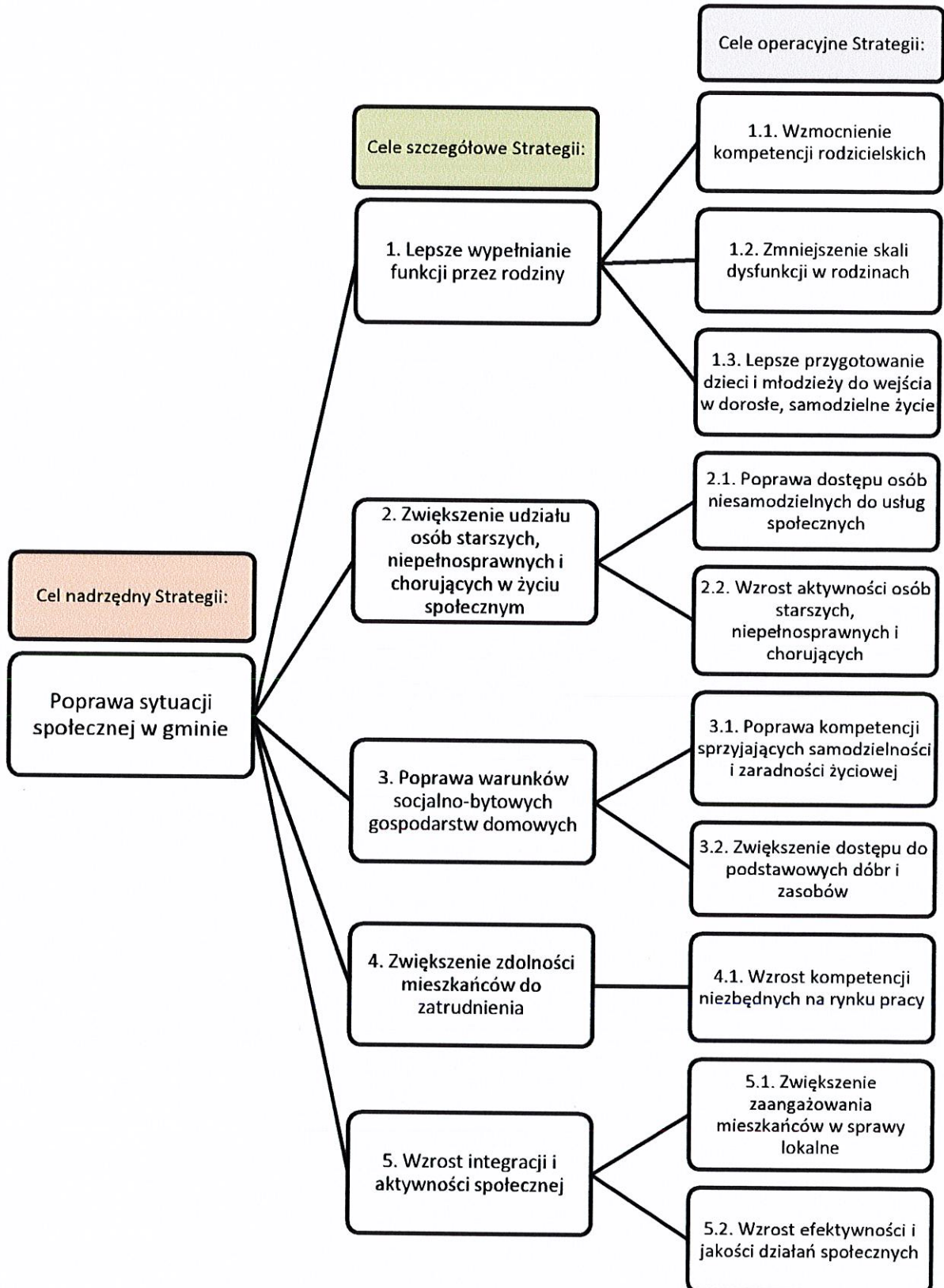
Część operacyjną Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Jonkowo na lata 2015-2020 usystematyzowano w formie priorytetów. Każdy z nich dotyczy innego obszaru rzeczywistości społecznej, jednakże są one ze sobą ściśle powiązane. Dlatego też należy je rozpatrywać łącznie jako elementy składowe 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.

## Systematyka celów, priorytetów i głównych kierunków działań



<b>Cel szczegółowy GSRPS</b>	<b>Cel operacyjny GSRPS</b>	<b>Działania</b>	<b>Priorytet</b>
1. Lepsze wypełnianie funkcji przez rodziny	1.1. Wzmocnienie kompetencji rodzicielskich	Działanie I.1. Wsparcie rozwoju kompetencji rodzicielskich Działanie II.2. Edukacja społeczna sprzyjająca zaradności i gospodarności	I, II
	1.2. Zmniejszenie skali dysfunkcji w rodzinach	Działanie I.2. Zmniejszanie skali dysfunkcji w rodzinach	I
	1.3. Lepsze przygotowanie dzieci i młodzieży do wejścia w dorosłe, samodzielne życie	Działanie I.3. Rozwój usług edukacyjnych i opiekuńczych dla dzieci Działanie II.1. Wdrażanie instrumentów na rzecz poprawy kompetencji, doświadczenia i aktywności zawodowej – pkt 1 i 4	I, II
2. Zwiększenie udziału osób starszych, niepełnosprawnych i chorujących w życiu społecznym	2.1. Poprawa dostępu osób niesamodzielnych do usług społecznych	Działanie I.4. Zapewnienie dostępu osób zależnych i ich rodzin do usług społecznych	I
	2.2. Wzrost aktywności osób starszych, niepełnosprawnych i chorujących	Działanie III.1. Budowanie świadomości i aktywności społecznej – pkt 2-4	III
3. Poprawa warunków socjalno-bytowych gospodarstw domowych	3.1. Poprawa kompetencji sprzyjających samodzielności i zaradności życiowej	Działanie II.2. Edukacja społeczna sprzyjająca zaradności i gospodarności	II
	3.2. Zwiększenie dostępu do podstawowych dóbr i zasobów	Działanie II.3. Zapewnienie dostępu do podstawowych dóbr i zasobów	II
4. Zwiększenie zdolności mieszkańców do zatrudnienia	4.1. Wzrost kompetencji niezbędnych na rynku pracy	Działanie II.1. Wdrażanie instrumentów na rzecz poprawy kompetencji, doświadczenia i aktywności zawodowej	II
5. Wzrost integracji i aktywności społecznej	5.1. Zwiększenie zaangażowania mieszkańców w sprawy lokalne	Działanie III.1. Budowanie świadomości i aktywności społecznej	III
		Działanie III.2. Wzmacnianie wspólnej tożsamości i odpowiedzialności za otoczenie Działanie III.3. Zadania na rzecz większej dostępności przestrzeni publicznej	
	5.2. Wzrost efektywności i jakości działań społecznych	Działanie III.4. Zwiększanie efektywności i jakości działań społecznych	III

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. Wsparcie procesu opieki i wychowania w rodzinie oraz poza nią**

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 i zdolności).

Rodzina wypełnia ważne funkcje:

- opiekuńczą – wiążącą się ze stałą lub tymczasową opieką nad domownikami niesamodzielnymi z racji wieku (dzieci, osoby starsze) lub ograniczonej sprawności psychoruchowej (osoby z niepełnosprawnością, chorujące);
- wychowawczą – oznaczającą przygotowanie dzieci do prawidłowego pełnienia ról społecznych poprzez przekazywanie im norm i wzorców oraz korygowanie aspołecznych zachowań dorosłych;
- emocjonalno-ekspresyjną – koncentrującą się na realizacji wewnątrz rodziny oraz poza nią potrzeb psychologicznych swoich członków (aspekty emocjonalno-duchowe).

Istotną rolą rodziny jest ponadto zapewnianie materialno-ekonomicznych podstaw do życia i rozwoju jej członków. Wiąże się to 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 odrębnym priorytecie GSRPS.

Co istotne, rodzina nie jest tworem odizolowanym od świata, lecz działającym w określonym otoczeniu (prawnym, instytucjonalnym, ekonomicznym, społeczno-kulturowym), które narzuca propagowany styl życia, określa oczekiwania wobec osób, a także determinuje możliwości egzystencjalne. To właśnie ze środowiska, w którym funkcjonuje rodzina, pochodzi wiele zasobów oraz możliwości, z których korzystają jej członkowie, ale również płynie mnóstwo zagrożeń oraz czynników utrudniających prawidłowe wypełnianie funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Są to m.in. bezrobocie, ubóstwo, uzależnienia, a także zmiany demograficzne i cywilizacyjne. 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. Ponadto niemal nieograniczony dostęp do mediów (TV, Internet) oraz styl życia i odżywiania mogą skutkować, w szczególności w przypadku dzieci i młodzieży, 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.

Lokalna polityka społeczna powinna być ukierunkowana na działania służące wzmocnieniu funkcji rodziny związanych z zapewnieniem wychowania i opieki dla jej członków, jak również dla osób pozbawionych wsparcia rodziny, w szczególności samotnych osób starszych. Kluczowego znaczenia nabierają zatem programy i projekty mające na celu podnoszenie kompetencji rodzicielskich, minimalizowanie dysfunkcji w rodzinach, wyrównywanie szans edukacyjnych dzieci i młodzieży, jak również przeciwdziałanie zachowaniom ryzykownym młodych ludzi.

### **Działanie I.1. Wsparcie rozwoju kompetencji rodzicielskich**

- 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 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

### **Działanie I.2. Zmniejszanie skali dysfunkcji w rodzinach**

- 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).
- 4) Tworzenie i rozwój na terenie Gminy Jonkowo placówek wsparcia dziennego w formie opiekuńczej, specjalistycznej lub pracy podwórkowej.

**Okres realizacji działań:** 2015-2020

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

### **Działanie I.3. Rozwój usług edukacyjnych i opiekuńczych dla dzieci**

- 1) Rozwój systemu opieki nad dziećmi w wieku 0-3 lat w postaci żłobka, klubu dziecięcego i/lub 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 doskonalących wiedzę i umiejętności oraz rozwijających pasje i zainteresowania dzieci i młodzieży realizowanych w różnych formach, np. kółek, konkursów, turniejów sportowych, wycieczek i wyjazdów (do kina, parku linowego, na basen, tyżwy lub narty w Rusi) oraz obozów edukacyjnych.



- 4) Lepsze wykorzystanie na potrzeby dzieci i młodzieży posiadanej przez gminę infrastruktury społecznej, przede wszystkim świetlic wiejskich, a także tworzenie nowych obiektów i miejsc (młodzieżowe kluby spotkań, leśny *skate park*).
- 5) Rozwój gminnych placówek oświatowych poprzez zaspokajanie potrzeb inwestycyjnych, podnoszenie jakości kształcenia, a także wzmacnianie aspiracji edukacyjnych uczniów.

**Okres realizacji działań:** 2015-2020

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

#### **Działanie I.4. Zapewnienie dostępu osób zależnych<sup>55</sup> i ich rodzin do usług społecznych**

- 1) Zapewnienie domowych usług opiekuńczych dla osób niesamodzielnych w celu jak najdłuższego utrzymania ich w środowisku zamieszkania.
- 2) Upowszechnianie pomocy sąsiedzkiej oraz wolontariatu na rzecz osób starszych i niepełnosprawnych.
- 3) Organizacja stałej lub okresowej pomocy instytucjonalnej w formie pobytu w ośrodku wsparcia dziennego, udzielającego pomocy w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych, sprawującego częściową opiekę nad uczestnikami, stymulującego intelektualną, psychiczną i fizyczną sprawność osób starszych i niepełnosprawnych.

**Okres realizacji działań:** 2015-2020

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

### **Priorytet II. Poprawa warunków materialnych w gospodarstwach 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, w konflikty z prawem itp. Zapobieganie opisanym wyżej sytuacjom powinno koncentrować wysiłki instytucjonalne przede wszystkim na podnoszeniu kompetencji indywidualnych i społecznych mieszkańców sprzyjających aktywności zawodowej oraz postawom samodzielności i zaradności życiowej.

Nacisk programów i projektów w obszarze rynku pracy powinien zostać położony na aktywizację osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji, w tym kobiet, ludzi młodych, osób posiadających wykształcenie formalne niższe niż średnie oraz długotrwale bezrobotnych. 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 Urzędem Pracy Powiatu Olsztyńskiego, instytucjami otoczenia biznesu oraz samymi przedsiębiorcami.

Z uwagi na pojawiające się zagrożenia ze strony nieuczciwych sprzedawców oraz próby wyłudzenia pieniędzy, istotne znaczenie będzie miała ponadto szeroko rozumiana edukacja ekonomiczna wszystkich grup ludności. Niemniej ważne będzie wspieranie osób i rodzin

---

<sup>55</sup> Osoby zależne ze względu na zły stan zdrowia, niepełnosprawność fizyczną i/lub intelektualną albo podeszły wiek potrzebują stałej lub okresowej opieki ze strony osób, które pozostają z nimi we wspólnym gospodarstwie domowym, albo wymagają wsparcia instytucji do tego powołanych.

korzystających z pomocy społecznej przez specjalistów, którzy pomogą im lepiej prowadzić gospodarstwo domowe oraz dokonywać racjonalnych decyzji konsumenckich, ażeby udzielane im wsparcie finansowe ze środków publicznych nie było marnotrawione. Działania w ramach priorytetu drugiego GSRPS powinny być ponadto ukierunkowane na przeciwdziałanie zjawisku niepewności mieszkaniowej oraz bezdomności.

### **Działanie II.1. Wdrażanie instrumentów na rzecz poprawy kompetencji, doświadczenia i aktywności zawodowej**

- 1) Rozwój doradztwa zawodowego, pośrednictwa pracy, a także wsparcia psychologów, coachów i innych specjalistów w zakresie poznawania przez mieszkańców 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, w szczególności 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) 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.
- 5) Promocja równościowego podejścia do kobiet i mężczyzn na rynku pracy, w tym działań zmierzających do przełamywania stereotypów dotyczących płci, a także elastycznych form zatrudnienia i organizacji pracy jako elementu ułatwiającego godzenie obowiązków zawodowych z pełnieniem ról rodzinnych.
- 6) Wsparcie inicjatyw promujących wśród mieszkańców postawy przedsiębiorcze, dobre praktyki biznesu oraz ekonomię społeczną, m.in. w formie spotkań informacyjnych, debat, wizyt studyjnych oraz pomocy szkoleniowej, doradczej i finansowej dla osób podejmujących samozatrudnienie w formie jednoosobowej działalności gospodarczej, spółdzielni socjalnej albo firm tworzących nowe miejsca pracy.
- 7) Wzmocnienie roli i znaczenia Klubu Integracji Społecznej działającego przy GOPS-ie poprzez zapewnienie odpowiedniego zaplecza kadrowego i organizacyjnego.

**Okres realizacji działań:** 2015-2020

**Podmioty realizujące:** UG, GOPS/KIS, jednostki organizacyjne gminy, PUP, OHP, instytucje i organizacje działające w obszarze rynku pracy (m.in. agencje zatrudnienia, placówki kształcenia ustawicznego), Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej, LGD, organizacje branżowe przedsiębiorców, instytucje otoczenia biznesu

### **Działanie II.2. Edukacja społeczna sprzyjająca zaradności i gospodarności**

- 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, GOK, szkoły gminne, PES, przedsiębiorcy, banki i instytucje finansowe

### **Działanie II.3. Zapewnienie dostępu do podstawowych dóbr i zasobów**

- 1) Udzielanie wsparcia finansowego oraz świadczeń w naturze rodzinom i osobom znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej, w szczególności osób i rodzin niezaradnych życiowo z powodu niepełnosprawności fizycznej i/lub intelektualnej, zamieszkujących miejscowości peryferyjne (oddalone od siedziby gminy oraz miasta Olsztyna), a także rodzin dotkniętych zdarzeniami losowymi, klęskami żywiołowymi lub ekologicznymi.
- 2) Organizowanie zbiórek żywności, odzieży i innych podstawowych dóbr z przeznaczeniem dla najbardziej potrzebujących, w szczególności rodzin wielodzietnych i niepełnych.
- 3) Realizacja programów w zakresie prewencji przed utratą mieszkania, zadłużeniem czynszowym, eksmisją i bezdomnością.
- 4) Wspieranie rozwoju różnych form mieszkalnictwa i budownictwa społecznego oraz mieszkalnictwa wspieranego indywidualnego i grupowego, w tym chronionego jako kierunku zapewnienia pomocy w środowisku a nie w placówkach instytucjonalnych.

**Okres realizacji działań:** 2015-2020

**Podmioty realizujące:** UG, GOPS, zakład gospodarki komunalnej

### **Priorytet III. Stworzenie przyjaznego otoczenia społecznego**

Mieszkańcy Gminy Jonkowo 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. W jej ramach odbywają się interakcje między mieszkańcami wykraczające poza sferę rodzinną i zawodową, albowiem ukierunkowane na dobro wspólne.

Przestrzeń publiczna, w której realizuje się aktywność wspólnoty samorządowej, powinna być dostępna dla wszystkich – bez względu na wiek, płeć, wykształcenie, status materialny i społeczny. Dlatego potrzebne jest budowanie postaw wzajemnego szacunku, podnoszenie zdolności do współpracy oraz umiejętności uczenia się, a także wzmacnianie poczucia integracji. Istotną rolę w tym obszarze mają do odegrania podmioty ekonomii społecznej, w tym szczególnie organizacje pozarządowe, które znajdują się bliżej obywateli niż państwo, mogą zatem lepiej rozpoznawać i zaspokajać ważne potrzeby. Ponadto stanowią one doskonałą bazę dla rozwoju społecznego (w szczególności na poziomie lokalnym), albowiem skupiają najaktywniejszych mieszkańców danego środowiska a także angażują się w inicjatywy służące poprawie jakości życia w różnorodnych obszarach.

Gmina poprzez odpowiednie decyzje swoich władz oraz działania jednostek organizacyjnych i pomocniczych może stymulować oddolną aktywność obywateli. Fundusze sołeckie,

współfinansowanie inicjatyw lokalnych, a także rzeczowe, organizacyjne i finansowe wsparcie zadań użyteczności publicznej realizowanych przez podmioty ekonomii społecznej to tylko niektóre możliwe metody aktywizowania wspólnoty samorządowej. Działania te mają długoterminowy sens, o ile będą realizowane w klimacie partnerstwa opartego na poznaniu potrzeb i oczekiwań wszystkich interesariuszy, równości i niezależności stron oraz wypracowaniu wspólnego (podzielanego przez wszystkich) celu.

Działania w ramach priorytetu III GSRPS powinny być 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. Niemniej ważne będzie podejmowanie działań na rzecz profesjonalizacji oraz wzmocnienia współpracy pomiędzy instytucjami i organizacjami lokalnymi tak, aby mogły one lepiej sprostać pojawiającym się wyzwaniom oraz rosnącym oczekiwaniom społeczności.

### **Działanie III.1. Budowanie świadomości i aktywności społecznej**

- 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 edukacyjno-kulturalnych służących zwiększaniu wiedzy i umiejętności mieszkańców, przede wszystkim wykorzystujących lokalne zasoby ludzkie (np. poprzez zaangażowanie osób posiadających unikatowe, cenne uzdolnienia) oraz instytucjonalne (np. ośrodek kultury, biblioteki, świetlice wiejskie).
- 3) Podejmowanie inicjatyw na rzecz solidarności międzypokoleniowej oraz aktywności seniorów.
- 4) Realizacja akcji i imprez lokalnych służących integracji oraz przełamywaniu stereotypów dotyczących osób starszych i niepełnosprawnych wśród społeczeństwa.
- 5) Edukacja ekologiczna mająca na celu podniesienie poziomu świadomości ekologicznej, kształtowanie postaw dbania o środowisko naturalne oraz promocję odnawialnych źródeł energii.
- 6) Organizacja, we współpracy z policją, strażą pożarną i innymi podmiotami, akcji podnoszących świadomość mieszkańców w zakresie bezpieczeństwa publicznego.
- 7) 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, GOK, szkoły, sołtysi i rady sołeckie, LGD, policja, ZOZ, OSP, PES, grupy nieformalne

### **Działanie III.2. Wzmacnianie wspólnej tożsamości i odpowiedzialności za otoczenie**

- 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 sprzątnięcia 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.
- 4) Realizacja akcji promujących postawy społeczne i obywatelskie, istotne dla zachowania ładu i demokracji, w tym:
  - wrażliwość społeczną i solidaryzm międzyludzki, ukierunkowany na pomoc osobom i rodzinom doświadczającym sytuacji trudnych, w tym problemu ubóstwa, przemocy, uzależnień;
  - poszanowanie dla prawa, brak przyzwolenia społecznego dla zachowań dysfunkcyjnych;
  - udział obywateli w referendach, wyborach, konsultacjach społecznych itp.

**Okres realizacji działań:** 2015-2020

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

### **Działanie III.3. Zadania na rzecz większej dostępności przestrzeni publicznej**

- 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.jonkowo.pl](http://www.jonkowo.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; rocznych programów współpracy z organizacjami pozarządowymi; sprawozdań z realizacji tych programów; informacji na temat organizowanych konkursów ofert; prezentacji na temat podmiotów III sektora działających w gminie).
- 3) Wyznaczenie Pełnomocnika Wójta Gminy Jonkowo ds. współpracy z organizacjami pozarządowymi – osoby z ramienia UG, która będzie zajmować się w szczególności bieżącymi kontaktami z podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego, gromadzeniem danych do banku informacji o organizacjach pozarządowych, a także koordynacją współpracy UG i innych jednostek organizacyjnych z PES.
- 4) Tworzenie warunków do rozwoju oddolnej aktywności mieszkańców poprzez szkolenia dla liderów, fundusze sołeckie, finansowanie inicjatyw lokalnych, jak również wsparcie rzeczowe, kadrowe, organizacyjne i finansowe zadań użyteczności publicznej realizowanych przez podmioty ekonomii społecznej.
- 5) Podjęcie działań mających na celu poprawę komunikacji wewnątrz gminy (pomiędzy poszczególnymi miejscowościami) oraz na zewnątrz (przede wszystkim z Olsztynem).

**Okres realizacji działań:** 2015-2020

**Podmioty realizujące:** UG, GOPS, GOK, szkoły, sołtysi i rady sołeckie, PES, LGD, przedsiębiorcy

### **Działanie III.4. Zwiększanie efektywności i jakości działań społecznych**

- 1) Budowanie sieci wymiany informacji oraz współpracy lokalnej w sposób zapewniający włączanie jednostek organizacyjnych gminy, innych instytucji publicznych, przedsiębiorców oraz podmiotów ekonomii społecznej.

- 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) Realizacja badań społecznych, w szczególności w formie ankietowej, mających na celu lepsze poznanie rzeczywistości społecznej, w tym przyczyn i skutków problemów lokalnych w oczach mieszkańców oraz pomysłów i propozycji na ich rozwiązanie.
- 4) 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.
- 5) 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:** Władze gminy (wójt, rada gminy), sołtysi i rady sołeckie, UG, GOPS, PCPR, UPPO, GOK, szkoły, policja, kuratorzy, sąd, PES, przedsiębiorcy, liderzy społeczni

### 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, GOK, szkoły) oraz jednostki pomocnicze (sołectwa). Jednakże wizja oraz misja strategii nie będą możliwe w pełni do osiągnięcia bez współpracy z Samorządem Powiatu Olsztyńskiego 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 Jonkowo 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 Jonkowo. Zarządzenie określi skład, zadania oraz tryb pracy zespołu. Istotne jest, aby oprócz Kierownika GOPS i 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 ekonomii społecznej

Zespół zadaniowy zajmujący się koordynacją i monitoringiem GSRPS powinien spotykać się przynajmniej raz w roku, aby omówić stan realizacji strategii, przyjąć raport z monitoringu, a także omówić plan w zakresie wdrażania przyjętych założeń na najbliższe 12 miesięcy. Spotkania zespołu, organizowane w zależności od potrzeb z udziałem innych lokalnych podmiotów działających w obszarze polityki społecznej jak również mieszkańców gminy, powinny stać się kanwą dla dyskusji na temat oczekiwań i problemów społecznych oraz zaplanowania adekwatnych działań zaradczych, lepszej wymiany informacji pomiędzy instytucjami oraz zacieśniania współpracy lokalnej.

### 3.5.1. Monitoring strategii

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

Monitoring skupia się na dwóch zasadniczych obszarach:

#### rzeczowym (merytorycznym)

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

#### finansowym

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

Monitoring jest podstawą dla sprawozdawczości (raportowania), zarządzania zmianą oraz ewaluacji. Dane zebrane w trakcie procesu monitorowania są analizowane a następnie opracowywane w formie sprawozdań na potrzeby wewnętrzne oraz raportów prezentowanych

opinii publicznej. Wypracowane wnioski i rekomendacje wspomagają proces decyzyjny oraz zarządzanie informacjami, ułatwiając znajdowanie rozwiązań w sytuacjach, kiedy zostaną zidentyfikowane odchylenia od pierwotnych założeń. Ponadto monitoring uzupełniony okresową ewaluacją (wewnętrzną, tzw. samoewaluacją, lub zewnętrzną zleconą niezależnemu podmiotowi) może stać się źródłem cennych wskazówek dla działań korygujących i usprawniających, a także nowelizacji (aktualizacji) przyjętych planów<sup>56</sup>.

Kompleksowy monitoring wdrażania Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Jonkowo 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 Jonkowo na sesji<sup>57</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>58</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 Jonkowo 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.

Podczas warsztatów strategicznych w Gminie Jonkowo 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

<sup>56</sup> Więcej na ten temat można znaleźć np. w publikacji *Monitoring na potrzeby wdrażania projektu*, aut. A. Zajączkowskiej, Stowarzyszenie BORIS, Warszawa 2008.

<sup>57</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>58</sup> Konieczność nowelizacji gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych mogą wymusić również zmieniające się przepisy prawa, w szczególności wprowadzające zmiany w systemie pomocy społecznej.



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<sup>59</sup>:**

1)	Liczba ludności Gminy Jonkowo wg faktycznego miejsca zamieszkania – ogółem oraz w podziale na płeć.	Źródło: GUS
2)	Odsetek osób w wieku przedprodukcyjnym, produkcyjnym i poprodukcyjnym w ogóle ludności gminy (w %).	Źródło: GUS
3)	Przyrost naturalny oraz saldo migracji wewnętrznych i zagranicznych.	Źródło: GUS
4)	Liczba pracujących z obszaru gminy – ogółem oraz w podziale na płeć.	Źródło: GUS
5)	Liczba bezrobotnych zarejestrowanych z terenu gminy: - ogółem - w podziale na płeć - według czasu pozostawania w rejestrze	Źródło: UPPO
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 Jonkowo ogółem oraz w przeliczeniu na 10 tys. ludności.	Źródło: REGON - GUS
8)	Struktura podmiotów gospodarki narodowej według form prawnych.	Źródło: REGON - GUS
9)	Dochody ogółem oraz dochody własne budżetu gminy w przeliczeniu na 1 mieszkańca.	Źródło: UG/GUS
10)	Wydatki ogółem oraz wydatki inwestycyjne budżetu gminy na 1 mieszkańca.	Źródło: UG/GUS
11)	Udział świadczeń na rzecz osób fizycznych w wydatkach budżetu gminy ogółem (w %).	Źródło: UG/GUS
12)	Liczba osób korzystających z pomocy społecznej: - liczba osób, którym przyznano świadczenie; - liczba rodzin; - liczba osób w rodzinach.	Źródło: GOPS
13)	Odsetek osób korzystających z pomocy społecznej w ogóle mieszkańców (w %).	Źródło: wyczenia własne <sup>60</sup> .
14)	Wartość świadczeń pieniężnych i innych rodzajów pomocy udzielanych mieszkańcom gminy w ramach różnych systemów wsparcia <sup>61</sup> .	Źródło: GOPS

<sup>59</sup> Wskaźniki kontekstowe korespondują z celem nadrzędnym GSRPS „Poprawa sytuacji społecznej w gminie”.

<sup>60</sup> Wskaźnik należy obliczyć umieszczając w mianowniku ogólną liczbę osób w rodzinach korzystających z pomocy społecznej, zaś w liczniku liczbę ludności gminy.

<sup>61</sup> Należy w szczególności uwzględnić wartość pomocy udzielonej w ramach pomocy społecznej, świadczeń rodzinnych i pielęgnacyjnych, funduszu alimentacyjnego oraz stypendia socjalne i zasiłki szkolne.

## WSKAŹNIKI DZIAŁAŃ I REZULTATÓW GSRPS:

Cel szczegółowy 1. Lepsze wypełnianie funkcji przez rodziny		
Cel operacyjny 1.1. Wzmocnienie kompetencji rodzicielskich	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
	2)	Liczba osób, które uczestniczyły w zajęciach „Szkoly dla rodziców i wychowawców” oraz innych formach edukacji rodzicielskiej.
	3)	Liczba asystentów rodziny zatrudnionych na terenie gminy.
	4)	Liczba rodzin objętych wsparciem asystenta rodziny.
	5)	Liczba punktów poradnictwa rodzinnego na terenie gminy.
Cel operacyjny 1.2. Zmniejszenie skali dysfunkcji w rodzinach	6)	Liczba rodzin, które skorzystały z pomocy społecznej z powodu przemocy w rodzinie.
	7)	Liczba rodzin objętych interwencją kryzysową.
	8)	Liczba założonych nowych Niebieskich Kart przekazanych do rozpatrzenia przez zespół interdyscyplinarny.
	9)	Liczba zrealizowanych programów profilaktycznych w zakresie tematyki uzależnień, przemocy domowej i innych dysfunkcji w rodzinach.
	10)	Liczba placówek wsparcia dziennego działających w formie opiekuńczej, specjalistycznej lub pracy podwórkowej na terenie gminy.
Cel operacyjny 1.3. Lepsze przygotowanie dzieci i młodzieży do wejścia w dorosłe, samodzielne życie	11)	Liczba żłobków, oddziałów żłobkowych, klubów dziecięcych, przedszkoli, punktów przedszkolnych działających na terenie gminy.
	12)	Odsetek dzieci w wieku 0-3 lata korzystających z opieki żłobka, oddziału żłobkowego, klubu dziecięcego lub opiekuna dziennego.
	13)	Odsetek dzieci w wieku 3-5 lat objętych wychowaniem przedszkolnym w różnych formach.
	14)	Liczba osób uczestniczących w zajęciach pozalekcyjnych i pozaszkolnych doskonalących wiedzę i umiejętności oraz rozwijających pasje i zainteresowania dzieci i młodzieży.
	15)	Liczba nowoutworzonych obiektów i miejsc aktywności dla dzieci i młodzieży.
	16)	Liczba uczniów gimnazjów objętych doradztwem zawodowym.

Cel szczegółowy 2. Zwiększenie udziału osób starszych, niepełnosprawnych i chorujących w życiu społecznym		
Cel operacyjny 2.1. Poprawa dostępu osób niesamodzielnych do usług społecznych	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 zlikwidowanych barier architektonicznych.

Cel operacyjny 2.2. Wzrost aktywności osób starszych, niepełnosprawnych i chorujących	4)	Liczba osób starszych (w wieku powyżej 60 r.ż), niepełnosprawnych i przewlekle chorujących korzystających z różnorodnych form aktywności społecznej, edukacyjnej, kulturalnej i sportowej.
	5)	Liczba inicjatyw na rzecz solidarności międzypokoleniowej oraz aktywności seniorów.
	6)	Liczba akcji i imprez lokalnych służących integracji oraz przełamaniu stereotypów dotyczących osób starszych i niepełnosprawnych wśród społeczeństwa.
	7)	Liczba świetlic i klubów dla seniorów.

<b>Cel szczegółowy 3. Poprawa warunków socjalno-bytowych gospodarstw domowych</b>		
Cel operacyjny 3.1. Poprawa kompetencji sprzyjających samodzielności i zaradności życiowej	1)	Liczba rodzin, które skorzystały z pomocy społecznej z powodu ubóstwa
	2)	Liczba osób, którym przyznano zasiłek celowy.
	3)	Liczba inicjatyw z zakresu edukacji ekonomicznej oraz pomocy prawnej dla mieszkańców.
Cel operacyjny 3.2. Zwiększenie dostępu do podstawowych dóbr i zasobów	4)	Liczba osób i rodzin, którym przyznano świadczenie pieniężne oraz niepieniężne.
	5)	Liczba mieszkań komunalnych w zasobie gminy.
	6)	Liczba wniosków złożonych na mieszkanie komunalne z zasobów gminy.
	7)	Liczba mieszkań (lokali) socjalnych na terenie gminy.
	8)	Liczba oczekujących na mieszkanie socjalne.

<b>Cel szczegółowy 4. Zwiększenie zdolności mieszkańców do zatrudnienia</b>		
Cel operacyjny 4.1. Wzrost kompetencji niezbędnych na rynku pracy	1)	Liczba osób, które skorzystały z instrumentów aktywizacji zawodowej <sup>62</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.

<sup>62</sup> Do wskaźnika powinny być zaliczone osoby bezrobotne, nieaktywne zawodowo oraz pracujące zamieszkujące Gminę Jonkowo, 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.

	6)	Liczba nowych miejsc pracy utworzonych dzięki wsparciu finansowemu ze środków publicznych (tzw. subsydiowane miejsca pracy) na terenie Gminy Jonkowo.
--	----	---

<b>Cel szczegółowy 5. Wzrost integracji i aktywności społecznej</b>		
Cel operacyjny 5.1. Zwiększenie zaangażowania mieszkańców w sprawy lokalne	1)	Liczba oddolnych inicjatyw lokalnych zrealizowanych na terenie gminy <sup>63</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.
Cel operacyjny 5.2. Wzrost efektywności i jakości działań społecznych	6)	Liczba przeprowadzonych spotkań, seminariów, warsztatów mających na celu budowanie sieci wymiany informacji oraz współpracy lokalnej.
	7)	Liczba partnerstw lokalnych realizujących działania w obszarze polityki społecznej <sup>64</sup> .
	8)	Liczba przeprowadzonych badań społecznych na terenie gminy.

Źródłami pozyskania danych do określenia wartości poszczególnych wskaźników będą rejestry i statystyki prowadzone przez jednostki gminne (np. UG, GOPS, ZI, GKRPA) oraz urząd pracy; raporty z realizacji programów i projektów, a także badania ankietowe podmiotów realizujących działania w ramach 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 Jonkowo, budżet państwa (zwłaszcza w części przeznaczonej na pomoc i integrację społeczną oraz politykę rynku pracy), a także fundusze unijne przeznaczone na realizację polityki spójności w latach 2014-2020. Istotna będzie więc duża aktywność w aplikowaniu o środki pomocowe przez samorząd, organizacje pozarządowe i przedsiębiorców z terenu gminy.

Planowane źródła finansowania strategii to w szczególności:

<sup>63</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 tą społeczność oraz wspierając pobudzenie aktywności społecznej, edukacyjnej, zdrowotnej, kulturalnej lub sportowo-rekreacyjnej ludności.

<sup>64</sup> Wskaźnik obejmuje różnego rodzaju partnerstwa, w tym partnerstwa na rzecz rozwoju, partnerstwa projektowe, klastry.

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

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

Określenie bardziej precyzyjnych ram finansowych 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 Jonkowo w latach 2009-2013 .....	10
Tabela 2. Migracje na pobyt stały w latach 2009-2013.....	10
Tabela 3. Dochody i wydatki budżetów gmin w kraju i województwie warmińsko-mazurskim oraz Gminy Jonkowo w latach 2010-2012 w przeliczeniu na 1 mieszkańca w zł .....	14
Tabela 4. Pracujący z terenu Gminy Jonkowo w latach 2009-2012 .....	15
Tabela 5. Wybrane wskaźniki dotyczące zasobów mieszkaniowych na obszarach wiejskich w 2012 r.....	17
Tabela 6. Podstawowe zasoby gminnych placówek edukacyjnych.....	18
Tabela 7. Najważniejsze kierunki rozwoju gminy Jonkowo w opinii respondentów .....	22
Tabela 8. Odsetek osób korzystających z pomocy społecznej w stosunku do ogółu ludności Gminy Jonkowo w latach 2009-2013.....	25
Tabela 9. Powody przyznawania pomocy społecznej w Gminie Jonkowo w latach 2011-2013 .....	25
Tabela 10. Świadczenia pieniężne i inne rodzaje pomocy udzielane przez gminę w 2013 r. ....	26
Tabela 11. Bezrobotni Gminy Jonkowo i powiatu olsztyńskiego według cech socjodemograficznych (31 grudnia 2013) .....	29
Tabela 12. Aktywizacja zawodowa bezrobotnych z Gminy Jonkowo w latach 2009-2013.....	30
Tabela 13. Wartość sprzedaży napojów alkoholowych w Gminie Jonkowo w latach 2011-2013 (w złotych) .....	33
Tabela 14. Problemy i trudności życiowe doświadczane przez respondentów .....	35
Tabela 15. Bariery i wyzwania w obszarze zdrowia wskazane przez respondentów .....	36
Tabela 16. Bariery i wyzwania w obszarze rynku pracy 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... ..	38
Tabela 19. Organizacje pozarządowe mające siedzibę na terenie Gminy Jonkowo .....	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 Jonkowo na tle województwa i powiatu .....	8
Rysunek 2. Konteksty wykluczenia społecznego .....	23
Rysunek 3. Zasady horyzontalne strategii .....	53
Wykres 1. Liczba ludności Gminy Jonkowo ogółem i według płci w latach 2009-2013 .....	9
Wykres 2. Struktura ludności Gminy Jonkowo według ekonomicznych grup wieku w latach 2009-2013 ..	11
Wykres 3. Porównanie struktury ludności gminy według ekonomicznych grup wieku w latach 1995 i 2013 .....	11
Wykres 4. Stopa bezrobocia w Polsce, województwie warmińsko-mazurskim i powiecie olsztyńskim w latach 2009-2013.....	15
Wykres 5. Podmioty gospodarki narodowej w Gminie Jonkowo według form prawnych (31 grudnia 2013) .....	16
Wykres 6. Mieszkania komunalne w Gminie Jonkowo .....	17
Wykres 7. Poziom zadowolenia respondentów z miejsca zamieszkania w gminie (n=141) .....	22
Wykres 8. Liczba osób i rodzin korzystających z pomocy społecznej w Gminie Jonkowo w latach 2009-2013.....	24
Wykres 9. Liczba bezrobotnych w Gminie Jonkowo w latach 2009-2013.....	28
Wykres 10. Bezrobotni w szczególnie trudnej sytuacji w Gminie Jonkowo, powiecie olsztyńskim i województwie warmińsko-mazurskim (31 grudnia 2013) .....	30
Wykres 11. Przestępstwa popełnione na terenie Gminy Jonkowo w latach 2009-2013 .....	31
Wykres 12. Frekwencja wyborcza w kraju i Gminie Jonkowo.....	42