

Uchwała Nr XVIII/111/2016  
Rady Powiatu w Nidzicy  
z dnia 29 kwietnia 2016 r.

w sprawie przyjęcia Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych  
w Powiecie Nidzickim na lata 2016-2025

Na podstawie art. 4 ust.1 pkt 3, art. 12 pkt 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2015r. poz. 1445 ze zm.), art. 19 pkt 1 ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015r. poz. 163 ze zm.) uchwała się, co następuje:

§ 1

Przyjmuje się „Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych w Powiecie Nidzickim na lata 2016-2025”, stanowiącą załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2

Wykonanie uchwały powierza się zarządowi Powiatu w Nidzicy.

§ 3

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Sporządziła:

Anna Kalinowska

Przewodnicząca Rady

Elżbieta Góralska

## Uzasadnienie

Zgodnie z art. 19 pkt 1 ustawy z dnia 12 marca 2004r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015r. poz. 163 ze zm.) do zadań własnych powiatu należą w szczególności opracowanie i realizacja powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, wspierania osób niepełnosprawnych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka – po konsultacji z właściwymi gminami.

Natomiast ustawa o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych w art. 35a ust. 1 pkt 1 (Dz.U. z 2011r. Nr 127, poz. 721 ze zm.) wskazuje, że opracowanie i realizacja powiatowych programów działań na rzecz osób niepełnosprawnych winna wynikać z powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych.

W związku z obowiązywaniem do grudnia 2015r. dotychczasowej strategii (przyjętej Uchwałą Nr XXVIII/157/05 Rady Powiatu w Nidzicy z dnia 18 lutego 2005r.) a także dostrzegając aktualne problemy społeczne, konieczne stało się zdefiniowanie na nowo priorytetowych kierunków oraz zadań polityki społecznej.

Dzięki opracowaniu nowego dokumentu Strategii możliwe będzie planowanie rozwoju wyznaczonych obszarów polityki społecznej oraz racjonalne podejmowanie działań na rzecz podnoszenia jakości życia mieszkańców Powiatu Nidzickiego.

Sporządziła:

Anna Kalinowska

Załącznik do  
Uchwały Nr XVIII/111/2016  
Rady Powiatu w Nidzicy  
z dnia 29 kwietnia 2016 r.

# **STRATEGIA ROZWIĄZYWANIA PROBLEMÓW SPOŁECZNYCH**



**W POWIECIE NIDZICKIM  
NA LATA 2016-2025**

Nidzica 2016

## Spis treści

Wprowadzenie .....	5
1. Diagnoza społeczna powiatu .....	6
1.1. Ogólne informacje o powiecie nidzickim .....	6
1.2. Ludność.....	7
1.3. Warunki i jakość życia w powiecie .....	9
1.3.1. Sytuacja mieszkaniowa.....	9
1.3.2. Lokalna gospodarka i rynek pracy.....	10
1.3.3. Aktywność obywatelska i społeczna .....	14
1.3.4. Bezpieczeństwo publiczne .....	16
1.3.5. Dostępność podstawowych usług społecznych .....	19
1.4. Główne problemy społeczne powiatu.....	25
1.4.1. Analiza statystyk pomocy społecznej.....	26
1.4.2. Bezrobocie.....	27
1.4.3. Dysfunkcje rodzinne i piecza zastępcza .....	30
1.4.4. Niepełnosprawność.....	34
1.4.5. Problemy osób starszych.....	35
1.4.6. Uzależnienia .....	37
1.5. Podsumowanie – wnioski i zalecenia .....	38
2. Zewnętrzne uwarunkowania lokalnej polityki społecznej .....	41
2.1.1. Ramy prawno-programowe strategii .....	41
2.1.2. Główne założenia aktywnej polityki społecznej.....	43
3. Strategia działań na lata 2016-2025.....	45
3.1. Zasady nadrzędne strategii .....	45
3.2. Cele, priorytety i kierunki działań.....	46
Priorytet I. Aktywizacja zawodowa i przedsiębiorczość mieszkańców .....	47
Priorytet II. Wspieranie dzieci i młodzieży, rodziców oraz całych rodzin .....	49
Priorytet III. Bezpieczeństwo publiczne i zdrowotne w powiecie.....	51
Priorytet IV. Włączenie społeczne seniorów i osób z niepełnosprawnością .....	52
Priorytet V. Profesjonalizacja działań w obszarze polityki społecznej.....	54
4. Zarządzanie realizacją strategii .....	57
4.1. Założenia organizacyjne .....	57
4.2. Monitoring i ewaluacja strategii .....	58
4.3. Źródła finansowania .....	62
Wykaz skrótów .....	64

## Wprowadzenie

Obowiązek opracowania i realizacji strategii rozwiązywania problemów społecznych przez powiat wynika wprost z art. 19 pkt 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 163 ze zm.). Strategia ta jest w istocie głównym dokumentem planistycznym powiatowej polityki społecznej, której zakres wykracza poza ramy funkcjonalne oraz kompetencje podmiotów działających w systemie pomocy i integracji społecznej.

Kluczową kategorią czy też zagadnieniem dla niniejszej strategii jest „problem społeczny”. Termin ten, wobec braku definicji ustawowej, można wyjaśnić jako istniejący stan niepożądany, generujący trudne a nawet krytyczne sytuacje w życiu osób, rodzin i szerszych zbiorowości, zakłócający porządek i rozwój społeczny. Przez to jest zjawiskiem ocenianym negatywnie przez lokalną wspólnotę oraz osoby profesjonalnie zajmujące się pomocą i wsparciem. Rozwiązanie problemu społecznego wymaga zawsze pewnej transformacji, czyli przejścia do stanu pożądanego w wyniku przełamania istniejących barier (psychologicznych, prawnych, organizacyjnych, finansowych itd.).

Podstawą opracowania powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych jest kompleksowa diagnoza aktualnej sytuacji społecznej, uwzględniająca czynniki determinujące warunki i jakość życia ludności, a także zewnętrzne objawy i przyczyny dominujących problemów – w ujęciu zarówno statycznym jak i dynamicznym, opisującym obserwowalne tendencje przynajmniej na przestrzeni ostatnich 3-5 lat. Tak rozumiana diagnoza opiera się nie tylko na obiektywnych, ilościowych źródłach danych takich jak statystyki GUS czy rejestry instytucji powiatowych (np. PUP, PCPR), ale również na bardziej subiektywnych, lecz jakościowych podstawach, czyli opiniach i spostrzeżeniach lokalnych liderów oraz osób profesjonalnie zajmujących się polityką społeczną.

Nieodzowny aspekt planowania strategicznego w samorządzie terytorialnym stanowi aktywny udział przedstawicieli instytucji publicznych oraz organizacji obywatelskich działających w sferze rynku pracy, edukacji, ochrony zdrowia, bezpieczeństwa publicznego, a także wspierania rodzin oraz grup zagrożonych wykluczeniem społecznym. Dzięki uczestnictwu szerokiej grupy podmiotów możliwe jest lepsze zdiagnozowanie sytuacji wyjściowej, jak również płynne i spójne przejście od problemów i potrzeb społecznych do założeń wdrożeniowych.

Warsztaty planowania strategicznego odbyły się 9 grudnia 2015 roku w Centrum Rehabilitacyjno-Edukacyjnym im. Jana Pawła II w Nidzicy. W spotkaniu uczestniczyli przedstawiciele władz i jednostek organizacyjnych samorządu powiatu, gmin wchodzących w jego skład, sektora ekonomii społecznej i innych podmiotów, w szczególności: Wicestarosta, radni, policja, PUP, PCPR, OPS-y, placówki oświatowe i inne instytucje działające we wszystkich kluczowych sferach lokalnej polityki społecznej. Dzięki zaangażowaniu wielu osób i instytucji możliwe było sformułowanie listy problemów i potrzeb, na podstawie której zostały wyodrębnione priorytety i kierunki niezbędnych działań w sferze społecznej.

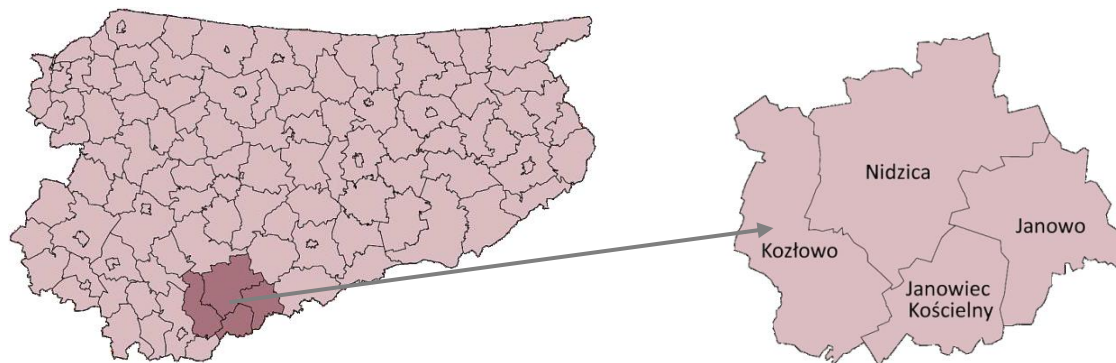
Niniejszy dokument został opracowany zgodnie z wymogami określonymi w art. 16b ust. 2 ustawy o pomocy społecznej, w związku z czym zawiera wymagane prawem elementy. Aczkolwiek należy podkreślić, iż prognoza zmian w zakresie objętym strategią, sposób realizacji strategii, wskaźniki realizacji działań oraz ramy finansowe nie zostały ujęte wprost jako jednostki redakcyjne tekstu, natomiast zawierają się w treści dokumentu.

# 1. Diagnoza społeczna powiatu

## 1.1. Ogólne informacje o powiecie nidzickim

Powiat nidzicki jest położony w południowej części województwa warmińsko-mazurskiego. Sąsiaduje z powiatami: mławskim i przasnyskim (woj. mazowieckie) oraz działdowskim, olsztyńskim, ostródzkim i szczygieńskim (woj. warmińsko-mazurskie). Powiat nidzicki zajmuje powierzchnię 960,7 km<sup>2</sup>. Zamieszkuje go 33 859 osób (według stanu na dzień 31.12.2014), zatem gęstość zaludnienia wynosi 35 osób/km<sup>2</sup> i jest niższa od średniej wojewódzkiej (60 osób/km<sup>2</sup>) oraz krajowej (123 osoby/km<sup>2</sup>).

Rysunek 1. Powiat nidzicki na mapie województwa warmińsko-mazurskiego



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Statystycznego Vademecum Samorządowca 2014*, Urząd Statystyczny w Olsztynie.

W skład powiatu wchodzi cztery gminy: miejsko-wiejska – Nidzica oraz 3 gminy wiejskie – Janowiec Kościelny, Janowo i Kozłowo. Znajdujące się na terenie powiatu jedno miasto, tj. Nidzica, stanowi centrum gospodarcze, kulturalno-oświatowe i społeczne. Nidzica jest siedzibą władz powiatu, gminy miejsko-wiejskiej oraz sądu rejonowego. Zamieszkuje ją ponad 42% ludności powiatu.

Powiat posiada dobrze rozwiniętą infrastrukturę drogową i kolejową. Przez jego teren przebiegają linie kolejowe w trzech różnych kierunkach (Olsztyn, Działdowo, Szczytno) oraz droga krajowa nr 7 łącząca Warszawę z Gdańskiem, a ponadto drogi wojewódzkie nr 538, 545 i 604. Sieć dróg w powiecie zapewnia dogodne warunki komunikacyjne do transportu pasażerskiego i towarowego.

Powiat nidzicki odznacza się urozmaiconą rzeźbą terenu oraz bogatymi zasobami przyrodniczymi. Lasy stanowią około 39% jego powierzchni. Jest tu kilka rzek (m.in. Nida stanowiąca jeden z dopływów Wkry oraz źródła Łyny) i jezior, a także pomniki przyrody oraz rezerваты (Koniuszanka i Koniuszanka II, Rezerwat żółwi błotnych w Orłowie, Rezerwat Źródła Rzeki Łyny). Atrakcją dla miłośników przyrody stanowi także leżący na polach wsi Tatary pod Nidzicą największy na Mazurach głaz narzutowy zwany „Tatarskim Kamieniem”. Mocną stroną powiatu są walory krajobrazowe, bogata flora i fauna oraz nieskażone środowisko, które stwarzają dobre warunki dla rozwoju agroturystyki.

Na terenie powiatu nidzickiego znajdują się liczne obiekty dziedzictwa historycznego wpisane do rejestru zabytków, m.in. kościoły, dworki i parki dworskie, cmentarze, kurhany, a także inne obiekty takie jak kapliczki czy krzyże przydrożne. Najwięcej zabytków jest w Nidzicy. Wspomnieć należy w szczególności pozostałości średniowiecznej zabudowy miejskiej, w tym fragmenty murów obronnych z basztami i tzw. klasztorów oraz kościoł św. Wojciecha, ponadto ratusz neoklasycystyczny i domy z XIX wieku. Największą atrakcją turystyczną stanowi posadowiony na wzgórzu i otoczony parkiem zamek gotycki z XIV wieku, który

przypomina o związku tych ziem z dziejami Zakonu Krzyżackiego. Obecnie mieszczą się w nim: zbiory muzealne, galeria sztuki, ośrodek kultury, biblioteka, hotel i restauracja.

Dzięki dużej liczbie atrakcyjnych miejsc i wydarzeń (m.in. zabytki, muzeum, szlaki turystyczne i rowerowe, liczne imprezy o charakterze kulturalnym, oświatowym i sportowym), powiat nidzicki stanowi miejsce sprzyjające aktywności i rekreacji, zarówno dla jego mieszkańców jak i przebywających tu turystów.

## 1.2. Ludność

Liczba ludności zamieszkującej powiat nidzicki, podobnie jak w województwie i całym kraju, powoli i systematycznie maleje. Trend ten jest odnotowywany od wielu lat, przy czym oficjalne statystyki mogą nie obrazować faktycznej skali wyludniania się regionu (związanej głównie z emigracją zarobkową).

Według danych GUS, na przestrzeni lat 2010-2014 stan ludności powiatu zmniejszył się o 1,5%, tj. o prawie 550 osób. O ile bowiem na koniec 2010 r. powiat zamieszkiwały 34 404 osoby, o tyle rok 2014 zamknął się stanem 33 859 mieszkańców. Dodatkowo, dla porównania, w 1995 r. powiat nidzicki zamieszkiwało 35 228 osób, a zatem liczba jego mieszkańców przez dwie dekady znacznie zmalała (o blisko 1400 osób).

Tabela 1. Wybrane dane demograficzne dla powiatu nidzickiego w latach 2010-2014

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014
Liczba ludności zamieszkującej powiat	34 404	34 271	34 133	33 903	33 859
- w tym liczba kobiet	17 233	17 188	17 157	17 038	17 024
- w tym liczba mężczyzn	17 171	17 083	16 976	16 865	16 835
Urodzenia żywe	349	351	369	320	357
Zgony	329	297	352	359	293
Przyrost naturalny	20	54	17	-39	64
Saldo migracji zagranicznych	1	0	-3	-17	-20
Saldo migracji wewnętrznych	-205	-187	-153	-137	-142

Źródło: opracowanie własne na podstawie Banku Danych Lokalnych GUS.

Powyższe dane wskazują, że na spadek liczby ludności powiatu nidzickiego wpływ ma przede wszystkim ujemne saldo migracji. Liczba urodzeń nie wykazuje bowiem tendencji spadkowej, a wskaźnik przyrostu naturalnego osiągnął wynik ujemny tylko w 2013 r. W pozostałych latach objętych analizą wskaźnik ten był dodatni, a maksymalny poziom osiągnął w 2014 r. Jednak patrząc z dłuższej perspektywy, liczba urodzeń znacznie spadła. Dla porównania, w 1995 r. w powiecie urodziło się 531 osób, w 2000 r. – 406, a w 2005 r. – 401. Dane te wskazują na ogólną tendencję związaną ze zmianami w zachowaniach prokreacyjnych Polaków oraz spadkiem dzietności. Zasadnicza różnica pokoleniowa polega na tym, iż obecnie młodzi ludzie decydują się na potomstwo później, a ponadto mają mniej dzieci niż ich rówieśnicy urodzeni w latach 60. i 70. XX wieku. Utrzymująca się niska dzietność wraz z przewidywanym zmniejszaniem się liczby kobiet w wieku 20–39 lat będą kształtować przyszłe liczby urodzeń. Nawet przy wzroście dzietności, zakładanym zresztą zarówno w przewidywaniach demograficznych GUS jak i Eurostatu, liczba urodzeń w Polsce będzie spadać<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Więcej na ten temat w raporcie tematycznym do Diagnozy społecznej 2013 pt. „Niska dzietność w Polsce w kontekście percepcji Polaków” (red. Irena E. Kotowska, Warszawa 2014).

Jeżeli zaś chodzi o migracje, czyli przemieszczanie się ludności mające na celu zmianę miejsca pobytu, to tendencje dla powiatu nidzickiego są wyraźnie niekorzystne. Saldo migracji, stanowiące różnicę pomiędzy liczbą zameldowań na pobyt stały i wymeldowań na stałe, w ciągu pięciu ostatnich lat wykazuje wartości ujemne, co znaczy, że więcej osób wymeldowało się z pobytu stałego w poszczególnych gminach powiatu nidzickiego niż się w nich zameldowało.

Ponadto analiza ludności powiatu nidzickiego w podziale na płeć wykazuje stałą przewagę liczby kobiet nad liczbą mężczyzn. W ostatnich 5 latach wskaźnik feminizacji, tj. liczby kobiet przypadającej na 100 mężczyzn, wynosił 101. Jednakże, co charakterystyczne, dane dotyczące poszczególnych gmin w powiecie wskazują, że na terenach wiejskich występuje przewaga liczby mężczyzn nad liczbą kobiet, a wskaźnik feminizacji jest zdecydowanie niższy niż średni w powiecie i waha się w przedziale od 95 do 97. Natomiast w mieście Nidzicy wskaźnik ten wynosi aż 109, co wskazuje na znaczną przewagę liczby kobiet nad liczbą mężczyzn.

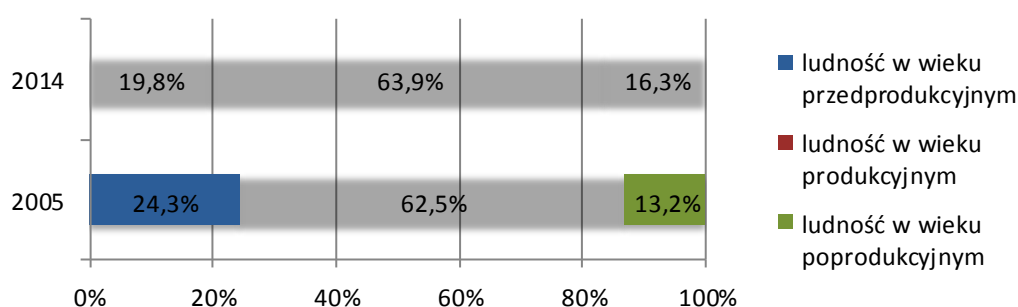
**Tabela 2. Ludność w poszczególnych gminach powiatu nidzickiego w 2014 roku**

Wyszczególnienie	Liczba ludności	Kobiety na 100 mężczyzn
Janowiec Kościelny	3 320	95
Janowo	2 788	96
Kozłowo	6 230	97
Nidzica	21 521	104
- w tym teren miasta	14 258	109
- w tym teren wiejski	7 263	95

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS.

Jednocześnie w strukturze ludnościowej powiatu następują istotne zmiany wynikające z tzw. „starzenia się społeczeństwa”. Maleje liczba oraz udział dzieci i młodzieży do 17 roku życia przy jednoczesnym, równie dynamicznym, wzroście liczby osób w poprodukcyjnym okresie życia (mężczyźni: 65 lat i więcej; kobiety: 60 lat i więcej) w stosunku do ogółu ludności.

**Wykres 1. Struktura ludności powiatu nidzickiego według ekonomicznych grup wieku w 2005 i 2014 r.**



Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

Porównanie odsetka seniorów w ogólnej liczbie mieszkańców w roku 2005 i 2014 obrazuje procesy demograficzne, które nastąpiły w ciągu zaledwie dziewięciu lat. Istotny wpływ na nie ma postęp medycyny, rozwój technologii służących zdrowiu, a także poprawa stanu świadomości ludności w zakresie higieny i profilaktyki, które wydłużają ludzkie życie oraz czynią je sprawniejszym<sup>2</sup>. Obecnie w Polsce mężczyźni żyją przeciętnie 73,8 lat, natomiast

<sup>2</sup> Por. R. J. Kijak, Z. Szarota, *Starość. Między diagnozą a działaniem*, Warszawa 2013, s. 6 i nast.



kobiety 81,6. W stosunku do 1990 roku czas trwania życia mężczyzn wydłużył się o 7,6 lat, zaś kobiet o 6,4 lat<sup>3</sup>.

Spadająca liczba osób w najmłodszych grupach wiekowych, w połączeniu ze wzrostem liczby najstarszych mieszkańców i wydłużaniem przeciętnego trwania życia, stanowi poważne zagrożenie dla wypłacalności systemu emerytalnego w przyszłości. Co więcej, prognozy demograficzne nie napawają optymizmem. Wg przewidywań GUS, do 2050 roku liczba osób w wieku poprodukcyjnym w powiecie nidzickim zwiększy się o ponad 2400 osób, tj. z obecnych 5 524 osób do 7 955, i będzie stanowiła aż 32,14% ogółu ludności powiatu, która wg prognoz zmniejszy się do 24 747 osób.

Warto ponadto przeanalizować tendencje w zakresie edukacji ludności. Polska stoi na czele państw UE z najszybszym wzrostem mieszkańców z wyższym wykształceniem. Prawie trzykrotnie – z 14,4% w 2002 r. do 40,5% w 2013 r. wzrosła liczba Polaków w wieku 30-34 lata z dyplomem ukończenia studiów<sup>4</sup>. Również w powiecie nidzickim miała miejsce poprawa stanu wykształcenia, co można stwierdzić na podstawie wyników Narodowych Spisów Powszechnych Ludności i Mieszkań w 2002 i 2011 roku. W grupie mieszkańców powyżej 13 roku życia odsetek osób z wykształceniem wyższym wzrósł z 5,7 do 12,8%, natomiast ze średnim ogólnokształcącym i zawodowym oraz policealnym – z 24,7 do 33,3%. Ponadto w badanym okresie spadł udział ludności z wykształceniem podstawowym lub bez wykształcenia (z 49,2 do 40,1%). Na zbliżonym poziomie utrzymał się natomiast odsetek mieszkańców z wykształceniem zasadniczym zawodowym.

### **1.3. Warunki i jakość życia w powiecie**

Jakość życia na danym terytorium jest determinowana przez szereg czynników takich jak: czystość środowiska naturalnego, stan infrastruktury technicznej (np. drogi, sieci komunalne), dostępność placówek edukacyjnych, służby zdrowia i kultury, rozwój lokalnej gospodarki oraz rynku pracy, poziom kooperacji i zaufania społecznego itp. Część tych zagadnień została już zasygnalizowana. Z uwagi na wieloaspektowość tematu, poniżej zostaną scharakteryzowane wybrane kwestie, które w największym stopniu odpowiadają specyfice powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych.

#### **1.3.1. Sytuacja mieszkaniowa<sup>5</sup>**

Wskaźniki dotyczące zasobów mieszkaniowych w powiecie nidzickim z roku na rok poprawiają się, co świadczy, że statystyczny mieszkaniec żyje w coraz lepszych warunkach bytowych. Z danych GUS wynika, że w okresie od 2010 do 2014 r. liczba mieszkań w powiecie wzrosła z 10 221 do 10 521, czyli o 300 (2,93%). Ponadto w analizowanym okresie przeciętna powierzchnia użytkowa 1 mieszkania zwiększyła się z 68,8 do 70,8 m<sup>2</sup>, natomiast pow. użytk. na 1 osobę wzrosła z 20,4 do 22 m<sup>2</sup>. Poprawiły się również parametry dotyczące dostępu do instalacji oraz wyposażenia w urządzenia techniczno-sanitarne<sup>6</sup>.

Przy wzroście liczby mieszkań osiągnięto także poprawę wskaźników w zakresie dostępu do sieci kanalizacyjnej oraz oczyszczalni ścieków, co przekłada się wprost na stan środowiska, a zatem również na warunki i jakość życia mieszkańców powiatu. W badanym okresie – od

<sup>3</sup> *Trwanie życia w 2014 r.*, GUS, Warszawa 2015, s. 15.

<sup>4</sup> <http://www.nauka.gov.pl/aktualnosci-ministerstwo/polska-na-czele-krajow-z-najszybszym-wzrostem-liczby-osob-z-wyzszym-wyksztalaniem.html>

<sup>5</sup> Kwestia mieszkalnictwa w powiecie została poddana analizie ze względu na jej fundamentalne znaczenie dla obrazu warunków życia ludności. Należy jednak pamiętać, iż obszar ten mieści się w kompetencjach gminy, a nie powiatu (patrz: art. 7 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym).

<sup>6</sup> W tabeli porównano lata 2010 i 2013 z uwagi na brak danych za 2014 rok w momencie opracowywania analizy.

2010 do 2014 roku – odsetek ludności powiatu korzystającej z instalacji wodociągowej wzrósł z 83,1 do 90,6%, natomiast odsetek mieszkańców korzystających z sieci kanalizacyjnej wzrósł z 52,9 do 62,7%.

**Tabela 3. Liczba mieszkań w powiecie wyposażonych w urządzenia techniczno-sanitarne w 2010 i 2013 roku**

Wyszczególnienie	2010	2013
mieszkania ogółem	10 221	10 448
w tym wyposażone w:		
wodociąg	9 318	9 545
ustęp sflukiwany	8 963	9 190
łazienka	8 721	8 948
centralne ogrzewanie	7 897	8 124
gaz sieciowy	3 934	3 978

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

Należy jednak zaznaczyć, iż pomimo pozytywnych zmian, sytuacja mieszkaniowa ludności powiatu nidzickiego, w świetle danych Eurostatu, daleko odbiega od standardów europejskich<sup>7</sup>. Generalny obraz polskiego mieszkalnictwa to m.in. przeludnienie dotyczące prawie co drugiego obywatela, a także zły stan techniczny mieszkania u co dziesiątego obywatela, przejawiający się głównie w przeciekającym dachu oraz zawilgoceniu ścian i podłóg, co uniemożliwia bądź utrudnia bieżące naprawy i remonty, a także może powodować problemy ze zdrowiem.

Należy dodatkowo zaznaczyć, iż ogólna poprawa warunków mieszkaniowych w powiecie jest przede wszystkim wynikiem indywidualnych inwestycji prowadzonych przez osoby prywatne, które decydują się na budowę domów jednorodzinnych na użytek własny. Natomiast w innych formach oddaje się ostatnio mało mieszkań. Przez ostatnich 5 lat, tj. w okresie 2010-2014, oddano do użytkowania 385 mieszkań, w tym zaledwie 14 komunalnych. Warto nadmienić, iż w 2013 roku w zasobach gmin powiatu nidzickiego były 552 mieszkania komunalne, w tym 30 lokali socjalnych (w 2014 r. ich liczba wzrosła o 3). Przy czym zdecydowana większość z nich (ok. 90%) należała do gminy Nidzica. W latach 2012-2014 wnioski o przyznanie mieszkania z zasobów gminnych złożyło 117 osób. Ponadto w 2014 r. na lokal socjalny oczekiwało 37 mieszkańców powiatu. Problem ten wiąże się m.in. z ubożeniem części społeczeństwa (przede wszystkim w wyniku długotrwałego bezrobocia), wzrostem kosztów utrzymania oraz wysokimi kosztami kredytów hipotecznych.

Należy również nadmienić, że gminy są zobowiązane do tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej oraz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach<sup>8</sup>. Wynajem mieszkania komunalnego jest na ogół znacznie tańszy niż mieszkania na wolnym rynku. Pomimo tego w 2013 r. zaległości w opłatach za mieszkanie komunalne w skali całego powiatu dotyczyły aż 252 mieszkań, a ich łączna wysokość wyniosła ponad 310 tysięcy złotych.

### **1.3.2. Lokalna gospodarka i rynek pracy**

Obecna sytuacja gospodarcza kraju (mierzona tempem wzrostu Produktu Krajowego Brutto) wykazuje, po okresie spowolnienia na przełomie 2012 i 2013 roku, tendencję zwyżkową. Skutkiem ożywienia gospodarczego jest malejące bezrobocie oraz rosnące zatrudnienie.

<sup>7</sup> <http://www.nieruchomosci.egospodarka.pl/122577,Co-5-mieszkanie-bez-ogrzewania-co-10-bez-lazienki,1,80,1.html>

<sup>8</sup> Art. 4 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

Pozytywne są również prognozy – tempo wzrostu PKB w 2015 roku wyniesie 3,7%, natomiast w kolejnym roku nieznacznie wzrośnie do poziomu 3,8%<sup>9</sup>. Istotne znaczenie dla gospodarki ma również utrzymująca się deflacja, czyli spadek przeciętnego poziomu cen przekładający się na wzrost siły nabywczej pieniądza. Pod koniec 2015 roku prognozuje się przejście deflacji w inflację, jednak na bardzo niskim poziomie. Będzie się to przekładać na dalszy wzrost realnego poziomu wynagrodzeń, a także zwiększenie konsumpcji.

Pozytywne trendy w gospodarce odnotowuje się również w województwie warmińsko-mazurskim, aczkolwiek region ten pozostaje jednym z najuboższych w kraju i całej UE: z wynikiem 72% zajmuje trzecie od końca miejsce w rankingu województw wg PKB na 1 mieszkańca<sup>10</sup>. Województwo warmińsko-mazurskie charakteryzuje się ponadto najniższym w kraju współczynnikiem aktywności zawodowej<sup>11</sup> oraz najniższym wskaźnikiem zatrudnienia, na poziomie odpowiednio 51,1% oraz 46,1%, a także najwyższą stopą bezrobocia rejestrowanego. Na koniec I półrocza 2015 roku stopa bezrobocia w kraju wyniosła 10,3%, natomiast w województwie warmińsko-mazurskim aż 16,6%, aczkolwiek względem czerwca poprzedniego roku nastąpił jej spadek o 2,4 p.p. (w kraju o 1,7).

Wpływ na opisywaną sytuację ma generalnie słabszy rozwój infrastrukturalny regionu, gorsza dostępność komunikacyjna, niższy udział przemysłu w gospodarce, a także charakter tych ziem – ukierunkowanych głównie na rolnictwo, leśnictwo i turystykę. Czynnikiem częściowo hamującym rozwój jest ponadto większy udział obszarów przyrodniczych prawnie chronionych (ochroną objętych jest 46,7% pow. regionu, natomiast w kraju – 32,5%). Nie bez znaczenia pozostaje również dziedzictwo historyczne, a zwłaszcza „odziedziczone”, w schedzie po okresie realnego socjalizmu, miejscowości popegeerowskie.

Na tym tle powiat nidzicki wypada dość dobrze, biorąc pod uwagę zwłaszcza jego potencjał gospodarczy oparty o rolnictwo, turystykę oraz działalność usługową. Spory areał użytków rolnych oraz znaczna liczba gospodarstw rolnych<sup>12</sup> w powiązaniu z walorami naturalnymi powiatu predestynują ten obszar do wielofunkcyjnego rozwoju rolnictwa (w tym ekologicznego), umożliwiającego specjalizację w zakresie produkcji żywności wysokiej jakości bazującej na regionalnych zasobach przyrodniczych<sup>13</sup>. Lokalne rolnictwo jest bazą dla rozwoju przemysłu rolno-spożywczego, w którym największe znaczenie odgrywa piekarnictwo. W strukturze zasiewów na terenie powiatu wyraźnie dominują zboża. Zasoby leśne powiatu stanowią z kolei podstawę do produkcji drewna i wyrobów z drewna. Funkcjonują tu przedsiębiorstwa zajmujące się szeroko rozumianą obróbką drewna, a także firmy produkujące meble. Ponadto rozwija się działalność związana z handlem (zwłaszcza detalicznym) oraz budownictwem, w tym roboty ogólnobudowlane i specjalistyczne. Dużo mniejsze znaczenie ma działalność przemysłowa.

Trzeba jednocześnie odnotować, że na terenie powiatu nidzickiego brakuje większych zakładów przemysłowych. Jest tylko jedno przedsiębiorstwo (w gminie Nidzica), które

---

<sup>9</sup> B. Wyżnikiewicz i in., *Stan i prognoza koniunktury gospodarczej*, „Kwartalne prognozy makroekonomiczne” nr 87, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2015.

<sup>10</sup> <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/rachunki-regionalne/wstepne-szacunki-produktu-krajowego-brutto-wedlug-województw-w-2013-r-4,2.html>

<sup>11</sup> Współczynnik ten wyraża udział osób aktywnych zawodowo (pracujących i bezrobotnych) w liczbie osób w wieku 15 lat i więcej.

<sup>12</sup> Według danych Powszechnego Spisu Rolnego 2010 na terenie powiatu nidzickiego funkcjonowało 1886 gospodarstw prowadzących działalność rolniczą.

<sup>13</sup> W *Strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województwa warmińsko-mazurskiego do roku 2025* teren powiatu nidzickiego został wpisany do OSI „Nowoczesna wieś” – wielofunkcyjny rozwój rolnictwa (w tym ekologicznego) – zob. s. 63.

zatrudnia ponad 250 osób<sup>14</sup>. Dominują zaś mikroprzedsiębiorstwa. Przy czym zdecydowana większość podmiotów gospodarczych w powiecie (ok. 75%) działa na terenie gminy Nidzica. Tam też swoje siedziby mają największe zakłady pracy<sup>15</sup> oraz koncentruje się działalność przemysłowa i wytwórcza, a także baza gastronomiczna i noclegowa sprzyjająca rozwojowi turystyki. Zauważalna jest dysproporcja pomiędzy sytuacją gospodarczą w gminie Nidzica i w pozostałych gminach powiatu.

Odnosić ponadto trzeba, iż liczba podmiotów gospodarki narodowej mających swoją siedzibę na terenie powiatu, wpisanych do rejestru REGON, stale rośnie od 2009 roku. Obecnie dominują jednostki sektora prywatnego (prawie 94% wszystkich podmiotów), w tym osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą (ponad 72% ogółu), natomiast według kryterium liczby pracujących zdecydowaną większość (bo prawie 95%) stanowią podmioty zatrudniające od 0 do 9 osób. Największą dynamikę przyrostu liczby podmiotów notuje się w kategoriach: osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą oraz podmioty zatrudniające od 0 do 9 pracujących. Jak zatem widać, gospodarka powiatu jest w głównej mierze oparta o działalności mikroprzedsiębiorstw.

**Tabela 4. Podmioty gospodarki narodowej wpisane do REGON na terenie powiatu nidzickiego**

Wyszczególnienie		2012	2013	2014
Ogółem		2288	2332	2372
- sektor publiczny		142	141	146
- sektor prywatny		2146	2191	2225
<i>Według formy prawnej:</i>	Osoby fizyczne prowadzące dział. gospodarczą	1683	1711	1715
	Spółdzielnie	16	18	21
	Spółki handlowe	110	116	121
	Spółki cywilne	124	126	126
<i>Według klas wielkości (kryterium liczby pracujących):</i>	0-9	2154	2198	2244
	10-49	97	97	91
	50-249	36	36	36
	250-999	1	1	1

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

Pod względem nasycenia podmiotami gospodarki narodowej, powiat nidzicki wypada słabiej niż kraj i województwo warmińsko-mazurskie. Jeden z podstawowych wskaźników w tym zakresie, czyli podmioty wpisane do rejestru REGON na 10 tys. ludności, w 2014 r. wynosił dla powiatu 701, dla Regionu 854, zaś dla Polski – 1 071. W zbliżony sposób kształtują się inne wskaźniki, jak np. jednostki nowo zarejestrowane w rejestrze REGON na 10 tys. ludności (67 w powiecie, 79 w województwie i 93 w kraju) czy osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą na 100 osób w wieku produkcyjnym (odpowiednio 7,9; 9,5; 12,5). Dane te stanowią pewną wskazówkę do stwierdzenia, że ogólny poziom rozwoju lokalnej gospodarki i rynku pracy na terenie powiatu nidzickiego jest słabszy niż przeciętnie w Polsce oraz na Warmii i Mazurach.

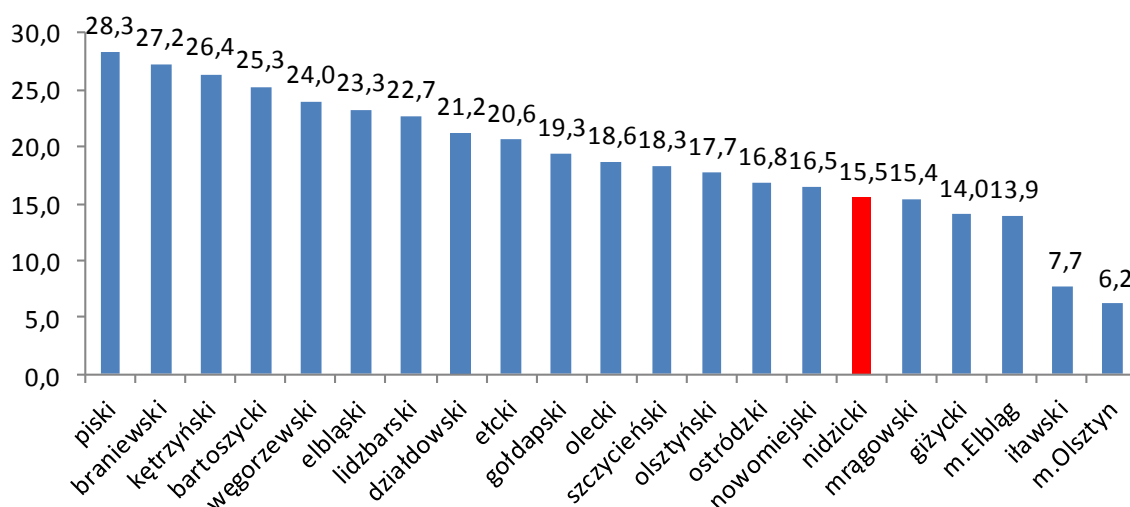
Powyższe twierdzenie znajduje odzwierciedlenie w stopie bezrobocia rejestrowanego (według stanu za I półrocze 2015 roku), przy czym powiat nidzicki z wynikiem 15,5% zajmuje

<sup>14</sup> BDL GUS oraz podrozdział 5.8. *Strategii Rozwoju Gminy Nidzica na Lata 2014 -2022.*

<sup>15</sup> W 2014 r. na 126 podmiotów w powiecie nidzickim zatrudniających 10 pracowników i więcej aż 105 miało swoją siedzibę na terenie gminy Nidzica.

6 miejsce (na 21) w rankingu powiatów województwa warmińsko-mazurskiego. Najlepsza sytuacja jest w stolicy regionu – Olsztynie (tu bezrobocie wynosi zaledwie 6,2%) oraz w powiecie iławskim (7,7%).

**Wykres 2. Stopa bezrobocia w powiatach województwa warmińsko-mazurskiego na koniec I półrocza 2015 r.**



Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

Do informacji na temat stopy bezrobocia rejestrowanego przez PUP należy jednak podchodzić z pewną dozą ostrożności. Wystarczy porównać te dane z wynikami Badań Aktywności Ekonomicznej Ludności (BAEL) prowadzonymi przez GUS, aby przekonać się, że te pierwsze nie pokazują faktycznej skali bezrobocia. Co prawda, wyniki BAEL nie są zbierane w odniesieniu do powiatu, jednakże możliwa jest analiza danych wojewódzkich. Wynika z nich, że na koniec 2014 roku różnica pomiędzy stopą bezrobocia rejestrowanego (19,6%) a stopą bezrobocia mierzonego metodą BAEL (9,8%) na Warmii i Mazurach wyniosła prawie 10 p.p. i była największa w kraju<sup>16</sup>. O tak dużej rozpiętości wyników decydują w szczególności większe niż w innych regionach możliwości pracy dorywczej, której nie zgłasza się ani do urzędu skarbowego, ani w urzędzie pracy<sup>17</sup>.

Dzieje się tak dlatego, że pewna część osób figurujących w rejestrach PUP nie spełnia definicji ustawowej bezrobotnego, a jest tam zarejestrowana tylko dla ubezpieczenia zdrowotnego lub ułatwienia sobie dostępu do świadczeń pomocy społecznej. Duże znaczenie ma również funkcjonująca w gospodarce tzw. *szara strefa*. Jest to zjawisko niekorzystne, które powoduje szereg negatywnych skutków nie tylko ekonomicznych, ale i społecznych. Osoby, które pracują bezumownie, nie są chronione przez uregulowania w zakresie prawa pracy czy kodeksu cywilnego, ani też nie wypracowują sobie zabezpieczenia finansowego na przyszłość. Godzą się jednak z tym, ponieważ *szara strefa* to niejednokrotnie jedyne źródło dochodu gospodarstwa domowego<sup>18</sup>. Zaś dla pracodawcy to często możliwość obniżenia relatywnie wysokich kosztów zatrudnienia, a także ukrycia części dochodów przed organami administracji podatkowej. Z tego względu określenie skali zjawiska jest niemożliwe.

<sup>16</sup> Co istotne, w metodologii BAEL dana osoba nie jest zaliczana do grupy bezrobotnych, jeśli przepracowała w tygodniu choćby godzinę.

<sup>17</sup> Więcej na ten temat: <http://serwisy.gazetaprawna.pl/praca-i-kariera/artykuly/861754,zaskakujace-wskazniki-dotyczace-bezrobocia-w-polsce.html>

<sup>18</sup> *Praca nierejestrowana w Polsce w 2010 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2011, s. 15.

### 1.3.3. Aktywność obywatelska i społeczna

Zaangażowanie społeczne obywateli oraz ich zainteresowanie działalnością na rzecz dobra wspólnego może przyjmować różnorodne formy, poczynając od udziału w referendach i konsultacjach, poprzez filantropię i wolontariat, a kończąc na formalnym członkostwie oraz pełnieniu funkcji zarządczych w podmiotach ekonomii społecznej, w tym w szczególności w organizacjach pozarządowych<sup>19</sup>. Spółdzielnie socjalne, fundacje, stowarzyszenia i inne organizacje społeczne stanowią wyraz samoorganizacji mieszkańców w celu rozwiązywania lokalnych problemów oraz zaspokajania potrzeb ludności, dlatego też stały się kluczowym partnerem dla samorządów lokalnych w realizacji ich misji.

Liczba podmiotów w sektorze ekonomii społecznej dynamicznie rośnie, jednakże szacuje się, że około 1/3 z nich nie przejawia praktycznie żadnej aktywności<sup>20</sup>, zaś partycypacja obywateli w organizacjach jest znacznie niższa niż w większości krajów uznawanych za demokracje skonsolidowane. W konsekwencji wiele podmiotów bazuje na aktywności kilku osób lub tylko jednego lidera. Brakuje im zaplecza kadrowego i stabilności finansowej. Często wynika to z trudności w wyznaczaniu i osiągnięciu długofalowych celów, a wtedy działalność organizacji ma wymiar bardziej „hobbystyczny” lub akcyjny.

Pola działalności jak i sama aktywność podmiotów ekonomii społecznej na terenie powiatu nidzickiego jest bardzo zróżnicowana. Licznie występują tu Ochotnicze Straże Pożarne (w sumie 20 zarejestrowanych podmiotów) i kluby sportowe (14 podmiotów). Ponadto funkcjonują organizacje zajmujące się wsparciem grup społecznych znajdujących się w szczególnej sytuacji, przede wszystkim osób z niepełnosprawnościami, chorujących, uzależnionych, bezrobotnych; organizacje promujące udział mieszkańców w różnych formach kultury, sztuki, sportu i rekreacji; grupy hobbystyczne; stowarzyszenia na rzecz rozwoju poszczególnych miejscowości, sołectw lub gmin.

Liczba organizacji pozarządowych w powiecie nidzickim stale wzrasta. Według danych GUS (rejestr REGON), w 2000 r. były zarejestrowane zaledwie 23 podmioty, a po 10 latach już 79. Do końca 2014 r. liczba ta wzrosła do 91. W ostatnich latach wzrost liczby organizacji pozarządowych nie był już tak dynamiczny, jak na początku obecnego stulecia. Pozytywne jest jednak to, że obywatele dostrzegają kolejne pola aktywności i potrzebę organizowania się dla dobra wspólnego, tworząc nowe podmioty ekonomii społecznej. Przy czym na koniec 2014 r. na 10 000 mieszkańców powiatu przypadało 27 organizacji, a więc wskaźnik ten był niższy niż w województwie (36) i w kraju (33).

Tabela 5. Wybrane podmioty ekonomii społecznej w powiecie nidzickim w latach 2012-2014

Wyszczególnienie	2012	2013	2014
Fundacje	3	3	4
Stowarzyszenia i inne organizacje społeczne	83	84	87
Ogółem	86	87	91

Źródło: opracowanie własne na podstawie REGON.

<sup>19</sup> Według *Krajowego Programu Rozwoju Ekonomii Społecznej*, przyjętego uchwałą Rady Ministrów z dnia 12.08.2014, „ekonomia społeczna” to sfera aktywności obywatelskiej, która poprzez działalność ekonomiczną i działalność pożytku publicznego służy: integracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych marginalizacją społeczną, tworzeniu miejsc pracy, świadczeniu usług społecznych użyteczności publicznej (na rzecz interesu ogólnego) oraz rozwojowi lokalnemu.

<sup>20</sup> Badania sektora non-profit za 2012 r. przeprowadzone przez GUS w województwie warmińsko-mazurskim podają, iż wśród ponad 4,5 tys. zarejestrowanych organizacji pozarządowych, 71% było aktywnych.

Status organizacji pożytku publicznego posiada siedem organizacji pozarządowych, z których pięć ma siedzibę w Nidzicy:

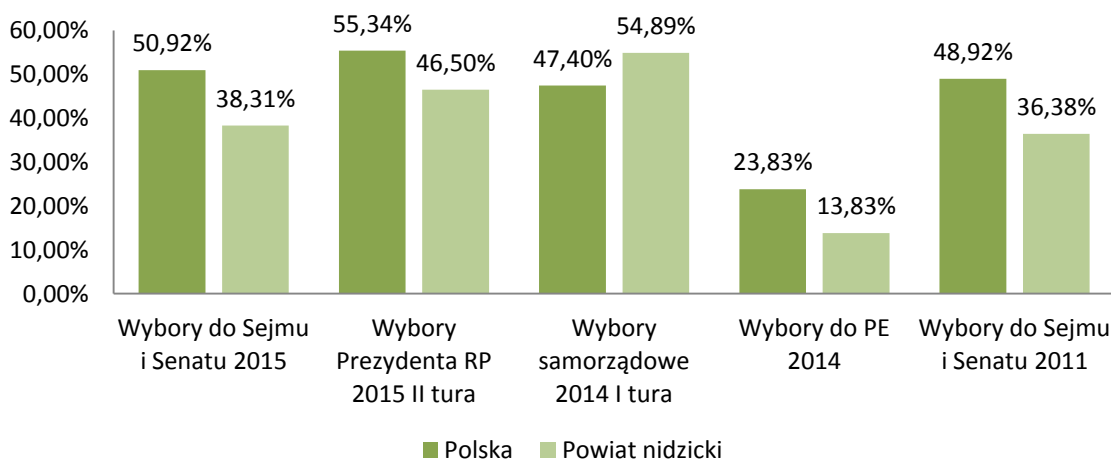
- Miejski Klub Sportowy „Start” w Nidzicy,
- Nidzicki Fundusz Lokalny,
- Stowarzyszenie Wspierające Rozwój Dzieci i Młodzieży „Światło”,
- Polskie Stowarzyszenie na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym - Koło w Nidzicy,
- Stowarzyszenie Kultury Fizycznej Klub Jeździecki Napiwoda,
- „Stowarzyszenie Przyjaciół Szpitala w Nidzicy”,
- Towarzystwo Sportowe Nida.

Powiat nidzicki wspiera aktywność III sektora na wielu różnych płaszczyznach, zarówno finansowej – poprzez zlecenie zadań w drodze otwartych konkursów i innych trybów ustawowych, jak i pozafinansowej (np. wymiana informacji, konsultowanie aktów prawa miejscowego, udostępnianie zasobów lokalowych). W ostatnich latach dzięki wsparciu finansowemu powiatu możliwa była realizacja przez lokalne organizacje pozarządowe wielu interesujących projektów, w ramach których odbywały się festyny, imprezy integracyjne, warsztaty edukacyjne i artystyczne oraz turnieje sportowe dla mieszkańców. Dla przykładu w 2014 r. powiat nidzicki dofinansował 17 lokalnych projektów.

Corocznie Rada Powiatu uchwała „Program współpracy Powiatu Nidzickiego z organizacjami pozarządowymi”. Na realizację programu w 2016 r. planuje się przeznaczyć środki finansowe w wysokości ponad 1 mln 800 tys. zł, co jest kwotą znaczną, uwzględniając plan dochodów budżetu powiatu wynoszący nieco ponad 40 mln zł.

Analizując obszar aktywności społecznej i obywatelskiej, należy również wspomnieć o udziale mieszkańców powiatu nidzickiego w wyborach powszechnych, które odbyły się na przestrzeni ostatnich czterech lat. Bowiem w demokracji pośredniej wybory przedstawicieli są najważniejszym sprawdzianem obywatelskiego zainteresowania i zaangażowania w sprawy publiczne.

**Wykres 3. Frekwencja wyborcza w kraju i w powiecie nidzickim w latach 2011-2015**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

Jak podaje Państwowa Komisja Wyborcza<sup>21</sup>, zarówno w wyborach do Parlamentu Europejskiego w maju 2014 roku, w trakcie ponownego głosowania na Prezydenta RP w maju 2015 roku, jak i podczas głosowania do Sejmu i Senatu RP w 2011 i 2015 roku, frekwencja wyborcza na terenie powiatu nidzickiego była niższa niż w całym kraju.

<sup>21</sup> <http://pkw.gov.pl/>



Największą różnicę odnotowano w wyborach parlamentarnych – w 2015 r. wyniosła 12,61 p.p., natomiast cztery lata wcześniej 12,54 p.p.

Nasuwa się konstatacja, że aktywność mieszkańców powiatu w wyborach powszechnych jest niższa od średniej krajowej i nie osiąga poziomu 50% uprawnionych do głosowania. Nie dotyczy to jednak wyborów samorządowych przeprowadzonych w listopadzie 2014 r., w których odnotowano frekwencję wyższą od średniej krajowej o prawie 7,5 p.p. Jest to fakt godny odnotowania, albowiem w Polsce występuje dość zaskakujące zjawisko mniejszego uczestnictwa obywateli w wyborach samorządowych niż w wyborach prezydenckich i parlamentarnych, co potwierdza również frekwencja podczas wcześniejszych głosowań. Pomimo, że wybory lokalne są istotne ze względu na bliskość przestrzenną i społeczną spraw i osób, których dotyczą, Polacy wykazują większe zainteresowanie głosowaniem na kandydatów do organów szczebla ogólnokrajowego<sup>22</sup>. Natomiast w powiecie nidzickim to właśnie wybory samorządowe cieszyły się ostatnio największym zainteresowaniem obywateli.

#### **1.3.4. Bezpieczeństwo publiczne**

Sfera porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli obejmuje bardzo szerokie spektrum zagadnień związanych z ochroną życia, zdrowia i mienia ludności, majątku publicznego, a także ustroju i suwerenności państwa<sup>23</sup>. Na szczeblu powiatu działania organów władzy oraz podległych im inspekcji, służb i straży są zorientowane w szczególności na wszelkie przejawy naruszania prawa przez mieszkańców (w tym dotkliwy problem przestępczości), pożary, klęski żywiołowe oraz inne miejscowe zagrożenia spowodowane siłami natury lub działalnością człowieka (takie jak powódź, huragan, katastrofy techniczne, chemiczne, ekologiczne itp.), jak również czynniki szkodliwe i uciążliwe dla zdrowia, w tym choroby zakaźne i zawodowe.

Analiza statystyk dotyczących przestępstw stwierdzonych wskazuje, że liczba popełnianych czynów karalnych w powiecie jest wyższa niż średnia wojewódzka i krajowa. Świadczy o tym przede wszystkim GUS-owski wskaźnik „przestępstwa stwierdzone ogółem na 1000 mieszkańców”, przy czym podkreślenia wymaga spadek o prawie 6 punktów wartości tego wskaźnika dla powiatu w 2014 r. w odniesieniu do roku poprzedniego.

Powyższe wskaźniki przekładają się na spadek ogólnej liczby przestępstw w powiecie z 1027 w roku 2013 do 839 w roku 2014. Co ciekawe, spadek ten był spowodowany głównie malejącą liczbą przestępstw przeciwko mieniu. O ile bowiem w 2013 r. popełniono 479 takich czynów, o tyle rok później już „tylko” 102. Natomiast rozwija się przestępczość gospodarcza<sup>24</sup> (wzrost liczby przestępstw ze 189 do 255 – tj. o ok. 35%). Pozytywne jest to, że wykrywalność sprawców przestępstw gospodarczych w powiecie nidzickim jest bardzo wysoka – w 2014 r. wyniosła 95% i była lepsza od wyniku wojewódzkiego o 13 p.p. Prawie

---

<sup>22</sup> „Niska frekwencja w wyborach samorządowych wskazuje na problem w funkcjonowaniu społeczności lokalnych: ludność ta bowiem bardziej interesuje się wyborami ogólnokrajowymi, niż lokalnymi, mimo, że to wybory samorządowe mają wpływ na sprawy, które bezpośrednio dotyczą lokalnej społeczności. Problem może wynikać ze świadomości oraz z wpływu czynników tj. np. medialne nagłaśnianie kampanii do wyborów szczebla ogólnokrajowego. Medialny szum wokół takich wyborów sytuuje lokalne głosowanie na dalszym planie, w cieniu pozostałych typów głosowania” (zob. U. Panicz, *Frekwencja wyborcza a stan polskiej demokracji*, „Refleksje” 2011, nr 4, s. 112-113).

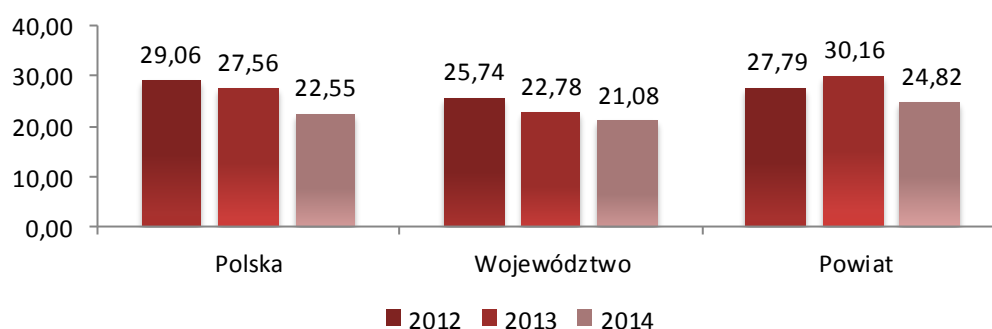
<sup>23</sup> [encyklopedia.pwn.pl/haslo/3876790/bezpieczenstwo-publiczne.html](http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/3876790/bezpieczenstwo-publiczne.html)

<sup>24</sup> Obejmuje ona różnorodne działania godzące w interesy ekonomiczne państwa oraz destabilizujące gospodarkę, takie jak np. fałszowanie dokumentów, pieniędzy i znaków urzędowych, wyłudzenia i przywłaszczenia pieniędzy lub towarów, wyłudzenia dotacji publicznych, kredytów, pożyczek i odszkodowań z tytułu umowy ubezpieczenia, wytwarzanie i sprzedaż wyrobów tytoniowych/alkoholowych bez wymaganego zezwolenia, a także oszustwa internetowe.



stuprocentową wykrywalność osiągnięto natomiast w kategorii przestępstw drogowych (99%). Najbardziej pod tym względem wypada natomiast obszar przestępczości kryminalnej (wykrywalność sprawców na poziomie 77%), co jest jednak zrozumiałe, bo do tej kategorii czynów zabronionych zalicza się m.in. kradzież, kradzież z włamaniem, przestępstwa rozbójnicze, bójk i pobicia, jak również przestępstwa narkotykowe. Ponadto w tej grupie przestępstw również odnotowano znaczny spadek (z 658 do 453 odnotowanych czynów – tj. o ok. 30%).

**Wykres 4. Przestępstwa stwierdzone na 1000 mieszkańców Polski, województwa warmińsko-mazurskiego i powiatu nidzickiego w latach 2012-2014**



Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

Należy jednak zauważyć, że przestępstwa to nie jedyna kategoria czynów zabronionych. Drugą grupę stanowią wykroczenia<sup>25</sup>, które są czynami karalnymi „mniejszej wagi”, ale popełniane są znacznie częściej niż przestępstwa. Z danych Komendy Powiatowej Policji w Nidzicy wynika, że w 2014 r. ogólna liczba wykroczeń wyniosła 9092 (dla porównania: w 2012 r. – 10159, w 2013 r. – 8630). Dominują wykroczenia przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi w ruchu drogowym (78,9%). Znacznie mniejsza jest liczba wykroczeń przeciwko ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (5,7%), przeciwko mieniu (4,3%) czy przeciwko spokojowi i porządkowi publicznemu (1,9%).

Jeśli chodzi o zdarzenia drogowe i ich skutki, odnotowano spadek zarówno liczby zdarzeń, jak i liczby osób poszkodowanych. Jest to fakt pozytywny, albowiem wskazuje na poprawę bezpieczeństwa na drogach powiatu.

**Tabela 6. Zdarzenia drogowe i ich skutki w powiecie nidzickim w latach 2012-2014**

Wyszczególnienie	2012	2013	2014
Wypadki	32	29	23
Kolizje drogowe	293	311	303
Poszkodowani (zabici i ranni)	51	53	31

Źródło: opracowanie własne na podstawie statystyk KPP w Nidzicy.

Analiza sprawozdań dotyczących bezpieczeństwa pozwala ponadto stwierdzić, iż na terenie powiatu spada liczba pożarów i miejscowych zagrożeń. Statystyki Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Nidzicy podają, iż łączna ilość zdarzeń, w których interweniowały jednostki straży pożarnej, zmalała z 508 w 2013 roku do 437 w 2014 roku.

W 2014 r. pożary występowały najczęściej w obiektach związanych z uprawą i rolnictwem (51 przypadków) oraz w obiektach mieszkalnych (23). Pomimo dużej lesistości w powiecie,

<sup>25</sup> Wykroczenie to czyn społecznie szkodliwy, zabroniony przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia pod groźbą kary aresztu, ograniczenia wolności, grzywny do 5 000 zł lub nagany.

odnotowano tylko jeden pożar lasu. Jeśli chodzi o miejscowe zagrożenia, to najwięcej zdarzeń spowodowane było przez transport drogowy (76) oraz silne wiatry (50).

**Tabela 7. Zestawienie liczby zdarzeń z zakresu ochrony przeciwpożarowej mających miejsce na terenie powiatu nidzickiego w latach 2013-2014**

Wyszczególnienie	2013	2014
Požary	168	136
Miejscowe zagrożenia	336	287
Alarmy fałszywe	4	14
<b>Łączna liczba zdarzeń</b>	<b>508</b>	<b>437</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KPPSP w Nidzicy.

Liczba osób poszkodowanych podczas zdarzeń w 2014 r. była nieznacznie mniejsza niż w roku poprzednim. Przede wszystkim zmalała liczba ofiar śmiertelnych (z 7 do 2). Ponadto było 86 rannych (o 4 mniej niż w roku 2013).

Działania z zakresu ochrony przeciwpożarowej na terenie powiatu realizują: Jednostka Ratowniczo-Gaśnicza przy Komendzie Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Nidzicy, 5 jednostek Ochotniczej Straży Pożarnej wchodzących w skład sił i środków Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego (są to OSP Janowo, Janowiec Kościelny, Sarnowo i Napiwoda) oraz 10 innych OSP nie należących do systemu (spośród których 6 jest przygotowana do działań gaśniczych)<sup>26</sup>.

Ważną rolę w tworzeniu lokalnych warunków bezpieczeństwa publicznego odgrywa Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny (jako organ rządowej administracji zespolonej pod nadzorem Starosty Nidzickiego) oraz podległa mu Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna (PSSE), która wykonuje czynności kontrolne w bardzo szerokim zakresie spraw dotyczących m.in. warunków sanitarno-higienicznych w podmiotach leczniczych i placówkach oświatowych, stanu sanitarno-technicznego urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych, obiektów użyteczności publicznej, a także przestrzegania zasad higieny żywności i żywienia w zakładach produkcyjnych oraz punktach żywienia zbiorowego.

Według raportu PSSE za rok 2014<sup>27</sup>, stan sanitarno-epidemiologiczny w powiecie nidzickim nie budzi niepokoju. W zakresie epidemiologii, dzięki konsekwentnie prowadzonym wieloletnim programom szczepień ochronnych oraz ogólnej poprawie stanu higieny odnotowano spadek zachorowań na niektóre choroby zakaźne (np. grypę i grypopodobne, ospę wietrzną) oraz brak nowych przypadków zachorowań na takie poważne schorzenia jak np. wirusowe zapalenie wątroby typu B, czerwonkę, dur brzuszny, wściekliznę u ludzi czy odrę.

Z roku na rok systematycznie poprawia się stan sanitarno-techniczny podmiotów wykonujących działalność leczniczą w powiecie nidzickim. W 2014 roku objęto nadzorem wszystkie 51 podmiotów leczniczych. Przeprowadzono w nich 51 kontroli kompleksowych, a ponadto 9 kontroli tematycznych z zakresu realizacji szczepień ochronnych w placówkach podstawowej opieki zdrowotnej. Zdecydowana większość funkcjonujących w powiecie podmiotów spełnia wszystkie wymagania określone przepisami prawa.

Ponadto jako dobry PSSE oceniło stan sanitarny w zakładach pracy powiatu nidzickiego. Ocenę oparto m.in. o wyniki 124 kontroli sanitarnych przeprowadzonych w 76 ze 161 zakładów pracy. Nadzorem objęto także m.in. zakłady zajmujące się stosowaniem i obrotem

<sup>26</sup> Kolejne 4 jednostki OSP są planowane do włączenia do systemu do 2020 r.

<sup>27</sup> Raport o stanie sanitarnym powiatu nidzickiego za 2014 r., niepublikowany.

substancjami chemicznymi, zakłady, w których w których występuje narażenie lub praca w kontakcie z czynnikami rakotwórczymi lub mutagennymi oraz warunki pracy przy magazynowaniu i dystrybucji oraz stosowaniu środków ochrony roślin. W większości skontrolowanych podmiotów nie stwierdzono żadnych uchybień. Ponadto według oceny PSSE, ogólna sytuacja sanitarno-techniczna placówek oświatowo-wychowawczych na terenie powiatu nidzickiego w 2014 r. uległa dalszej poprawie.

### **1.3.5. Dostępność podstawowych usług społecznych**

Usługi społeczne stanowią grupę czynności służących zaspokajaniu potrzeb człowieka, które w przeważającej mierze mają charakter nierynkowy, są udzielane przez państwo lub ich świadczenie jest współfinansowane ze środków publicznych. Mimo, iż służą zaspokajaniu indywidualnych potrzeb jednostek i rodzin, ich jakość i dostępność przekłada się na funkcjonowanie szerszych zbiorowości i grup społecznych<sup>28</sup>.

#### ***Opieka zdrowotna***

Usługi zdrowotne stanowią bardzo ważną kategorię usług społecznych, które w istotny sposób wpływają na zdrowotność społeczeństwa. Zasadniczym elementem opieki zdrowotnej w Polsce są obecnie lekarze pierwszego kontaktu, realizujący podstawową opiekę zdrowotną (POZ), w której zawiera się leczenie oraz profilaktyka chorób, rehabilitacja, orzekanie o stanie zdrowia, a także zapewnienie opieki pielęgniarki środowiskowej i położnej. Natomiast oddzielne kategorie świadczeń medycznych stanowią: leczenie stomatologiczne, ambulatoryjna opieka specjalistyczna (porady i badania diagnostyczne prowadzone w poradniach specjalistycznych), leczenie szpitalne, opieka psychiatryczna oraz leczenie uzależnień.

Nie powinno dziwić, iż dostępność placówek medycznych jest znacznie większa w mieście, zaś na terenach wiejskich zwykle lokują się one w miejscowościach będących siedzibami władz gmin. W przypadku powiatu nidzickiego zdecydowana większość placówek świadczących usługi medyczne ma swoją siedzibę w Nidzicy. Wg zestawienia zawartego w strategii rozwoju gminy jest ich łącznie 32, z czego 5 placówek świadczy usługi POZ<sup>29</sup>. Ponadto 3 placówki POZ działają w pozostałych miejscowościach gminnych, a jedna w Szkotowie. Jak natomiast podaje BDL GUS, na przestrzeni lat 2010-2014 liczba przychodni działających na terenie powiatu zmalała z 19 do 17. Najwięcej placówek, zarówno w liczbach bezwzględnych jak i w przeliczeniu na 10 tys. ludności, jest w mieście Nidzica (średnia w powiecie to 5, natomiast dla miasta wskaźnik ten wynosi 8). Natomiast liczba działających aptek ogólnodostępnych to 8, z czego 7 jest ulokowanych w Nidzicy. Ponadto na terenie powiatu funkcjonują 2 punkty apteczne<sup>30</sup>.

Jednocześnie wg danych BDL GUS dotyczących personelu służby zdrowia pracującego w podstawowym miejscu pracy, w 2013 roku (brak nowszych danych) na terenie powiatu nidzickiego było zatrudnionych 34 lekarzy, 6 lekarzy dentyków, 138 pielęgniarek i 14 położnych. Wskaźniki dostępności personelu medycznego w powiecie są wyraźnie mniej korzystne niż dla województwa warmińsko-mazurskiego i całego kraju. Dane te są niepokojące, bowiem brak odpowiedniego liczebnie personelu w pobliżu miejsca zamieszkania może prowadzić do niezaspokojenia potrzeb zdrowotnych mieszkańców.

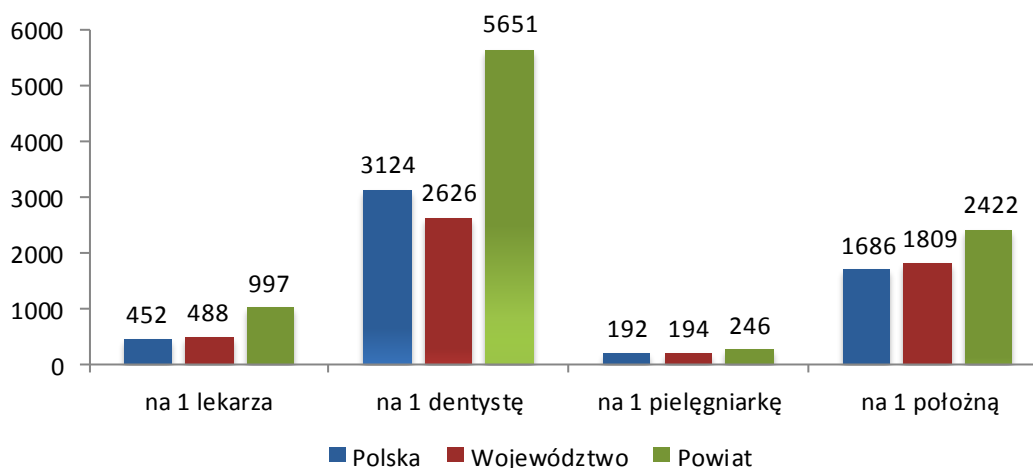
---

<sup>28</sup> R. Szarfenberg, *Standaryzacja usług społecznych*, s. 12; dokument dostępny on-line pod adresem: <http://www.wrzos.org.pl/projekt1.18/download/Ekspertyza%20Ryszard%20Szarfenberg.pdf>

<sup>29</sup> Strategia rozwoju Gminy Nidzica na lata 2014 -2022, s. 77-78.

<sup>30</sup> Punkt apteczny to placówka spełniająca funkcje podobne do apteki, jednak mająca mniejszy asortyment; może być usytuowana jedynie na terenie wiejskim, o ile w danej wsi nie jest już prowadzona apteka ogólnodostępna ([https://pl.wikipedia.org/wiki/Punkt\\_apteczny](https://pl.wikipedia.org/wiki/Punkt_apteczny)).

Wykres 5. Liczba ludności przypadającej na personel służby zdrowia w 2013 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

Placówkę stanowiącą bazę realizacji świadczeń zdrowotnych w Powiecie Nidzickim jest Zespół Opieki Zdrowotnej w Nidzicy, zapewniający podstawowe usługi w zakresie szpitala powiatowego, a także ścisłą współpracę z szeregiem poradni specjalistycznych, pracowni diagnostycznych, lekarzami POZ oraz specjalistycznymi jednostkami ochrony zdrowia w województwie. ZOZ Nidzica jako placówka publiczna odpowiada na aktualne potrzeby zdrowotne w zakresie skoordynowanej opieki zdrowotnej nad pacjentami, co jest szczególnie ważne w kontekście zmian demograficznych i rosnącej liczby osób niesamodzielnych.

Szpital powiatowy w Nidzicy, będący jednym z największych zakładów pracy w powiecie, realizuje opiekę medyczną na oddziałach:

- 1) pediatrycznym,
- 2) chorób wewnętrznych,
- 3) chirurgicznym ogólnym,
- 4) ginekologiczno-położniczym.

Wyodrębnioną komórkę organizacyjną szpitala stanowi Blok operacyjny wykonujący zabiegi operacyjne z oddziałów ginekologiczno-położniczego i chirurgii ogólnej. Ponadto przy szpitalu działa apteka ogólnodostępna i Zakład Opiekuńczo-Leczniczy o profilu ogólnym dysponujący 36 łózkami dla pacjentów wymagających stacjonarnej opieki całodobowej i kontynuacji leczenia oraz dla pacjentów w stanie wegetatywnym. Funkcjonują też liczne poradnie specjalistyczne (m.in. kardiologiczna, chirurgiczna, urologiczna, ortopedyczna, neurologiczna, alergologiczna i poradnia zdrowia psychicznego), pracownie diagnostyczne, szeroko rozwinięte rehabilitacje ambulatoryjne (Ośrodek Rehabilitacji Diennej, Dział Fizjoterapii), w skład którego wchodzi 3 pracownice, jak również Dział Pomocy Doraźnej realizujący zadania w zakresie zespołów wyjazdowych i ratownictwa medycznego. ZOZ w Nidzicy zapewnia ponadto usługi w zakresie pielęgniarskiej opieki długoterminowej<sup>31</sup>.

### ***Edukacja, kultura i sport***

Ważne dziedziny życia ludzkiego stanowią: zdobywanie wykształcenia, uczestnictwo w kulturze, a także aktywność fizyczna, w tym sport. Na terenie powiatu nidzickiego działają liczne placówki oświatowe: przedszkola, szkoły podstawowe i gimnazjalne, licea, technika, szkoły zawodowe oraz szkoły policealne. Prowadzą one szeroko zakrojoną działalność

<sup>31</sup> <http://zoz.nidzica.pl/>

dydaktyczną, wychowawczą i opiekuńczą, nie tylko w ramach zajęć lekcyjnych realizujących podstawę programową, ale również w formie np. kół zainteresowań, SKS-ów, organizacji konkursów, olimpiad, imprez kulturalnych, ekologicznych i sportowych.

Samorząd powiatu nidzickiego jest organem prowadzącym 10 placówek oświatowych, w tym 6 publicznych i 4 niepublicznych. W ich ramach funkcjonują 4 zasadnicze szkoły zawodowe, 3 licea ogólnokształcące, 3 gimnazja, 5 techników, 1 szkoła podstawowa oraz 1 szkoła przygotowująca do pracy. Natomiast dla dorosłych są 2 licea ogólnokształcące oraz technikum uzupełniające i szkoła policealna. Placówki te zatrudniają w sumie 157 nauczycieli, z czego 95 to nauczyciele dyplomowani, czyli posiadający najwyższy stopień awansu zawodowego. Według poziomu wykształcenia 151 z nich ma wykształcenie wyższe magisterskie, 3 licencjat, a 3 ukończone studium nauczycielskie.

Jedno z kluczowych wyzwań dla placówek oświatowych stanowi niż demograficzny. Jak wynika z danych zawartych w *Informacji o stanie realizacji zadań oświatowych w powiecie nidzickim za rok szkolny 2013/2014*, liczba uczniów w szkołach publicznych prowadzonych przez powiat maleje. Pomiędzy rokiem szkolnym 2012/2013 i 2013/2014 odnotowano spadek liczby uczniów o 6% (z 1258 do 1183). Ponieważ spada liczba uczniów, szkoły są zmuszone do zmniejszania liczby oddziałów (w omawianym okresie z 69 do 66). W ślad za tym maleje subwencja oświatowa dla samorządu, która przydzielana jest przez Ministerstwo Edukacji Narodowej na każdego ucznia statystycznego w placówce oświatowej.

Drugie istotne wyzwanie stojące przed całym systemem oświaty to stałe dostosowywanie metod i treści nauczania do zmieniającego się świata, w szczególności dynamicznego rozwoju nowych technologii teleinformatycznych<sup>32</sup>, a także potrzeb rynku pracy. Ważne jest zwłaszcza, aby absolwenci szkół ponadgimnazjalnych posiadali odpowiednie kompetencje osobiste i społeczne oraz umiejętności, które pozwolą im podejmować trafne wybory w zakresie dalszej ścieżki kształcenia lub kariery zawodowej. Jednak w myśl koncepcji *life long learning* nie należy też zapominać o różnorodnych formach kształcenia pozaszkolnego, zwłaszcza dla dorosłych. Ciągłe zdobywanie nowej oraz aktualizowanie posiadanej już wiedzy i umiejętności jest jednym z warunków poprawnego pełnienia ról rodzinnych, społecznych i zawodowych przez mieszkańców.

Niemniej ważny okazuje się dostęp do różnych form kultury i sztuki. Zadania w zakresie rozpoznawania, pobudzania i zaspokajania potrzeb kulturalnych ludności, w tym z zakresu czytelnictwa, a także tworzenia warunków dla rozwoju amatorskiego ruchu artystycznego, realizują gminne domy i ośrodki kultury oraz biblioteki publiczne. Według BDL GUS, w 2014 roku na terenie powiatu funkcjonowały 4 instytucje kultury (w formie ośrodków kultury, klubów lub świetlic), a także 9 bibliotek i ich filii. Stan ten jest niezmienny od wielu lat. Ponadto działalność prowadziło muzeum w Nidzicy. Podmioty te zorganizowały łącznie 228 różnego rodzaju imprez<sup>33</sup>, w których wzięło łącznie udział prawie 60 tys. osób. W ramach instytucji kultury powiatu nidzickiego działalność prowadziło 18 zespołów artystycznych,

---

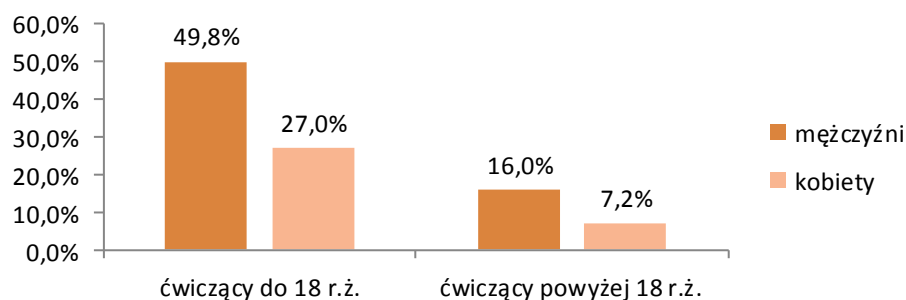
<sup>32</sup> Wzrost znaczenia informacji i wiedzy w procesach gospodarczych oraz życiu społecznym obrazuje m.in. rozwój bankowości elektronicznej, biznesu elektronicznego i innych sektorów rynków opartych na narzędziach teleinformatycznych, coraz częściej dostępnych w urządzeniach mobilnych. Dlatego mówi się o społeczeństwie informatycznym, gospodarce cyfrowej czy gospodarce opartej na wiedzy, w której o przewadze konkurencyjnej decyduje efektywne wykorzystanie informacji i różnorodnych kompetencji. Por. A. Kwasek, *Początek XXI wieku w kontekście nowych technologii i zjawisk społeczno-gospodarczych*, [http://www.wsz-pou.edu.pl/magazyn/?strona=mag\\_kwasek62&nr=62&p=](http://www.wsz-pou.edu.pl/magazyn/?strona=mag_kwasek62&nr=62&p=)

<sup>33</sup> Były to m.in. seanse filmowe, wystawy, występy zespołów amatorskich i zawodowych, prelekcje, imprezy turystyczne i sportowo-rekreacyjne, konkursy oraz dyskoteki.

które zrzeszały łącznie 211 członków, a także 20 kół (klubów) zrzeszających 331 członków, w tym 5 kół teatralnych (51 osób) i 2 kluby seniora (63 osoby).

Na terenie powiatu nidzickiego odbywają się również liczne imprezy sportowe, których organizatorami są Zespół Obsługi Oświaty i Sportu w Nidzicy, Gminne Centrum Kultury i Sportu w Kozłowie, Samorządowy Ośrodek Kultury Sportu i Rekreacji w Janowcu Kościelnym oraz Urząd Gminy i Gminny Ośrodek Kultury w Janowie. Aktywną działalność w tym zakresie prowadzą również organizacje pozarządowe. W 2014 roku w powiecie istniało 12 klubów sportowych zrzeszających 882 członków. Prowadziły one 24 sekcje, w których ćwiczyło 789 osób.

Wykres 6. Ćwiczący w klubach sportowych w powiecie nidzickim w 2014 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

Informacje GUS na temat ćwiczących w klubach sportowych obrazują tylko pewien obszar kultury fizycznej w powiecie, ponieważ dotyczą osób uprawiających sport wyczynowo, zwykle pod okiem trenerów lub instruktorów. Niemniej można na ich podstawie zauważyć (podpierając się spostrzeżeniami dotyczącymi ogółu społeczeństwa), iż aktywność sportowa cieszy się większym zainteresowaniem wśród chłopców i mężczyzn (w powiecie nidzickim prawie 66% ogółu ćwiczących w klubach). Częściej też podejmują ją dzieci i młodzież (w powiecie prawie 77% ogółu ćwiczących), natomiast osoby dorosłe, w tym starsze – z uwagi na liczne obowiązki rodzinne i zawodowe, gorszy stan zdrowia, utrwalone nawyki i styl życia – znacznie rzadziej są aktywne w omawianej sferze.

### **System pomocy i wsparcia**

Instytucjonalny system pomocy i wsparcia organizowany jest na rzecz osób i rodzin, które znalazły się w trudnej sytuacji życiowej. Tworzą go więc przede wszystkim podmioty działające w sferze pomocy i integracji społecznej. Podstawową jednostką organizacyjną na szczeblu powiatu jest **Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Nidzicy**. PCPR wykonuje zadania powiatu wynikające nie tylko z ustawy o pomocy społecznej, ale również ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych, a także ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Zgodnie z zarządzeniem Nr Z/31/2011 Starosty Nidzickiego z dnia 1 grudnia 2011 roku, Centrum pełni funkcję organizatora rodzinnej pieczy zastępczej w powiecie. W skład struktury organizacyjnej PCPR wchodzi: zespół ds. pieczy zastępczej, zespół ds. pomocy osobom niepełnosprawnym oraz zespół ds. poradnictwa specjalistycznego (radca prawny, psycholog i pedagog). Dużą część zadań jednostki stanowią działania dotyczące rehabilitacji zawodowej i społecznej osób z niepełnosprawnością, m.in. dofinansowanie warsztatów terapii zajęciowej, likwidacja barier utrudniających aktywizację społeczną i zawodową, w tym architektonicznych, dofinansowanie sportu, kultury i rekreacji osób z niepełnosprawnością i ich rodzin. PCPR prowadzi Powiatowy Punkt Konsultacyjny dla osób dotkniętych problemami opiekuńczo-wychowawczymi, przemocą domową i uzależnieniami.

Powiat prowadzi także: 1) **Specjalny Ośrodek Szkolno-Wychowawczy w Nidzicy** dla uczniów z niepełnosprawnością intelektualną w stopniu lekkim, umiarkowanym i znacznym, w ramach którego działa m.in. szkoła przysposabiająca do pracy; 2) **Ośrodek Rehabilitacyjno-Edukacyjno-Wychowawczy (OREW) w Nidzicy** przeznaczony dla dzieci i młodzieży od urodzenia do 25 roku życia, wymagającej kompleksowej, wielodyscyplinarnej pomocy rehabilitacyjno-edukacyjnej świadczonej w odpowiednich warunkach i z opieką dostosowaną do stanu psychofizycznego i wieku.

Na zlecenie władz powiatu Polskie Stowarzyszenie na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym Koło w Nidzicy<sup>34</sup> prowadzi:

- **Dom Pomocy Społecznej „Dom Rodzinny” w Napiwodzie** świadczący usługi bytowe, opiekuńcze i wspomagające dla 24 dorosłych osób niepełnosprawnych intelektualnie;
- **Środowiskowy Dom Samopomocy im. Jana Pawła II w Nidzicy** będący placówką wsparcia dziennego dla 60 osób z zaburzeniami psychicznymi oraz 5 osób korzystających z miejsc pobytu całodobowego;
- **Świetlicę Opiekuńczo-Wychowawczą w Nidzicy** dla 30 dzieci z rodzin obciążonych niepełnosprawnością członka rodziny, zagrożonych uzależnieniem i zaniedbaniem oraz niewydolnych wychowawczo;
- **Warsztaty Terapii Zajęciowej w Nidzicy** przeznaczone dla 55 osób niepełnosprawnych intelektualnie, mające na celu rozwój umiejętności społecznych i zawodowych, przygotowujących do pracy na otwartym i chronionym rynku pracy, rozwój zainteresowań uczestników oraz naukę samodzielności.

Ponadto według stanu na 31 grudnia 2014 r. na terenie powiatu funkcjonowała jedna placówka opiekuńczo-wychowawcza typu rodzinnego – **Rodzinny Dom Dziecka w Nidzicy** prowadzony na zlecenie władz powiatu przez Caritas Archidiecezji Warmińskiej w Olsztynie. Placówka istnieje od 1 lutego 2008 r. i obejmuje całodobową opieką 8 dzieci pozbawionych właściwej opieki ze strony rodziców biologicznych, którym władza rodzicielska została ograniczona lub zostali jej pozbawieni. Dom świadczy usługi bytowe i opiekuńczo-wychowawcze.

Na poziomie gmin podstawowe zadania z zakresu pomocy i wsparcia na rzecz mieszkańców zagrożonych wykluczeniem społecznym wykonują **4 ośrodki pomocy społecznej**:

- Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Nidzicy;
- Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Janowcu Kościelnym;
- Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Janowie;
- Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Kozłowie.

Ośrodki realizują zadania gmin wynikające z ustawy o pomocy społecznej, o zatrudnieniu socjalnym, o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, o dodatkach mieszkaniowych, o świadczeniach rodzinnych, o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, a także organizują prace społecznie użyteczne. Usługi socjalne świadczone przez ośrodki pomocy społecznej na rzecz ludności przybierają różnorodne formy. Należy przy tym podkreślić, iż

---

<sup>34</sup> Należy nadmienić, iż w dniu 19 września 2015 r. najwyższa władza Stowarzyszenia, Zgromadzenie Elektorów, podjęło uchwałę dotyczącą zmiany nazwy organizacji na Polskie Stowarzyszenie na Rzecz Osób z Niepełnosprawnością Intelektualną. Nowa nazwa jest zgodna z duchem czasu, z najnowszymi trendami w nauce i z aktami prawa międzynarodowego, w tym Konwencją Narodów Zjednoczonych o prawach osób z niepełnosprawnościami. Jednak z uwagi na fakt, że w momencie przyjmowania niniejszej strategii nowa nazwa Stowarzyszenia nie została jeszcze zatwierdzona przez Krajowy Rejestr Sądowy, w dokumencie posłużono się obowiązującą nazwą.

wypłata „zasiłków”, z którymi jest przede wszystkim kojarzona pomoc społeczna, stanowi tylko część zadań ośrodków.

W strukturze organizacyjnej MOPS w Nidzicy funkcjonuje **dzienny dom pomocy** oraz 15 **placówek wsparcia dziennego**, a ponadto we wszystkich gminach powiatu przy OPS-ach działają **kluby integracji społecznej**. Są to podmioty zaliczane do sektora ekonomii społecznej, które realizują zadania z zakresu reintegracji społeczno-zawodowej określone w ustawie o zatrudnieniu socjalnym. W zakresie profilaktyki problemu uzależnień na terenie każdej gminy działania prowadzą również **komisje rozwiązywania problemów alkoholowych**, natomiast w zakresie przemocy w rodzinie – gminne **zespoły interdyscyplinarne ds. przemocy w rodzinie**.

W obszarze wsparcia rodzin, w których występuje problem alkoholowy, przemoc domowa i/lub narkomania, ważną rolę odgrywa także **Przychodnia Terapii Uzależnień i Współuzależnienia w Nidzicy**. Placówka oferuje profesjonalne leczenie alkoholizmu i innych form uzależnień, jak również współuzależnienia i zaburzeń charakterystycznych dla DDA.

System pomocy i wsparcia w powiecie współtworzą podmioty działające na rzecz osób starszych. Oprócz wcześniej wymienionych, należy zwrócić uwagę na założony w 2007 r. **Nidzicki Uniwersytet III Wieku „Młodzi Duchem”**, działający w formie stowarzyszenia. UTW prowadzi działalność edukacyjną (m.in. w postaci comiesięcznych wykładów), zdrowotno-rekreacyjną (m.in. zajęcia sportowe na sali gimnastycznej, wyprawy rowerowe) oraz integracyjną (m.in. wycieczki, ogniska, imprezy).

Powyższa lista nie wyczerpuje jednak katalogu instytucji oferujących pomoc i wsparcie, bowiem w szerokim ujęciu system obejmuje również instytucje rynku pracy, jednostki oświatowe i inne, które na co dzień współpracują ze sobą (ze względu na zbieżne cele oraz obsługę tych samych klientów). Jednym z takich podmiotów jest **Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna w Nidzicy**, będąca jednostką organizacyjną powiatu. Placówka zapewnia pomoc psychologiczno-pedagogiczną dzieciom i młodzieży oraz pomoc w wyborze kierunku kształcenia i zawodu, jak również wsparcie dla rodziców i nauczycieli związane z wychowywaniem i kształceniem dzieci i młodzieży. Poradnia realizuje swoje zadania poprzez prowadzenie działalności diagnostycznej, terapeutycznej, doradczej, profilaktycznej czy mediacyjnej.

Istotne znaczenie w systemie pomocy i wsparcia mają ponadto działania w zakresie promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej realizowane przez instytucje rynku pracy. Do tej grupy zalicza się publiczne służby zatrudnienia, Ochotnicze Hufce Pracy, agencje zatrudnienia, instytucje szkoleniowe oraz instytucje dialogu społecznego i partnerstwa lokalnego<sup>35</sup>.

**Powiatowy Urząd Pracy w Nidzicy** realizuje zadania powiatu w zakresie polityki rynku pracy, polegające m.in. na udzielaniu pomocy bezrobotnym i poszukującym pracy w znalezieniu pracy (pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe i informacja zawodowa), organizowaniu i finansowaniu usług i instrumentów rynku pracy, przyznawaniu i wypłacaniu zasiłków oraz innych świadczeń z tytułu bezrobocia, a także opracowywaniu analiz i sprawozdań dotyczących rynku pracy.

Na terenie powiatu nidzickiego działają również jednostki **Ochotniczych Hufców Pracy**: Młodzieżowe Centrum Kariery oraz Punkt Pośrednictwa Pracy – obie mają siedzibę w Nidzicy. OHP są państwową jednostką budżetową wyspecjalizowaną w działaniach na rzecz

---

<sup>35</sup> Art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.



młodzieży, w szczególności zagrożonej wykluczeniem społecznym oraz bezrobotnych do 25 roku życia.

Innymi podmiotami działającymi na rzecz aktywizacji zawodowej ludności są niepubliczne agencje zatrudnienia świadczące usługi w zakresie pośrednictwa pracy, pośrednictwa do pracy za granicą u pracodawców zagranicznych, poradnictwa zawodowego, doradztwa personalnego i pracy tymczasowej; instytucje szkoleniowe (publiczne i niepubliczne) prowadzące edukację pozaszkolną na podstawie odrębnych przepisów; instytucje dialogu społecznego czyli organizacje i instytucje zajmujące się problematyką rynku pracy, w szczególności organizacje związków zawodowych, pracodawców i bezrobotnych oraz organizacje pozarządowe współpracujące z publicznymi służbami zatrudnienia i OHP w zakresie realizacji zadań określonych ustawą.

Ważny element lokalnego systemu wsparcia, który łączy zadania z zakresu integracji społecznej oraz rynku pracy, stanowi **Ośrodek Wspierania Ekonomii Społecznej w Nidzicy**<sup>36</sup> prowadzony przez Nidzicką Fundację Rozwoju „Nida” w partnerstwie z Przedsiębiorstwem Społecznym "Garncarska Wioska" Sp. z o.o. w Kamionce. Ośrodek świadczy pomoc podmiotom ekonomii społecznej, przedsiębiorstwom społecznym, organizacjom pozarządowym i osobom zainteresowanym działaniami i zatrudnieniem w sektorze ekonomii społecznej, które potrzebują profesjonalnego, kompleksowego wsparcia doradczego, informacyjnego, szkoleniowego i finansowego w zakresie rozwijania przedsięwzięć.

Należy również wspomnieć o dwóch organizacjach pozarządowych: stowarzyszeniu Nidzicki Fundusz Lokalny oraz Lokalnej Grupie Działania „Brama Mazurskiej Krainy”. Pierwsza z wymienionych to organizacja dobroczynna wspierana przez przedsiębiorców, instytucje samorządowe, krajowe i zagraniczne organizacje pozarządowe oraz osoby fizyczne, która gromadzi i zarządza środkami finansowymi dla poprawy warunków życia mieszkańców powiatu nidzickiego i regionu (m.in. poprzez przyznawanie stypendiów dla zdolnych i aktywnych młodych ludzi, wspieranie działań innych organizacji obywatelskich, pomoc rodzinom wiejskim). Z kolei Lokalna Grupa Działania to związek stowarzyszeń, w którego skład wchodzi 84 podmioty, w tym 2 powiaty (nidzicki i działdowski) oraz 14 gmin, jednostki organizacyjne JST, przedsiębiorcy i organizacje pozarządowe. Celem Związku są działania wpływające na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, sprawniejsze wykorzystanie potencjału rozwojowego terenów wiejskich, poprawę ich konkurencyjności, jako miejsca zamieszkania i prowadzenia działalności ekonomicznej przez mieszkańców tych terenów oraz potencjalnych przedsiębiorców, jak również aktywizację i współpracę środowisk lokalnych. Jednym z ważniejszych zadań związku jest opracowanie i realizacja Lokalnej Strategii Rozwoju z wykorzystaniem instrumentów Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich.

#### **1.4. Główne problemy społeczne powiatu**

Niniejsza strategia podejmuje szeroko rozumianą tematykę przeciwdziałania oraz likwidacji przyczyn i następstw problemów społecznych, których doświadczają mieszkańcy powiatu nidzickiego. A zatem jej założenia dotyczą zasadniczo całej populacji, jednak w szczególności obejmują osoby, które:

- żyją w niekorzystnych warunkach ekonomicznych (ubóstwo materialne);
- nie zostały wyposażone w kapitał życiowy umożliwiający im normalną pozycję społeczną, odpowiedni poziom kwalifikacji, wejście na rynek pracy lub założenie rodziny;

---

<sup>36</sup> Ośrodek obejmuje swoim zasięgiem teren czterech powiatów województwa warmińsko-mazurskiego: nidzicki, działdowski, szczycieński oraz nowomiejski.

- nie posiadają dostępu do odpowiednich instytucji pozwalających na wyposażenie w kapitał życiowy, jego rozwój i pomnażanie;
- posiadają cechy utrudniające im korzystanie z powszechnych zasobów społecznych (np. ze względu na zaistnienie uzależnienia, podeszły wiek, niepełnosprawność czy długotrwałą chorobę);
- są przedmiotem niszczącego działania innych osób lub podmiotów (polegającego na stosowaniu przemocy, szantażu, dyskryminacji itp.)<sup>37</sup>.

Powyższe aspekty w istotny sposób determinują wykluczenie społeczne osób i rodzin. Dlatego w oparciu o te kryteria wyodrębniono grupy znajdujące się w szczególnej sytuacji (względem ogółu ludności), które poddano następnie bardziej wnikliwej analizie.

#### 1.4.1. Analiza statystyk pomocy społecznej<sup>38</sup>

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<sup>39</sup>. Perspektywa jednostek pomocy społecznej działających na terenie powiatu nidzickiego wydaje się więc szczególnie istotna dla identyfikacji oraz zrozumienia problemów doświadczanych przez mieszkańców.

Na wstępie należy zwrócić uwagę, iż odsetek ludności powiatu korzystającej ze wsparcia ośrodków pomocy społecznej w 2014 roku wyniósł 9,5%, aczkolwiek wykazywał duże zróżnicowanie według gmin. Najmniejszy udział klientów OPS w ogólnej liczbie mieszkańców był w gminie Nidzica (6,6%), zaś największy – w gminie Janowiec Kościelny (19,1%). Jednocześnie w gminie Janowiec Kościelny odnotowano najniższą wartość wskaźnika „udział osób długotrwale korzystających ze świadczeń w ogólnej liczbie świadczeniobiorców” (46,8%), natomiast najwyższą w gminie Kozłowo (60,2%).

**Tabela 8. Liczba rodzin i osób w rodzinach korzystających ze wsparcia ośrodków pomocy społecznej według głównych powodów wymienionych w art. 7 ustawy o pomocy społecznej**

Wyszczególnienie	2012		2013		2014	
	Liczba rodzin	Liczba osób w rodzinach	Liczba rodzin	Liczba osób w rodzinach	Liczba rodzin	Liczba osób w rodzinach
ubóstwo	675	2 196	763	2 317	791	2 301
bezrobocie	903	3 042	953	3 149	863	2 877
niepełnosprawność	584	1 558	586	1 699	650	1 625
długotrwała lub ciężka choroba	549	1 494	580	1 639	644	1 674
bezradność (problemy)	344	1 537	326	1 383	288	1 167
alkoholizm	53	126	58	128	65	132
narkomania	3	8	3	10	7	15
potrzeba ochrony macierzyństwa	217	x	235	x	239	x
wielodzietność	154	x	168	x	172	x
bezdomność	28	32	33	41	32	41

<sup>37</sup> *Narodowa Strategia Integracji Społecznej dla Polski*, Rada Ministrów, Warszawa 2004, s. 22-23.

<sup>38</sup> Niniejszy podrozdział opracowano na podstawie statystyk ośrodków pomocy społecznej. Z uwagi na bardziej „sprofilowany” zakres działalności PCPR, dane dotyczące jego klientów zostaną zaprezentowane w dalszej części Strategii przy okazji analizy sytuacji grup zagrożonych wykluczeniem społecznym.

<sup>39</sup> Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej.

opuszczenie zakładu karnego	16	21	20	23	27	37
zdarzenia losowe	13	43	3	9	9	26
kłęski żywiołowe i ekologiczne	0	0	0	0	0	0
sieroctwo	0	0	0	0	1	5
przemoc w rodzinie	17	77	20	68	71	259
ochrona ofiar handlu ludźmi	0	0	0	0	0	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie OZPS.

W oparciu o informacje zawarte w *Ocenach Zasobów Pomocy Społecznej* sporządzonych przez OPS-y za 2014 rok, poddano analizie liczbę korzystających ze wsparcia w powiecie nidzickim. Dane te obrazują skalę problemów społecznych. Na ich podstawie można stwierdzić, iż głównymi wyzwaniami dla lokalnej polityki społecznej są: bezrobocie, ubóstwo, niepełnosprawność, długotrwała lub ciężka choroba, a także bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych. Problemy te dotyczą znacznej grupy klientów OPS-ów. W 2014 roku bezrobocia doświadczało 88,4% osób otrzymujących wsparcie. Ubóstwo było powodem wsparcia 70,7% beneficjentów<sup>40</sup>. Natomiast niepełnosprawność oraz przewlekłe choroby dotknęły odpowiednio 49,9 i 51,4% osób. Z kolei problemów opiekuńczo-wychowawczych doświadczyło w swoich rodzinach 35,8% beneficjentów.

Pozostałe problemy społeczne znacznie rzadziej stanowiły powód udzielania pomocy. Najwięcej rodzin skorzystało ze wsparcia OPS z uwagi na potrzebę ochrony macierzyństwa, w tym wielodzietność. Kolejną pod względem liczebności grupą były osoby i rodziny dotknięte przemocą w rodzinie, przy czym na przestrzeni lat 2012-2014 ich liczba znacząco wzrosła. Natomiast trzecią grupę stanowili korzystający z pomocy społecznej z powodu alkoholizmu. Należy również zwrócić uwagę na problem bezdomności oraz trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego, dotyczące częściej osoby samotnie gospodarujące. Narkomania i sieroctwo występowały marginalnie, natomiast w ogóle nie udzielano pomocy mieszkańcom powiatu nidzickiego z powodu kłesk żywiołowych i ekologicznych oraz ochrony ofiar handlu ludźmi.

#### 1.4.2. Bezrobocie

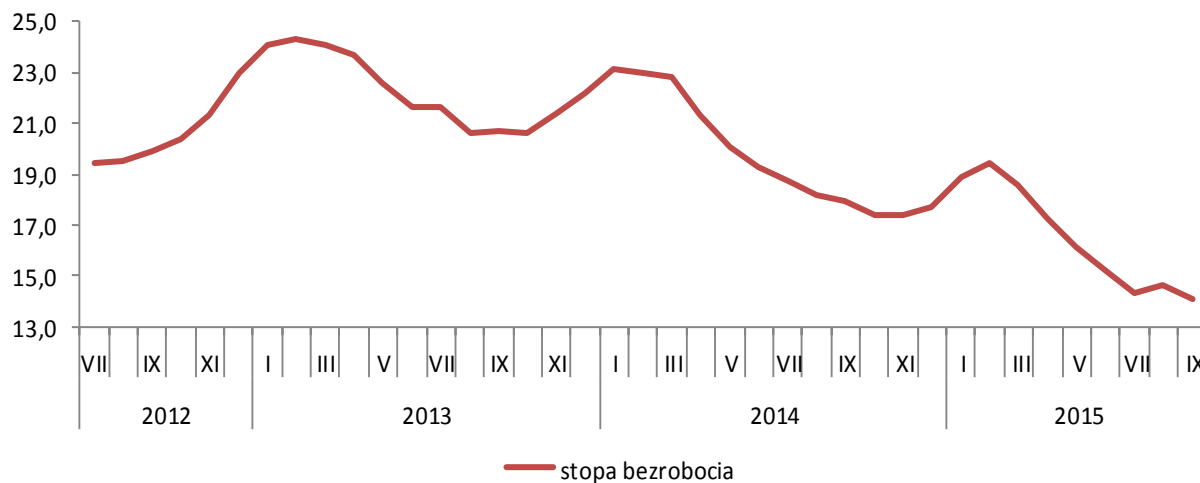
Charakterystyczną cechą bezrobocia w powiecie nidzickim (podobnie jak w całym kraju) jest jego zmienność wynikająca głównie z sezonowości produkcji w niektórych dziedzinach gospodarki, np. w budownictwie, rolnictwie czy w usługach turystycznych. W okresie wiosenno-letnim bezrobocie maleje, ponieważ rośnie natężenie prac w wielu sektorach oraz idące za tym zapotrzebowanie na siłę roboczą. Zimą liczba ofert pracy tymczasowej spada, co przekłada się na wzrost liczby osób bezrobotnych.

W okresie od lipca 2012 r. do września 2015 r. największą stopę bezrobocia odnotowano w lutym 2013 r. (24,3%), natomiast najmniejszą – w ostatnim miesiącu objętym analizą (14,1%). Jednocześnie z powyższego wykresu wynika, że skala bezrobocia w powiecie maleje. Jest to bardzo pozytywny trend, niemniej sam problem nadal pozostaje jedną z najpoważniejszych kwestii społecznych ze względu na negatywny wpływ, jaki wywiera na życie doświadczających je osób, rodzin i szerszych zbiorowości. Zresztą statystyki GUS, PUP i

<sup>40</sup> Należy jednak zaznaczyć, iż ubóstwo nie może być samoistną przyczyną udzielenia pomocy społecznej (zawsze występuje przynajmniej z jednym innym powodem).

OPS nie pozostawiają wątpliwości, że bezrobocie (czy szerzej brak zatrudnienia) jest głównym powodem marginalizacji społecznej.

**Wykres 7. Stopa bezrobocia w powiecie nidzickim w poszczególnych miesiącach (VII 2012 – IX 2015)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

Na koniec 2014 roku status bezrobotnego wśród ludności powiatu w wieku produkcyjnym posiadało 8,7% mieszkańców. Najniższą wartość wskaźnika odnotowano w gminie Janowo i Nidzica (8,0%), najwyższą zaś w gminie Kozłowo (11,7%). Tak poważna różnica była spowodowana głównie zdecydowanie wyższym poziomem dezaktywizacji zawodowej kobiet niż mężczyzn.

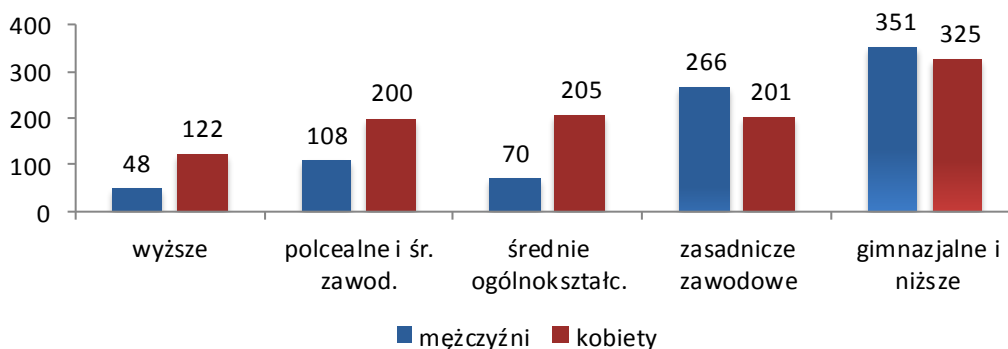
**Tabela 9. Udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym wg płci (w %) według stanu na koniec 2014 roku**

Wyszczególnienie	Ogółem	Mężczyźni	Kobiety	Różnica K - M
Janowiec Kościelny	8,5	6,9	10,5	3,6
Janowo	8,0	7,7	8,5	0,8
Kozłowo	11,7	9,2	14,7	5,5
Nidzica	8,0	6,5	9,6	3,1
<b>Powiat nidzicki</b>	<b>8,7</b>	<b>7,2</b>	<b>10,5</b>	<b>3,3</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

Nie tylko płeć okazuje się być czynnikiem różnicującym dostęp do rynku pracy. Duży wpływ na to ma również poziom wykształcenia. Na koniec 2014 r. w rejestrze bezrobotnych pozostawało 1 896 mieszkańców powiatu. Co trzecia osoba (35,6% ogółu) legitymowała się wykształceniem gimnazjalnym lub niższym, natomiast 24,6% bezrobotnych miało ukończoną zasadniczą szkołę zawodową. Trzecią grupę stanowiły osoby z wykształceniem średnim zawodowym lub policealnym – 16,2% ogółu. Natomiast bezrobotni legitymujący się dyplomem szkoły średniej ogólnokształcącej lub dyplomem szkoły wyższej stanowili odpowiednio 14,5 i 8,9% bezrobotnych. Porównując te dane ze strukturą wykształcenia ludności należy dojść do wniosku, że im wyższy poziom wykształcenia formalnego posiada osoba, tym mniejsze ryzyko bezrobocia. Stwierdzenie to dotyczy obu płci, niemniej warto zwrócić uwagę, iż odsetek kobiet z wykształceniem zasadniczym zawodowym, średnim ogólnokształcącym oraz średnim zawodowym i policealnym zarejestrowanych w PUP Nidzica był bardzo zbliżony i wahał się w przedziale 10,5 – 10,8% ogółu bezrobotnych.

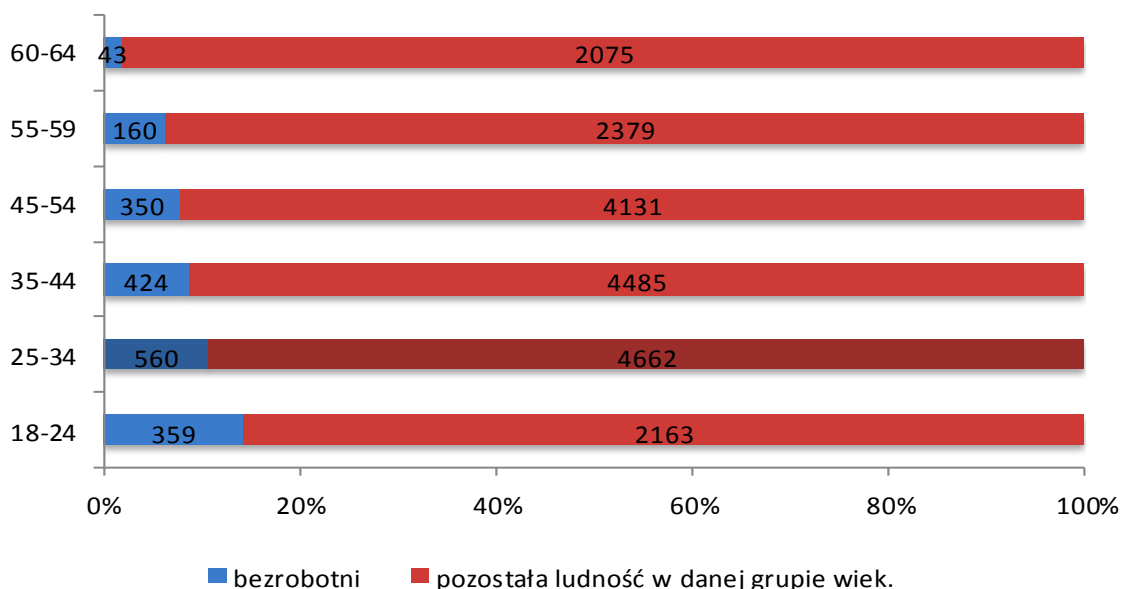
**Wykres 8. Bezrobotni zarejestrowani w powiecie nidzickim wg płci i wykształcenia na koniec 2014 roku**



Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS.

Kolejnym czynnikiem w dużym stopniu różnicującym szanse na rynku pracy jest wiek. Znaczną grupę wśród bezrobotnych stanowią osoby młode, które często nie posiadają kwalifikacji zawodowych oraz doświadczenia zawodowego odpowiadającego potrzebom pracodawców. Z drugiej strony, młodzi ludzie często nie znają lokalnego rynku pracy, mają też wygórowane oczekiwania (np. płacowe) oraz brakuje im odpowiedniej motywacji i nawyków ważnych w pracy. Szczególną grupę stanowią osoby z kategorii NEET, czyli osoby w wieku 15-29 lat spełniające łącznie trzy warunki: nie pracują, nie kształcą się (nie uczestniczą w kształceniu formalnym w trybie stacjonarnym) ani nie szkolą się (nie uczestniczą w zajęciach pozaszkolnych mających na celu uzyskanie, uzupełnienie lub doskonalenie umiejętności i kwalifikacji zawodowych lub ogólnych, potrzebnych do wykonywania pracy).

**Wykres 9. Bezrobotni zarejestrowani w podziale na grupy wiekowe w stosunku do ogółu ludności powiatu na koniec 2014 roku**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS i PUP w Nidzicy.

Na koniec 2014 roku najliczniejszą grupę wśród ogółu bezrobotnych powiatu (29,5%) stanowiły osoby w wieku 25-34 lata. Kolejnymi co do liczebności grupami bezrobotnych były osoby w wieku 35-44 lata (22,4%) oraz osoby do 24 roku życia (18,9%). Powyższe dane wskazują, że prawie połowę bezrobotnych powiatu stanowiły osoby młode, w wieku do 34 roku życia. Natomiast, jeśli chodzi o odsetek bezrobotnych w poszczególnych grupach

wiekowych, to dane przedstawiają się następująco: w grupie do 24 roku życia – 14,2%; 25-34 lata – 10,7%; 35-44 lata – 8,6%; 45-54 lata – 7,8%; 55-59 lat – 6,3%; 60 lat i więcej – 2,0%.

Zestawiając omówione wyżej czynniki, oczywistym staje się, że najbardziej narażone na bezrobocie są kobiety, zwłaszcza młode, posiadające wykształcenie niższe niż średnie. Kumulowanie się wskazanych warunków sprzyja wydłużaniu się okresu pozostawania bez pracy. Na koniec 2014 r. w rejestrze PUP wśród bezrobotnych pozostających bez pracy powyżej 12 miesięcy było 469 kobiet i 205 mężczyzn.

W związku z nowelizacją ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, od 2015 roku pojawiły się nowe kategorie bezrobotnych w szczególnej sytuacji oraz profilowanie pomocy dla osoby bezrobotnej przez powiatowy urząd pracy. Według stanu na koniec września 2015 roku, w rejestrach PUP figurowała następująca liczba osób:

- bezrobotni ogółem: 1 460, w tym kobiety: 866; prawo do zasiłku miało 305 bezrobotnych (w tym 161 kobiet);
- długotrwale bezrobotni: 738, w tym kobiety: 507;
- bezrobotni do 30 roku życia: 483, w tym kobiety: 324;
- bezrobotni powyżej 50 roku życia: 316, w tym kobiety: 128;
- bezrobotni posiadający co najmniej 1 dziecko do 6 r.ż.: 277, w tym kobiety: 223;
- bezrobotni niepełnosprawni: 98, w tym kobiety: 52.

Przy ustalaniu profilu pomocy urząd pracy dokonuje analizy sytuacji bezrobotnego i jego szans na rynku pracy, biorąc pod uwagę oddalenie bezrobotnego od rynku pracy i jego gotowość do wejścia lub powrotu na rynek pracy<sup>41</sup>. Na koniec września 2015 roku ustalony profil pomocy miało 1 340 bezrobotnych:

- ❖ 57 osób, w tym 37 kobiet – **profil I**; dotyczy najbardziej aktywnych i zmotywowanych do podjęcia pracy, przewiduje zatem przede wszystkim pośrednictwo pracy, a także w uzasadnionych przypadkach poradnictwo zawodowe lub inne formy pomocy np. dotacje i pożyczki na działalność gospodarczą).
- ❖ 762 osoby, w tym 482 kobiety – **profil II**; dotyczy osób wymagających wsparcia, dla których przewidziane są usługi i instrumenty rynku pracy: staże, prace interwencyjne, dotacje na działalność gospodarczą, szkolenia itp.
- ❖ 521 osób, w tym 287 kobiet – **profil III**; osoby najbardziej oddalone od rynku pracy, zwykle korzystające z pomocy społecznej; dla nich planuje się udział w Programie Aktywizacja i Integracja, programy specjalne, skierowanie do zatrudnienia wspieranego u pracodawcy lub podjęcie pracy w spółdzielni socjalnej zakładanej przez osoby prawne.

Dane te potwierdzają dość trudną sytuację lokalnego rynku pracy. Martwi zwłaszcza bardzo mała liczba bezrobotnych aktywnych i gotowych do podjęcia zatrudnienia, którzy stanowią zaledwie 4,25% ogółu bezrobotnych z ustalonym profilem pomocy.

### 1.4.3. Dysfunkcje rodzinne i piecza zastępcza

Rodziny niewydolne pod względem opiekuńczo-wychowawczym stanowią liczną grupę wśród klientów systemu pomocy społecznej. Często problem, z którym przychodzą po

---

<sup>41</sup> Określając oddalenie od rynku pracy bierze się pod uwagę czynniki takie jak wiek, płeć, stopień niepełnosprawności, posiadane wykształcenie, kwalifikacje i doświadczenie, ale również miejsce zamieszkania i dostęp do nowoczesnych form komunikowania się z PUP i pracodawcami. Natomiast określając gotowość do wejścia lub powrotu na rynek pracy, bierze się pod uwagę czynniki wskazujące na potrzebę i chęć bezrobotnego do podjęcia pracy, w szczególności jego dyspozycyjność, zaangażowanie w samodzielne poszukiwanie pracy, a także dotychczasową oraz aktualną gotowość do współpracy z powiatowym urzędem pracy, innymi instytucjami rynku pracy lub pracodawcami.

wsparcie instytucji, wiąże się z niedoborem kompetencji rodzicielskich, niepełnosprawnością intelektualną lub fizyczną, niezaradnością życiową czy ubóstwem materialnym. Jednak nierzadko podłożem sytuacji trudnych w rodzinach bywają uzależnienia (zwykle alkoholizm), przemoc fizyczną, psychiczną lub ekonomiczną, wykorzystywanie seksualne, nadużycia emocjonalne, poważne konflikty interpersonalne czy rozwód rodziców.

Wśród przyczyn problemów w funkcjonowaniu wielu rodzin należy również wymienić degradację tradycyjnych wartości i norm społecznych, przekładającą się na zanik więzi rodzinnych, patologie relacji partnerskich (małżeńskich) i rówieśniczych (wśród młodzieży), a także dewaluację autorytetów i wzorców moralnych. Kumulacja problemów w rodzinie prowadzi do deprywacji ważnych potrzeb oraz do deficytów uczestnictwa w różnych sferach życia społecznego, co z czasem skutkuje niemożnością samodzielnego, efektywnego funkcjonowania danej rodziny oraz poszczególnych jej członków. Konsekwencje dysfunkcji systemu rodzinnego, takie jak zaburzenia emocjonalne, schorzenia zdrowotne, niepełnosprawność, trudności w przystosowaniu się do środowiska oraz w kontaktach z innymi ludźmi, a nawet przestępczość, są szczególnie dotkliwe dla dzieci i młodzieży, która ma utrudniony start w dorosłe życie.

Poważnym problemem w powiecie nidzickim jest przemoc w rodzinie. Świadczy o tym rosnąca liczba przeprowadzanych interwencji domowych, a także Niebieskich Kart (część A) zakładanych przez policję. Spora część spraw kończy się postępowaniem z art. 207 § 1 Kodeksu Karnego dotyczącego przestępstwa znęcania się nad rodziną.

**Tabela 10. Interwencje przeprowadzone przez policję w związku z przemocą w rodzinie w latach 2013-2014**

Wyszczególnienie	2013	2014
Liczba przeprowadzonych interwencji domowych	45	151
Liczba założonych „Niebieskich Kart”	68	157
Liczba pokrzywdzonych w wyniku przemocy domowej	146	346
Stwierdzone przestępstwa przeciwko rodzinie (art. 207 § 1 KK)	30	28

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych KPP w Nidzicy.

Ponadto analiza informacji udostępnionych przez gminne zespoły interdyscyplinarne pozwala stwierdzić, iż w całym powiecie w analizowanym okresie trzech lat wszczęto łącznie 280 procedur Niebieskiej Karty, w tym ponad połowę (161 NK) tylko w 2014 roku. Najwięcej przypadków było w gminie Nidzica (135) oraz Kozłowo (77). Jednak ustalenie faktycznej skali przemocy w rodzinie nie jest możliwe, tym bardziej, że występuje ona z różną częstotliwością oraz przyjmuje różnorodne formy.

W obliczu szczególnie trudnych sytuacji, z którymi borykają się rodziny, interweniuje sąd rodzinny i nieletnich<sup>42</sup>. W 2014 roku wobec mieszkańców powiatu nidzickiego sąd orzekł łącznie 77 nadzorów kuratorskich, w tym 46 z ustawy o postępowaniu w sprawach nieletnich, czyli w przypadkach popełnienia czynów karalnych przez młodzież lub ich demoralizacji, a także 31 z kodeksu rodzinnego i opiekuńczego (wobec rodziców, którym została ograniczona władza rodzicielska z powodu m.in. nienależytego wypełniania obowiązków opiekuńczo-wychowawczych).

Skutkiem niewydolności i dysfunkcji systemu rodzinnego są przypadki umieszczania dzieci w pieczy zastępczej, sprawowanej w formie rodzinnej lub instytucjonalnej<sup>43</sup>. Jak wynika ze

<sup>42</sup> Sąd Rejonowy w Nidzicy III Wydział Rodzinny i Nieletnich.

<sup>43</sup> W obecnym stanie prawnym, celem pieczy zastępczej jest zapewnienie czasowej opieki i wychowania dzieciom w przypadkach niemożności sprawowania należytej opieki przez rodziców. W związku z tym jednym z zadań pieczy zastępczej staje się praca na rzecz powrotu dziecka do rodziny naturalnej, ponieważ trwałe



sprawozdań Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Nidzicy, najwięcej dzieci jest umieszczanych w rodzinach zastępczych spokrewnionych (tworzonych przez rodzeństwo lub dziadków dziecka) oraz niezawodowych (tworzonych przez osoby inne niż wymienione wyżej, zwykle dalsi krewni dziecka), a także w placówkach opiekuńczo-wychowawczych (POW), zarówno tych działających na terenie powiatu jak i w innych powiatach. PCPR jako organizator rodzinnej pieczy zastępczej w powiecie odpowiada za zapewnienie dzieciom w rodzinach zastępczych optymalnych warunków rozwoju i wychowania, a ponadto wspiera osoby opuszczające, po osiągnięciu pełnoletniości, rodziny zastępcze lub placówki opiekuńczo-wychowawcze.

**Tabela 11. Wybrane wskaźniki pieczy zastępczej w powiecie nidzickim w latach 2012-2014<sup>44</sup>**

Wyszczególnienie	2012	2013	2014
Liczba rodzin zastępczych w powiecie	32	34	31
Liczba dzieci umieszczonych w rodzinach	56	55	50
Liczba dzieci umieszczonych w POW	8	8	8

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS i OZPS powiatu nidzickiego.

W 2015 roku na terenie powiatu nidzickiego funkcjonowało 29 rodzin zastępczych i 3 rodzinne domy dziecka, w których przebywało 62 dzieci, w tym:

- w 17 spokrewnionych rodzinach zastępczych umieszczono 21 dzieci,
- w 11 niezawodowych rodzinach zastępczych umieszczono 17 dzieci,
- w 1 rodzinie zastępczej zawodowej – 3 dzieci,
- zaś w 3 rodzinnych domach dziecka przebywało 21 dzieci<sup>45</sup>.

Ponadto 17 dzieci z powiatu nidzickiego było umieszczanych w rodzinach zastępczych na terenie innych powiatów. I tak:

- 1 wychowanek przebywał w 1 spokrewnionej rodzinie zastępczej zamieszkałej na terenie innego powiatu,
- 2 dzieci przebywało w 2 niezawodowych rodzinach zastępczej na terenie innego powiatu,
- 7 dzieci przebywało w 3 zawodowych rodzinach zastępczych na terenie innego powiatu,
- 1 dziecko przebywało w zawodowej rodzinie zastępczej pełniącej funkcję pogotowia rodzinnego na terenie innego powiatu,
- 6 dzieci przebywało w rodzinnym domu dziecka na terenie innego powiatu.

W ciągu całego 2015 r. w oparciu o postanowienie Sądu utworzono 1 niezawodową rodzinę zastępczą, w której zostało umieszczone 1 dziecko. Dwie rodziny zastępcze zawodowe przekształciły się w rodzinne domy dziecka i w obydwu z nich umieszczono w ciągu 2015 r. po 2 dzieci. Ponadto 2 dzieci z terenu naszego powiatu zostało umieszczonych w 2 niezawodowych rodzinach zastępczych na terenie powiatu wyszkowskiego i iławskiego, 1 dziecko zostało umieszczone w rodzinie zastępczej zawodowej pełniącej funkcję pogotowia

---

umieszczenie dziecka poza rodziną uznaje się za sytuację wyjątkową. Należy jednak podkreślić, iż potrzeba sprawowania pieczy zastępczej nie zawsze powstaje wtedy, gdy rodzice dzieci nie chcą lub nie potrafią wypełniać swoich obowiązków rodzicielskich. Może bowiem wynikać również z różnych sytuacji życiowych oraz zdarzeń losowych, takich jak śmierć lub ciężka choroba rodzica/ów.

<sup>44</sup> Dane zawarte w tabeli dotyczą wyłącznie rodzin zastępczych zamieszkałych na terenie powiatu nidzickiego oraz POW mającej tu swoją siedzibę.

<sup>45</sup> Liczba dzieci i rodzin nie sumuje się, gdyż jedno dziecko mogło przebywać w różnych formach rodzinnej pieczy zastępczej.



rodzinnego na terenie powiatu olsztyńskiego, zaś 2 dzieci zostało przysposobionych. W 2015r. 2 dzieci ukończyło 18 rok życia, 3 wychowanków opuściło rodzinę zastępczą i 2 rozpoczęło proces usamodzielnienia.

Według stanu na dzień 31 grudnia 2015 r. w ewidencji Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Nidzicy figurowało:

- 26 rodzin zastępczych (w tym: 14 spokrewnionych rodzin zastępczych, 11 niezawodowych rodzin zastępczych, 1 zawodowa rodzina zastępcza) i 3 rodzinne domy dziecka, w których było umieszczonych łącznie 55 dzieci, w tym 7 pełnoletnich wychowanków pozostających w dotychczasowych rodzinach zastępczych po uzyskaniu pełnoletności;
- 6 pełnoletnich wychowanków kontynuujących naukę pozostających w rodzinnej pieczy zastępczej;
- 11 wychowanków kontynuujących naukę po opuszczeniu rodzinnej pieczy zastępczej.

Na terenie powiatu nidzickiego, wg stanu na dzień 31 grudnia 2015 r., funkcjonowała jedna placówka opiekuńczo-wychowawcza typu rodzinnego – **Rodzinny Dom Dziecka Caritas Archidiecezji Warmińskiej w Nidzicy**. Placówka rozpoczęła swoje funkcjonowanie 1 lutego 2008 r. Powiat Nidzicki zlecił realizację tego zadania Caritas Archidiecezji Warmińskiej w Olsztynie na podstawie konkursu ofert. W RDDz wg stanu na 31 grudnia 2015r. przebywało 7 dzieci, a w ciągu roku – w miesiącach: I – 7 dzieci, II-IV – 6 dzieci, V-XII – 7 dzieci.

W 2015 r. 1 dziecko opuściło pieczę zastępczą instytucjonalną osiągając pełnoletniość (placówka opiekuńczo – wychowawcza typu rodzinnego w Ełku).

W trakcie 2015r. w placówkach opiekuńczo-wychowawczych na terenie powiatu i poza powiatem przebywało 26 dzieci z naszego powiatu, i tak:

- w placówce rodzinnej na terenie powiatu - 7 dzieci
- w placówce rodzinnej poza powiatem - 2 dzieci
- w placówkach socjalizacyjnych - 17 dzieci

łącznie w 2015 r. naukę kontynuowało 8 wychowanków (w tym: 2 wychowanków MOW) i otrzymali z tego tytułu pomoc na kwotę 33.894,02zł. Według stanu na 31 grudnia 2015 r. w ewidencji figurowało 6 wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz młodzieżowych ośrodków wychowawczych.

W opinii specjalistów najpoważniejsze wyzwania i potrzeby w zakresie organizowania systemu pieczy zastępczej w powiecie nidzickim to przede wszystkim:

- a) wzmacnianie współpracy pomiędzy podmiotami zajmującymi się wspieraniem rodzin w zakresie diagnozy dysfunkcji oraz podejmowania działań prewencyjnych, ażeby minimalizować wystąpienie sytuacji wymagających umieszczenia dzieci w pieczy zastępczej;
- b) podnoszenie efektywności działań wobec rodziców dzieci umieszczonych w pieczy zastępczej, w celu zapewnienia warunków powrotu dzieci do rodziny;
- c) promowanie rodzinnych form pieczy zastępczej wśród mieszkańców powiatu oraz podnoszenie ich gotowości do tworzenia rodzin zastępczych;
- d) zapewnienie odpowiedniego wsparcia dla rodzin zastępczych, w szczególności poprzez zatrudnienie większej liczby koordynatorów pieczy zastępczej, psychologów i innych specjalistów.

Należy podkreślić, iż rodzinne formy pieczy zastępczej wydają się lepszym środowiskiem opiekuńczo-wychowawczym niż placówki opiekuńczo-wychowawcze, a także wiążą się z

niższymi kosztami ponoszonymi przez budżety lokalnych samorządów, w związku z czym powinny być silniej rozwijane w powiecie<sup>46</sup>.

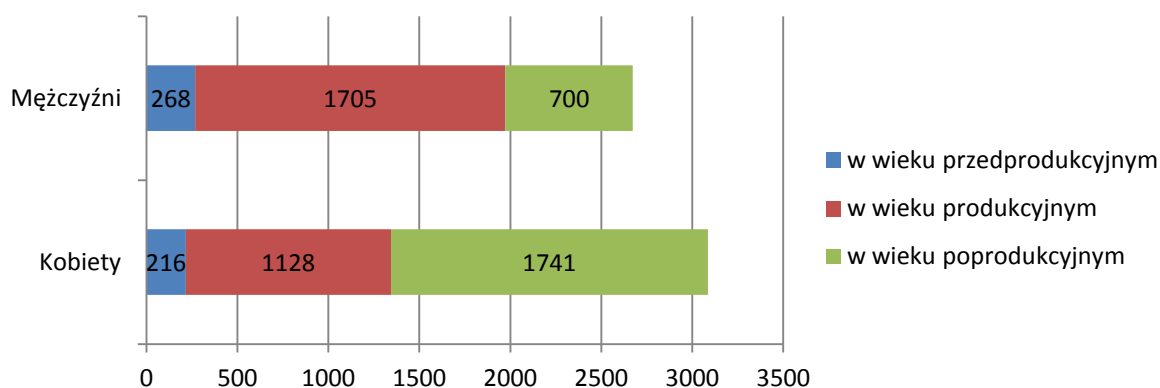
#### 1.4.4. Niepełnosprawność

Niepełnosprawność miewa różnorodne przejawy, wiąże się bowiem z obniżoną sprawnością ruchową, sensoryczną (zmysłową), intelektualną lub psychofizyczną, jak również z trudnościami w komunikowaniu się oraz w funkcjonowaniu w społeczeństwie<sup>47</sup>. Może wystąpić w różnym okresie życia oraz mieć różny stopień. Jej przyczynami mogą być przewlekłe choroby, wady wrodzone, przebyte urazy i wypadki, a także obniżanie się sprawności fizycznej i umysłowej wraz ze starzeniem się organizmu.

Problemy, z którymi na co dzień stykają się osoby z niepełnosprawnością oraz ich rodziny, wynikają przede wszystkim z niewystarczającej oferty wsparcia i opieki oferowanej w placówkach typu dziennego lub całodobowych, utrudnionego dostępu do edukacji i kultury oraz pomocy specjalistów (np. w zakresie opieki zdrowotnej, poradnictwa życiowego). Wciąż istnieją liczne bariery architektoniczne, urbanistyczne i transportowe oraz różne stereotypy i uprzedzenia, które sprzyjają wykluczaniu osób niepełnosprawnych z życia społecznego i zawodowego. Problemy te są w większym stopniu doświadczane na terenach wiejskich ze względu na uwarunkowania przestrzenne oraz mniejszą podaż kluczowych dóbr i usług.

Z uwagi na wysoką skalę występowania problemu w populacji, niepełnosprawność stanowi jedno z kluczowych wyzwań dla polityki społecznej państwa i samorządów lokalnych. Wyniki Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań z 2011 roku mówią o prawie 4,7 mln osób z niepełnosprawnością w Polsce, czyli 12,2% ludności kraju. W województwie warmińsko-mazurskim odsetek ten był jeszcze wyższy, wynosił bowiem 13,6%. To samo źródło podaje, iż spośród 34 271 mieszkańców powiatu nidzickiego, niepełnosprawność odczuwało aż 5 760 osób, czyli 16,8% ludności, w tym 4 271 osób (74,1%) posiadało orzeczenie o niepełnosprawności lub ustalony stopień niepełnosprawności, natomiast reszta osób zadeklarowała niepełnosprawność tylko biologiczną.

**Wykres 10. Osoby z niepełnosprawnością zamieszkujące powiat nidzicki według płci oraz ekonomicznych grup wieku na podstawie NSP 2011**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

<sup>46</sup> Powiatowy Program Rozwoju Pieczy Zastępczej w Powiecie Nidzickim na lata 2015-2017, s. 17.

<sup>47</sup> We współczesnym, tzw. socjopolitycznym ujęciu, niepełnosprawność jest bardziej rezultatem istnienia różnych barier oraz niedostosowania stosunków wewnątrz społeczeństwa niż zdeterminowana biologicznie. Organizację społeczeństwa – nieadekwatną do potrzeb, oczekiwań i możliwości ludzi niepełnosprawnych – wskazuje się jako powód powstawania różnych ograniczeń w aktywności. Zob. C. Barnes, G. Mercer, *Niepełnosprawność*, tłum. P. Morawski, Warszawa 2008, s. 18-20.

Jednocześnie, jak wynika z danych NSP 2011, większość wśród osób z niepełnosprawnością zamieszkujących powiat nidzicki stanowią kobiety (53,5%), co jest to spowodowane dwoma czynnikami: odsetek niepełnosprawnych wzrasta wraz z wiekiem, zaś kobiety żyją dłużej niż mężczyźni. Okazuje się jednocześnie, że o ile w przypadku kobiet największe grono niepełnosprawnych stanowiły osoby w wieku poprodukcyjnym, o tyle w przypadku mężczyzn – osoby w wieku produkcyjnym.

W Polsce działają niezależnie od siebie dwa systemy orzekania o niepełnosprawności: do celów rentowych realizowany przez organy ZUS-u, KRUS-u, MSW, MON oraz do celów pozarentowych realizowany przez powiatowe i wojewódzkie zespoły ds. orzekania o niepełnosprawności. Jeżeli chodzi o drugi z wymienionych systemów, służy on określaniu wskazań do różnych ulg i uprawnień. Na podstawie porozumienia pomiędzy starostami, teren powiatu nidzickiego obsługuje Powiatowy Zespół ds. Orzekania o Niepełnosprawności w Szczytnie, który w ciągu ostatnich trzech lat objętych analizą (2012-2014) wydał łącznie 4 001 orzeczeń dla mieszkańców powiatu, w tym ponad 36% dotyczyło dzieci do 16 roku życia.

**Tabela 12. Orzeczenia o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności wydane mieszkańcom powiatu nidzickiego w latach 2012-2014**

Wyszczególnienie	2012	2013	2014
Liczba wydanych orzeczeń o niepełnosprawności i stopniu niepełnosprawności ogółem	1 326	1 228	1 197
Liczba orzeczeń dla dzieci do 16 r.ż. o zaliczeniu do osób niepełnosprawnych	422	416	377
Liczba wydanych orzeczeń o stopniu niepełnosprawności ogółem	904	812	820
- stopień znaczny	344	252	277
- stopień umiarkowany	378	386	413
- stopień lekki	182	174	130

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PZOoN.

Jak widać, większość orzeczeń zespołu powiatowego stanowiły te, które dotyczyły przyznania umiarkowanego (46,4%) oraz znacznego stopnia niepełnosprawności (34,4% ogółu). Oznacza to, że na terenie powiatu nidzickiego żyje duża grupa osób, które wymagają opieki i pomocy innych osób w związku z niezdolnością lub poważnymi trudnościami w samodzielnej egzystencji, a także które są niezdolne do pracy albo zdolne do pracy jedynie w warunkach chronionych.

#### **1.4.5. Problemy osób starszych**

Zagadnienie starzenia się i starości od zawsze towarzyszyło ludziom jako naturalny i nieuchronny etap życia. Jednak chyba jeszcze nigdy dotąd nie cieszyło się tak wielkim zainteresowaniem nauk społecznych oraz polityk publicznych jak obecnie. Jest to przede wszystkim wynik diametralnych zmian, które zaszły zarówno w strukturze demograficznej krajów wysoko rozwiniętych, jak i w biologicznym oraz społecznym wymiarze starzenia.

Doświadczamy zatem, z jednej strony, dynamicznego wzrostu odsetka osób w wieku poprodukcyjnym w populacji (tzw. „starzenie się społeczeństwa”), a z drugiej – postępu medycyny, rozwoju technologii służących zdrowiu, a także poprawy stanu świadomości ludności w zakresie higieny i profilaktyki, które wydłużają ludzkie życie oraz czynią je sprawniejszym. Należy zarazem podkreślić, iż granice starości są bardzo płynne, mają wymiar indywidualny dla każdego człowieka, ponieważ z innym tempem przebiega proces starzenia się (zależy to od czynników genetycznych, stylu życia, wpływów środowiskowych). Można

jednak przyjąć, że wiek 60-69 lat to okres początkowej starości. Już wtedy następuje znaczny spadek zdolności adaptacyjnych organizmu, większa podatność na choroby i niepełnosprawność, a także ograniczenie samodzielności życiowej. Te dość oczywiste stwierdzenia potwierdzają dane statystyczne dotyczące niepełnosprawności. Jak bowiem podaje BDL GUS, w 2011 r. w powiecie nidzickim wśród osób w wieku poprodukcyjnym aż 24,8% mężczyzn i 28,8% kobiet posiadało orzeczoną niepełnosprawność w stopniu znacznym lub umiarkowanym. Dla pozostałych grup ekonomicznych wskaźnik ten był znacznie niższy (wahał się w przedziale od 0,19 do 6,8%).

W kontekście zachodzących zmian społeczno-kulturowych, a w szczególności erozji więzi rodzinnych i sąsiedzkich, osoby starsze stają się jedną z priorytetowych grup wymagających wsparcia w ramach lokalnej polityki społecznej. Marginalizacja osób starszych wiąże się m.in. ze stopniowym eliminowaniem ich z aktywnego życia zawodowego i społecznego w momencie przekroczenia granicy wieku emerytalnego. Do najważniejszych problemów seniorów można zaliczyć samotność, poczucie nieprzydatności, chorobę, niedołężność, życie w ubóstwie. Tymczasem, jak pokazują różne badania społeczne, warunkiem pomyślnego starzenia się są m.in. dobre stosunki z rodziną i otoczeniem, poczucie szczęścia i satysfakcji z życia, dobry stan zdrowia psychofizycznego, dogodne warunki bytowe, a także zachowana aktywność społeczna<sup>48</sup>.

Osoby starsze stanowią co prawda mniejszość wśród klientów OPS, jednak ich liczba oraz udział w grupie świadczeniobiorców w ostatnim roku znacznie wzrosła. Kwestię tę obrazuje poniższe zestawienie.

**Tabela 13. Świadczeniobiorcy pomocy społecznej w wieku poprodukcyjnym w powiecie nidzickim**

Wyszczególnienie	2012	2013	2014
Ogólna liczba świadczeniobiorców pomocy społecznej	2811	2961	2761
Liczba świadczeniobiorców w wieku poprodukcyjnym	178	175	231
Odsetek osób w wieku poprodukcyjnym wśród klientów OPS	6,3%	5,9%	8,3%

Źródło: opracowanie własne na podstawie OZPS.

Natomiast w poszczególnych gminach powiatu sytuacja przedstawia się w ten sposób, iż największy odsetek wśród korzystających z pomocy społecznej stanowili seniorzy w gminie Kozłowo, w której w latach 2012-2014 nastąpił także największy wzrost udziału osób w wieku poprodukcyjnych w ogólnej liczbie świadczeniobiorców (z 6,1 do 10,3%). W gminie Nidzica seniorzy stanowili 9,8% wszystkich świadczeniobiorców, natomiast w pozostałych gminach powiatu odsetek osób starszych wśród klientów pomocy społecznej był znacznie niższy (w gminie Janowiec Kościelny – 4,7%, w gminie Janowo – 3,9%). Jednakże w kilku najbliższych latach należy się spodziewać wzrostu liczby seniorów, którzy będą się zgłaszać po pomoc do OPS-ów.

Po pierwsze, nie trudno się domyślić, że nastąpi wyraźne zwiększenie liczby osób starszych, zwłaszcza w podeszłym wieku, które z powodu choroby, niepełnosprawności lub innych przyczyn będą wymagały pomocy instytucjonalnej w zaspokajaniu codziennych potrzeb życiowych, a także opieki higienicznej i pielęgnacji. Jednocześnie nasili się potrzeba wsparcia finansowego (w formie zasiłków stałych i celowych) dla osób w wieku emerytalnym, które nie posiadają zabezpieczenia społecznego w postaci świadczeń z KRUS, ZUS czy innych systemów, z uwagi na brak wymaganych okresów składkowych i nieskładkowych potrzebnych do naliczenia świadczeń, tzn. całkowity brak lub zbyt krótki okres formalnego

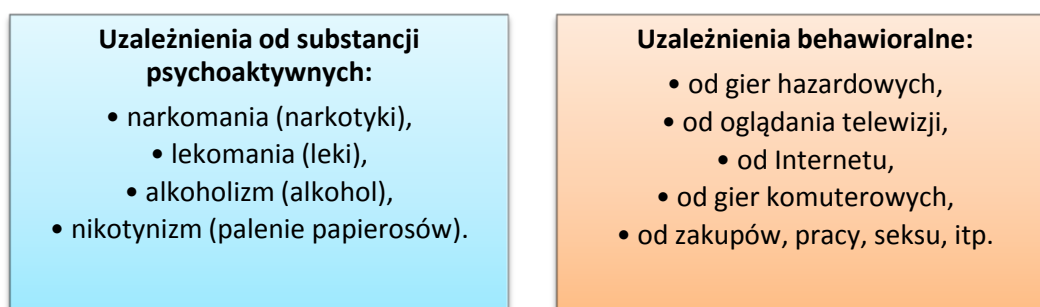
<sup>48</sup> Więcej na ten temat można znaleźć w publikacji *Starość. Między diagnozą a działaniem*, aut. R. J. Kijak, Z. Szarota, Warszawa 2013.

zatrudnienia i opłacania składek. Oprócz tego trzeba pamiętać o seniorach, którzy co prawda posiadają zabezpieczenie społeczne, ale kwalifikują się do wsparcia z powodu ubóstwa, niepełnosprawności lub choroby (np. osoby korzystające okazjonalnie z zasiłków specjalnych na pokrycie kosztów leków i leczenia).

#### 1.4.6. Uzależnienia

Uzależnienie nie jest pojęciem jednoznacznym. Może dotyczyć osób, które nadużywają konkretnych substancji albo osób mających silne pragnienie wykonywania jakiejś czynności (tzw. uzależnienie behawioralne). Nałóg utrudnia prawidłowe funkcjonowanie psychiczne, fizyczne i społeczne, co może prowadzić nawet do wykluczenia społecznego, a także przynosi różne szkody dla osoby uzależnionej, jej najbliższych, a także całego społeczeństwa.

Rysunek 2. Rodzaje uzależnień



Źródło: opracowanie własne na podstawie literatury.

Precyzyjne określenie liczby osób dotkniętych uzależnieniami w powiecie nidzickim nie jest możliwe. Istnieją natomiast badania ogólnopolskie<sup>49</sup>, które pozwalają wskazać szacunkowy poziom zagrożenia wybranymi formami uzależnień w populacji.

Jeśli chodzi o problem nikotynizmu, to papierosy pali co czwarty dorosły Polak (25,4%), aczkolwiek wart odnotowania jest znaczący spadek odsetka palaczy (w stosunku do początku lat 90. XX w. o ok. 16 p.p.). W grupie uzależnionych od nikotyny dominują mężczyźni, osoby w średnim wieku, z wykształceniem zasadniczym zawodowym oraz ubożsi; według wykonywanego zawodu – robotnicy oraz operatorzy pojazdów wolnobieżnych i maszyn. Udział palących papierosy w grupie młodzieży w wieku 16-24 lat jest niższy od ogólnej średniej i wynosi 18,1%.

Z kolei odsetek osób zażywających narkotyki jest relatywnie niski – wynosi 1,3%, przy czym problemem narkomanii bardziej zagrożeni są mężczyźni, uczniowie i studenci, mieszkańcy dużych miast, a także bezrobotni i bierni zawodowo. Badania młodzieży podają, iż kontakt z narkotykami i środkami odurzającymi ma ok. 18% uczniów. Najczęściej używanymi substancjami są marihuana oraz leki uspokajające i nasenne (wydawane bez przepisu lekarza), rzadziej amfetamina, „dopalacze”<sup>50</sup>, LSD oraz leki przeciwkaszlowe lub na przeziębienie (przyjmowane w celu odurzenia się).

<sup>49</sup> Do określenia odsetka ludności dotkniętej uzależnieniami posłużono się następującymi raportami: *Diagnoza społeczna 2013. Warunki i jakość życia Polaków*, red. J. Czapiński, T. Panek, Warszawa 2014 (podrozdział 5.10.4 Zachowania autodestrukcyjne); *Oszacowanie rozpowszechnienia oraz identyfikacja czynników ryzyka i czynników chroniących w odniesieniu do hazardu, w tym hazardu problemowego (patologicznego) oraz innych uzależnień behawioralnych*, oprac. B. Badora, M. Gwiazda, M. Herrmann, J. Kalka, J. Moskalewicz, CBOS, Warszawa 2012; Raport z badania pt. *Konsumpcja substancji psychoaktywnych przez młodzież szkolną – Młodzież 2013*, zrealizowanego przez CBOS na zlecenie Krajowego Biura ds. Przeciwdziałania Narkomanii.

<sup>50</sup> Obserwujemy obecnie rozszerzanie się rynku nielegalnych substancji, przy czym narkotyki „tradycyjne” są wypierane przez tzw. „dopalacze”.

Natomiast problem nadużywania alkoholu dotyczy 6,7% osób w populacji dorosłych Polaków, przy czym aż 11,4% mężczyzn i zaledwie 2,6% kobiet<sup>51</sup>. Niepokojące są wyniki badania dotyczącego spożywania alkoholu przez młodzież szkolną. Wynika z nich, że w ciągu miesiąca poprzedzającego badanie aż 72% uczniów przynajmniej raz piło piwo, 68% – wódkę i inne mocne alkohole, zaś 35% – wino. Co zarazem ciekawe, aktualne badania nie wykazują żadnych czynników społeczno-demograficznych silnie różnicujących młodzież w kwestii spożywania alkoholu, co oznacza, że zagrożenie problemem alkoholowym wśród tej grupy dotyczy praktycznie każdej osoby.

Ryzyko uzależnienia od hazardu jest „relatywnie niewysokie”, dotyczy zaledwie kilku procent populacji. Około 1% ludności kraju ma poważny problem z hazardem, a niespełna 4% dotyczy umiarkowany stopień zagrożenia uzależnieniem. Najbardziej zagrożone hazardem są osoby grające na automatach o niskich wygranych oraz gracze „kasynowi”.

W przypadku Internetu, uzależnionych jest 0,3% Polaków, natomiast 2,5% zagrożonych uzależnieniem. Co istotne, problem ten dotyczy głównie dzieci i młodzieży w wieku poniżej 25 lat. Wśród nastolatków co dziesiąta osoba należy do grupy zagrożonych lub już uzależnionych od Internetu. Jeżeli chodzi o uzależnienie od zakupów, to jego symptomy wykazuje ok. 3,5% badanych, w większości kobiety. Z kolei uzależnienie od pracy może dotyczyć nawet 10% Polaków, aczkolwiek objawami pracoholizmu są zachowania powszechnie aprobowane, które dopiero w dużym natężeniu mogą oznaczać zagrożenie dla danej osoby i jej rodziny.

Jednym z najpoważniejszych czynników ryzyka dla zdrowia ludności jest zażywanie substancji psychoaktywnych. Jednakże problemy alkoholowe i narkotykowe, w odróżnieniu od uzależnienia od nikotyny, wiążą się nie tylko z bardzo poważnymi zaburzeniami psychosomatycznymi u osób nadużywających tych substancji, ale również dezorganizacją życia rodzinnego, środowiska pracy oraz porządku i bezpieczeństwa publicznego. Duża część przestępstw, w tym przemoc wobec członków rodziny, jest popełnianych pod wpływem substancji psychoaktywnych – zwłaszcza alkoholu, w przypadku którego skala spożycia jest bardzo wysoka. Picie w Polsce traktowane jest jako element wieloletniej tradycji, która na stałe zagościła w naszej kulturze, co utrudnia walkę z nałogiem alkoholowym.

Warto nadmienić, że w 2014 roku gminne komisje rozwiązywania problemów społecznych na terenie powiatu nidzickiego podjęły czynności zmierzające do orzeczenia obowiązku poddania się leczeniu w placówce leczenia uzależnień wobec 65 osób, w tym wobec 55 mężczyzn (84,6% ogółu osób). Może się wydawać, iż liczba ta jest dość niska w porównaniu do ogólnej liczby ludności w całym powiecie. Należy jednak pamiętać, że GKRPA podejmują wskazane wyżej działania przede wszystkim w stosunku do osób pijących w sposób szkodliwy, zagrażający osobom w najbliższym otoczeniu rodzinnym czy sąsiedzkim.

## **1.5. Podsumowanie – wnioski i zalecenia**

Pod wieloma względami powiat nidzicki jest miejscem przyjaznym do życia. Trzeba bowiem wyróżnić czyste środowisko, walory przyrodnicze i krajobrazowe, zasoby historyczne, a także dostępność usług edukacyjnych, społecznych i kulturalnych. Powiat odznacza się arealem ziemi, dzięki któremu może rozwijać się rolnictwo ukierunkowane na produkcję żywności wysokiej jakości, w tym ekologicznej, oraz zasobami leśnymi sprzyjającymi rozwojowi produkcji opartej na obróbce drewna.

---

<sup>51</sup> Wg szacunków Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, liczba osób uzależnionych od alkoholu w Polsce to ok. 800 tys., zaś osób pijących alkohol szkodliwie nawet 2-2,5 mln.

Lokalna gospodarka opiera się głównie na handlu i budownictwie. Dominują mikroprzedsiębiorstwa. Brakuje większych zakładów przemysłowych, co z jednej strony przekłada się na lepszy stan środowiska naturalnego, z drugiej zaś – na większe trudności mieszkańców ze znalezieniem pracy w pobliżu miejsca zamieszkania. W efekcie sytuacja na lokalnym rynku pracy jest daleka od ideału. Co prawda w połowie 2015 r. powiat nidzicki znajdował się w gronie powiatów w województwie warmińsko-mazurskim o najmniejszej stopie bezrobocia rejestrowanego, ale wynik na poziomie 15% wymaga poprawy. Ponadto dostępność wielu usług społecznych (np. zdrowotnych) wewnątrz powiatu jest silnie zróżnicowana według kryterium: miasto Nidzica – tereny wiejskie.

Również wiele wskaźników społecznych (np. dostępność personelu służby zdrowia, liczba stwierdzonych przestępstw na 1 000 mieszkańców, liczba organizacji społecznych na 10 000 ludności) wskazuje, że w wielu obszarach sytuacja w powiecie jest dużo gorsza niż średnia w województwie i kraju. Występuje wiele barier i problemów społecznych, które wymagają podejmowania przez władze działań zaradczych.

Prawie 8,5% mieszkańców powiatu zamieszkuje rodziny (gospodarstwa domowe), które korzystają z pomocy społecznej z powodu bezrobocia, a niemal 7% – rodziny korzystające z pomocy z powodu ubóstwa. Jednak w świetle zaprezentowanej diagnozy, wymienione kwestie okazują się zaledwie „wierzchołkiem góry lodowej”. Listę czynników sprzyjających powstawaniu zjawiska wykluczenia społecznego wśród mieszkańców uzupełniają bowiem niepełnosprawność, długotrwała i ciężka choroba, uzależnienia (w szczególności od alkoholu), problemy opiekuńczo-wychowawcze, różne dysfunkcje rodzinne, w tym przemoc w rodzinie, a także problemy mieszkaniowe i konflikty z prawem.

Istotnymi wyzwaniem, przed którymi staje lokalna polityka społeczna, są również efekty trendów demograficznych, zwłaszcza niskiego przyrostu naturalnego oraz ujemnego salda migracji, które wpływają na powolne, ale stałe wyludnianie się obszaru powiatu. Trzeba będzie zmierzyć się również z postępującym zjawiskiem „starzenia się społeczeństwa”. W perspektywie najbliższych kilkunastu lat można spodziewać się poważnych zmian w strukturze demograficznej, co będzie się wiązało z poszerzeniem kręgu osób wymagających opieki i wsparcia z powodu chorób czy niesamodzielności wynikających z podeszłego wieku. W istocie jednak problemy egzystencjalne osób starszych nie są wcale najpoważniejszym z wyzwań dla służb społecznych. Jeżeli bowiem priorytetem dla władz ma być wspieranie rozwoju osób w okresie „później dojrzałości”, to znaczny wysiłek instytucji publicznych powinien zostać położony na kreowanie warunków dla twórczej aktywności seniorów. Podobnie rzecz się ma z osobami niepełnosprawnymi oraz przewlekle chorującymi, w tym psychicznie, które aby być pełnoprawnymi członkami społeczeństwa, powinny mieć stworzone realne warunki dla korzystania z całego wachlarza różnorodnych usług społecznych, nade wszystko – możliwości aktywności zawodowej (rzecz jasna, w ramach zakładów i stanowisk pracy uwzględniających ich predyspozycje i ograniczenia).

Szczególnym problemem, przed którym staje lokalna polityka społeczna, jest ponadto długotrwałe korzystanie z pomocy socjalnej przez osoby i rodziny nie potrafiące i/lub nie chcące przezwyciężyć trudnej sytuacji życiowej. W wielu przypadkach świadczeniobiorcy oczekują zasiłku, natomiast z niechęcią odnoszą się do innych proponowanych im form wsparcia. W dłuższej perspektywie jest to sytuacja bardzo niekorzystna, ponieważ wiąże się z pogłębianiem marginalizacji, patologiami i dorastaniem kolejnych pokoleń, dla których korzystanie z pomocy społecznej staje się nawykiem. Przezwyciężenie tego problemu wymagałoby jednak diametralnych zmian w systemie pomocy społecznej, polegających na ograniczeniu wypłacania zasiłków – na rzecz wsparcia warunkowanego pracą świadczoną dla

dobra lokalnej społeczności, a zatem jest uzależnione w głównej mierze od zmian samego prawa, a nie działań lokalnych służb pomocy społecznej, które to prawo wykonują.

Pomimo licznych trudności i ograniczeń, Samorząd Powiatu Nidzickiego – w zakresie przyznanych mu kompetencji ustawowych oraz przy ścisłej współpracy z wchodzącymi w jego skład gminami, sektorem ekonomii społecznej oraz innymi podmiotami – będzie musiał zmierzyć się z występującymi problemami w szeroko rozumianej sferze społecznej. Niezbędne będą działania wielopłaszczyznowe i interdyscyplinarne, które pozwolą skuteczniej diagnozować, a następnie minimalizować lub przewycięzać bariery utrudniające mieszkańcom prowadzenie produktywnego życia w sferze rodzinnej, społecznej i zawodowej. Jest to jeden z kluczowych warunków oczekiwanej zmiany.

Jeżeli nie zostaną podjęte działania zaradcze i naprawcze przez lokalne władze i służby społeczne, należy się spodziewać nasilenia wielu negatywnych zjawisk, zwłaszcza w środowiskach, w których zagrożenie patologią i demoralizacją jest dużo wyższe niż statystycznie w kraju. Zresztą nie należy zapominać, że potencjalnie wykluczenie społeczne może dotknąć każdego obywatela – bez względu na płeć, wiek, wykształcenie, poziom sprawności fizycznej i intelektualnej, status materialny itd. Stąd właśnie potrzeba położenia szczególnego nacisku na edukację i profilaktykę oraz rozwijanie różnorodnej, komplementarnej oferty usług wsparcia, które wspomogą mieszkańców w radzeniu sobie z trudnymi sytuacjami życiowymi.



## **2. Zewnętrzne uwarunkowania lokalnej polityki społecznej**

Polityka społeczna realizowana na terenie powiatu nidzickiego stanowi zbiór celowych działań władz i jednostek samorządowych oraz podmiotów niepublicznych, zwłaszcza organizacji pozarządowych, podejmowanych we współpracy z organami administracji rządowej, ukierunkowanych na kształtowanie lokalnych warunków sprzyjających skutecznemu zaspokajaniu potrzeb zbiorowych ludności oraz przeciwdziałaniu wystąpieniu lub rozwiązywaniu istniejących problemów społecznych. Działalność ta jest przede wszystkim zdeterminowana przez czynniki wewnętrzne – mocne i słabe strony powiatu, oznaczające z jednej strony jego różnorodne zasoby (środowiskowe, infrastrukturalne, organizacyjne, kadrowe, finansowe czy społeczne), a z drugiej wszelkie niedobory, niezaspokojone potrzeby oraz bariery utrudniające mieszkańcom poprawne pełnienie ról zawodowych, rodzinnych i społecznych.

Powiat nidzicki nie jest jednak bytem odizolowanym od świata. Z otoczenia zewnętrznego pochodzą liczne zasoby i możliwości, których skuteczne pozyskanie i wykorzystanie będzie stanowić kluczową szansę dla rozwoju lokalnego. W związku z tym realizowana na obszarze powiatu polityka społeczna musi uwzględniać aktualne trendy i koncepcje w zakresie zaspokajania potrzeb ludności, a także regulacje prawne, strategie i programy przyjmowane na szczeblu międzynarodowym (przede wszystkim unijnym), krajowym i regionalnym, które określają ramy aksjologiczne, instytucjonalne i finansowe działań lokalnych.

### **2.1.1. Ramy prawno-programowe strategii**

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).

Natomiast kluczowym aktem prawnym o znaczeniu ustrojowym dla samorządu powiatu jest ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 595 ze zm.). W oparciu o nią powiaty działają po to, aby zaspokajać zbiorowe potrzeby zamieszkującej ich teren ludności. Posiadają kompetencje do realizacji zadań użyteczności publicznej o charakterze ponadgminnym, w szczególności w zakresie pomocy społecznej, przeciwdziałania bezrobociu oraz aktywizacji lokalnego rynku pracy, wspierania osób niepełnosprawnych, promocji i ochrony zdrowia, edukacji publicznej, kultury fizycznej i turystyki, porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, a także polityki prorodzinnej. Ogólnie określone w ustawie zadania powiatu znajdują doprecyzowanie w innych aktach normatywnych tego samego rządu, przede wszystkim w cytowanej już ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, a także między innymi w:

- ustawie z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 149 ze zm.);
- ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm.);
- ustawie z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 332 ze zm.).

Szczególne znaczenie w zakresie rozwiązywania problemów społecznych mają rozwiązania przyjmowane przez organy Unii Europejskiej, a następnie implementowane w polskich przepisach i dokumentach strategicznych państw członkowskich. Co istotne, UE przy określaniu i realizacji swoich polityk i działań bierze pod uwagę wymogi związane z ochroną środowiska i gospodarką niskoemisyjną, rozwojem opartym na wiedzy i innowacjach, wspieraniem wysokiego poziomu zatrudnienia, zapewnianiem odpowiedniej ochrony socjalnej, zwalczaniem wykluczenia społecznego, a także z wysokim poziomem kształcenia, szkolenia oraz ochrony zdrowia ludzkiego. Ponadto Unia zmierza do zwalczania wszelkiej dyskryminacji, zniesienia nierówności oraz wspierania równości mężczyzn i kobiet.

Unijna strategia *Europa 2020*<sup>52</sup> zakłada realizację pięciu wzajemnie ze sobą powiązanych celów nadrzędnych, spośród których trzy odnoszą się wprost do polityki społecznej:

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. 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;
3. wspieranie włączenia społecznego, zwłaszcza poprzez wydzwignięcie z ubóstwa lub wykluczenia społecznego 20 milionów obywateli UE.

Planowanie strategiczne na szczeblu krajowym w perspektywie długoterminowej wyznacza *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności* – dokument określający główne trendy, wyzwania oraz koncepcję rozwoju kraju, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 5 lutego 2013 r. Jego założenia w średnim horyzoncie czasowym dookreśla *Strategia Rozwoju Kraju 2020 – Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo* (SRK) z 25 września 2012 roku, która stanowi bazę dla ściśle skorelowanych i wzajemnie się determinujących 9 strategii zintegrowanych, a także różnych programów rozwoju przyczyniających się do osiągnięcia celów strategii krajowych.

Jednym z nich jest *Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji* (KPPUiWS). Zakłada on, że walka z ubóstwem i wykluczeniem musi opierać się na wzroście gospodarczym i zatrudnieniu oraz na nowoczesnej i skutecznej ochronie socjalnej. Interwencja innowacyjnej ochrony socjalnej musi być połączona z szerokim zestawem polityk społecznych, łącznie z ukierunkowaną edukacją, pomocą społeczną, mieszkalnictwem, zdrowiem, godzeniem życia prywatnego i zawodowego oraz polityk rodzinnych. Głównym celem tego dokumentu jest zmniejszenie w Polsce liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym o 1,5 mln oraz wzrost spójności społecznej kraju. Według programu grupami wymagającymi szczególnego zainteresowania ze strony władz publicznych są dzieci i młodzież, rodziny oraz seniorzy.

Inny, istotny rządowy dokument o charakterze operacyjno-wdrożeniowym to *Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej*, opisujący planowane działania służące wzmocnieniu sektora ekonomii społecznej w Polsce, jakie powinny być podjęte przez władze publiczne z wykorzystaniem środków publicznych. Rozwój ES nie jest jednak celem samym w sobie, a ma przyczyniać się do realizacji krajowych celów rozwojowych takich jak zwiększenie poziomu zatrudnienia (szczególnie w grupach mających większe trudności w wejściu i utrzymaniu się na rynku pracy), spójności społecznej oraz kapitału społecznego.

---

<sup>52</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)).

Należy również wspomnieć o *Strategii polityki społecznej województwa warmińsko-mazurskiego do 2020 roku*<sup>53</sup>. W odpowiedzi na dominujące problemy regionu, takie jak dysfunkcje w rodzinach, wzrost zagrożenia marginalizacją zawodową i społeczną, a także małą aktywność lokalnych społeczności, strategia ta zakłada realizację działań w czterech obszarach priorytetowych:

- ❖ w obszarze I: „Prawidłowo funkcjonująca rodzina” – tworzenie warunków do możliwie pełnego rozwoju rodziny i do właściwego jej funkcjonowania;
- ❖ 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;
- ❖ 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;
- ❖ w obszarze priorytetowym IV: „Rozwój społeczeństwa obywatelskiego” – wzmocnienie postaw prospołecznych, rozwój kompetencji społecznych i umiejętności współpracy poszczególnych jednostek i grup na rzecz własnego otoczenia.

### 2.1.2. Główne założenia aktywnej polityki społecznej

Rozwój koncepcji aktywnej polityki społecznej (APS) został zapoczątkowany w Europie już pod koniec lat 70. XX wieku, w związku ze stopniowym osłabianiem tradycyjnego państwa opiekuńczego. Słabość systemu *welfare state* polega na tym, że „fundusze na świadczenia mają mniejsze wpływy i większe wydatki, gdy mniej osób pracuje (nie płacą wtedy podatków i składek), a przybywa uprawnionych do pomocy”. Ponadto „świadczenia powiększają problem bezrobocia i bierności zawodowej (ogólnie niezatrudnienia), stanowią bodziec do dezaktywizacji zawodowej zwłaszcza wśród tych obywateli, którzy mają ogólnie mniejsze szanse na zatrudnienie”<sup>54</sup>. W odpowiedzi na te wyzwania, aktywna polityka społeczna proponuje odejście od państwa opiekuńczego, gwarantującego obywatelom bezpieczeństwo socjalne i dostęp do pracy, w kierunku państwa pomocniczego i zdecentralizowanego, które stymuluje rozwój przedsiębiorczości społecznej i aktywności obywatelskiej<sup>55</sup>.

Aktywna polityka społeczna dokonuje redefinicji kwestii socjalnych (np. poprzez pojawienie się pojęcia „wykluczenie społeczne”), uwzględniając nowe ryzyka związane z rozpadem tradycyjnych więzi, wydłużaniem się życia ludzi, starzeniem się społeczeństw, zmianami w organizacji pracy czy rewolucją teleinformatyczną. Ponadto wspiera rozwój zawodowy pracowników słabszych i mniej zarabiających, a także promuje rozwiązania służące godzeniu życia rodzinnego z aktywnością zawodową (koncepcja *flexicurity*)<sup>56</sup>.

Wdrożenie koncepcji aktywnej polityki społecznej oznacza w praktyce dla służb społecznych m.in. potrzebę indywidualizacji usług, oznaczającą ich dopasowanie do możliwości i ograniczeń poszczególnych osób oraz grup marginalizowanych, położenie większego nacisku na aktywizowanie całych społeczności (w ramach środowiskowej pracy socjalnej), jak

---

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

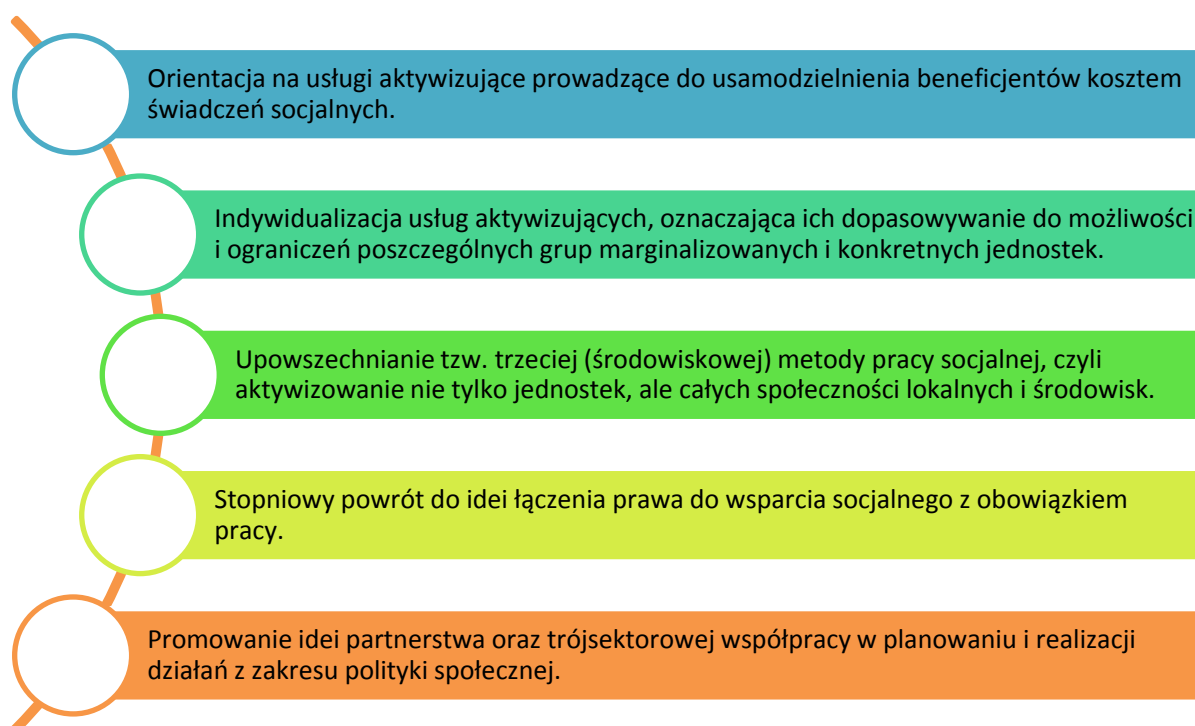
<sup>54</sup> R. Szarfenberg, *Aktywna polityka społeczna* (<http://rszarf.ips.uw.edu.pl/pdf/APS.pdf>).

<sup>55</sup> A. Karwacki, M. Rymśa, *Meandry upowszechniania koncepcji aktywnej polityki społecznej w Polsce*, w: *Polityka aktywizacji w Polsce. Usługi reintegracji w sektorze gospodarki społecznej*, red. M. Grewiński, M. Rymśa, Warszawa 2011, s. 30.

<sup>56</sup> Tamże, s. 31-32.

również konieczność poprawy dostępności programów profilaktycznych oraz usług społecznych służących usamodzielnianiu klientów instytucji pomocowych. Istotnym elementem systemu wsparcia osób i rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej stają się ponadto podmioty ekonomii społecznej, które jako organizacje zakorzenione w społecznościach lokalnych, czyli tworzone przez obywateli i dla nich działające, mogą często efektywniej rozpoznawać oraz zaspokajać potrzeby mieszkańców, niemniej nie samodzielnie, lecz we współpracy z administracją rządową lub samorządową, przy wykorzystaniu środków publicznych. Przekazywanie podmiotom ekonomii społecznej zadań państwa z zakresu polityki społecznej powinno odbywać się z uwzględnieniem mechanizmów konkurencji w zakresie wyboru usługodawców przez administrację jako płatnika i/lub obywateli jako beneficjentów, dzięki czemu zapewniona zostanie wysoka jakość świadczonych usług.

Rysunek 3. Kluczowe zasady aktywnej polityki społecznej



Źródło: opracowanie własne na podstawie literatury.

Należy również zaakcentować, że aktywna polityka społeczna postrzega wykluczenie społeczne nie poprzez pryzmat winy lub wyboru poszczególnych osób czy rodzin, ale przede wszystkim w kategoriach systemowych, jako wynik różnych niedostosowań w sferze regulacji prawnych, polityki, gospodarki i społeczeństwa. APS nie bagatelizuje znaczenia wolnej woli człowieka, dzięki której może on podejmować decyzje – świadome i odpowiedzialne. Ale muszą być ku temu stworzone odpowiednie warunki w sferze socjalno-bytowej, zdrowotnej, edukacyjnej, zawodowej itd. Stąd wynika potrzeba szerokiego zakresu interwencji w ramach niniejszej Strategii.

### 3. Strategia działań na lata 2016-2025

#### 3.1. Zasady nadrzędne strategii

Aktywna integracja osób i rodzin wykluczonych społecznie lub tym problemem zagrożonych wymaga połączenia profesjonalnych metod i instrumentów oddziaływania na różnych poziomach. Podstawę i zarazem najszerszy obszar aktywności podmiotów zaangażowanych w realizację strategii powinny stanowić programy profilaktyczne oraz instrumenty aktywizujące mieszkańców. Chodzi o wyprzedzanie 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 dysfunkcjami, a także do ogółu mieszkańców powiatu. Działania aktywizujące powinny natomiast wspierać wysiłki osób i rodzin, które chcą zmienić swoją sytuację życiową, przede wszystkim poprzez podjęcie aktywności zawodowej.

Rysunek 4. Trójkąt oddziaływań w ramach strategii



Źródło: opracowanie własne.

Drugi obszar, w którym realizowane są zadania polityki społecznej, stanowią działania interwencyjne, terapeutyczne i kompensujące, adresowane do osób i grup doświadczających trudności życiowych, obejmujące również reakcje na bezpośrednie sytuacje zagrożenia. W tym obszarze mieszczą się m.in. instrumenty służące zabezpieczeniu podstawowych potrzeb osób niepełnosprawnych, chorujących czy starszych w ich środowisku zamieszkania oraz w ośrodkach wsparcia. Usługi interwencyjne to również wsparcie osób i rodzin znajdujących się w sytuacjach kryzysowych (ze względu na uzależnienia, przemoc domową, zdarzenia losowe lub klęski żywiołowe).

Wierzchołek „trójkąta oddziaływań” stanowią natomiast sankcje, będące odpowiedzią instytucji państwowych na działania jednostek niezgodne z normami prawa. Kary za złamanie prawa mają istotne znaczenie dla zachowania ładu i porządku wewnętrznego, nie mogą jednak dominować jako sposób oddziaływania na społeczeństwo. Tym bardziej, że w obliczu nakazu instytucjonalnego kierowanego do osób i grup łamiących normy społeczne, często pojawiają się negatywne następstwa tzw. „pomocy narzuconej”<sup>57</sup>. Zmniejszeniu napięcia w relacjach z „trudnym” klientem mogą służyć innowacyjne metody pracy stosowane przez psychologów, pedagogów, pracowników socjalnych i innych specjalistów, które kładą nacisk na odpowiedni proces komunikacji i współpracy sprzyjający poszerzeniu sfery autonomii, odpowiedzialności i kreatywności.

<sup>57</sup> Zob. więcej: A. Rurka, G. Hardy, C. Defays, *Proszę, nie pomagaj mi! Paradoks pomocy narzuconej*, tłum. U. Bisek i M. Macińska, Warszawa 2013.

Do kanonu reguł towarzyszących realizacji założeń strategii rozwiązywania problemów społecznych warto ponadto włączyć następujące zasady:

**1) Zrównoważony i trwały rozwój** – dążenie do równowagi pomiędzy zaspokajaniem podstawowych potrzeb ludzkich a racjonalnym korzystaniem z zasobów naturalnych w perspektywie obecnych i przyszłych pokoleń. Sprostanie wymogom tej zasady jest możliwe dzięki zintegrowaniu polityki środowiskowej (ochrona 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.

**2) Równość szans, w tym równość płci** – oznacza prawo wszystkich obywateli do równego (sprawiedliwego) dostępu do różnych życiowych możliwości, np. edukacji, kultury, rynku pracy. Związany jest z nią ściśle zakaz dyskryminacji (np. ze względu na płeć, wiek, wyznanie religijne czy narodowość) gwarantowany prawami człowieka. Jednakże równość szans idzie dalej, bowiem w obszarze planowania, realizacji i ewaluacji polityk publicznych zakłada włączenie „równościowej” perspektywy, czyli dokonywanie oceny wpływu tych polityk na warunki życia różnych grup społecznych, w szczególności kobiet i mężczyzn, osób niepełnosprawnych oraz innych grup marginalizowanych.

**3) Dobre rządzenie** – odnosi się do zarządzania w sektorze publicznym i obejmuje szereg reguł kształtujących sposób sprawowania władzy przez organy państwa 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 mają istotny wpływ na społeczeństwo i środowisko. Podmioty te powinny być zatem „naturalnymi” partnerami administracji publicznej w realizacji jej misji.

### **3.2. Cele, priorytety i kierunki działań**

Polityka społeczna w powiązaniu z innymi politykami publicznymi (np. w zakresie ochrony środowiska i przyrody, transportu zbiorowego i dróg publicznych) realizowanymi przez samorząd powiatu, służy zaspokajaniu potrzeb zbiorowych ludności oraz ciągłej poprawie warunków i jakości życia. Dla polityki społecznej kluczowe znaczenie mają zagadnienia związane z pełnieniem ról rodzinnych, społecznych i zawodowych przez mieszkańców, ponieważ różne bariery, w szczególności fizyczne, psychologiczne, kulturowe i organizacyjne, utrudniające osobom i rodzinom zadowalające, produktywne funkcjonowanie w środowisku lokalnym, są zwykle źródłem poważnych problemów i dysfunkcji. W związku z tym kwestie te powinny stanowić bezpośredni lub pośredni obszar zainteresowania służb społecznych.

Biorąc pod uwagę wcześniejsze analizy, **cel główny strategii rozwiązywania problemów społecznych** sformułowano w następujący sposób:

**Poprawa funkcjonowania mieszkańców Powiatu Nidzickiego  
w sferze rodzinnej, społecznej i zawodowej.**

Tak sformułowany cel wymaga podejścia zintegrowanego, łączącego kompetencje oraz zadania władz powiatu i gmin, jednostek organizacyjnych samorządów lokalnych, innych instytucji publicznych oraz firm i podmiotów pozarządowych działających w różnych sferach

polityki społecznej. Programy i projekty realizowane w ramach strategii powinny kreować warunki sprzyjające oddolnej aktywności i integracji, w sposób uwzględniający potrzeby i oczekiwania poszczególnych grup, wymogi ochrony środowiska oraz istniejące możliwości prawne, organizacyjne i finansowe.

Cel główny zostanie osiągnięty dzięki realizacji pięciu celów strategicznych. Cztery pierwsze cele odnoszą się bezpośrednio do osób, rodzin i szerszych zbiorowości tworzonych przez mieszkańców powiatu, natomiast cel piąty dotyczy instytucji i organizacji współtworzących lokalny system polityki społecznej.

1. Wzmocnienie zdolności mieszkańców do podejmowania pracy najemnej lub pracy na własny rachunek, w szczególności w sektorze ekonomii społecznej.
2. Zwiększenie szans dzieci i młodzieży na wszechstronny rozwój oraz przyszłą samodzielność życiową.
3. Poprawa stanu bezpieczeństwa publicznego oraz zdrowia fizycznego i psychicznego ludności.
4. Poprawa jakości życia osób starszych i niepełnosprawnych w środowisku lokalnym.
5. Zwiększenie dostępności oraz jakości usług pomocy i wsparcia w powiecie.

Należy podkreślić, iż numery porządkowe przyznane poszczególnym celom strategicznym nie mają znaczenia hierarchicznego, tzn. nie są one ułożone od najważniejszego do najmniej ważnego – każdy cel ma taką samą wagę.

### **Priorytet I. Aktywizacja zawodowa i przedsiębiorczość mieszkańców**

Bariery związane z podejmowaniem zatrudnienia oraz problem bezrobocia zostały uznane za jedno z najpoważniejszych wyzwań dla powiatowej polityki społecznej. Wspieranie aktywności zawodowej mieszkańców wymaga oddziaływania na dwa aspekty rynku pracy: podaż i popyt na pracę. Ważne jest kreowanie warunków (zachęt) sprzyjających tworzeniu nowych firm i miejsc pracy. Szczególny nacisk należy jednak położyć na rozwijanie kompetencji mieszkańców niezbędnych do podejmowania pracy najemnej lub pracy na własny rachunek, w tym w sektorze ekonomii społecznej.

Kategoria „kompetencji” wydaje się kluczowa w kontekście zatrudnienia i przedsiębiorczości, ponieważ odpowiednie połączenie wiedzy, umiejętności i postaw stanowi warunek niezbędny do skutecznego zdobycia, utrzymania i zmiany pracy albo do prowadzenia własnej firmy. Niedobór kwalifikacji zawodowych w wielu przypadkach ma mniejsze znaczenie niż brak chęci i gotowości do podjęcia zatrudnienia, który może uniemożliwić aktywność zawodową oraz utrwalić bierność, pomimo istniejących ofert na lokalnym rynku pracy.

Szczególną uwagę powinno się poświęcić rozwojowi ekonomii społecznej jako sektorowi gospodarki ukierunkowanemu na wyrównywanie szans zawodowych osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji oraz na łagodzenie negatywnych skutków mechanizmów rynkowych. Nacisk programów i projektów w obszarze rynku pracy powinien ponadto zostać położony na mobilizację potencjału i możliwości aktywizacji osób długotrwale bezrobotnych, kobiet (głównie nieaktywnych zawodowo z powodu sprawowania opieki nad osobą zależną), osób z niepełnosprawnościami, a także ludzi młodych bez kwalifikacji i doświadczenia zawodowego (w tym zaliczanych do kategorii NEET<sup>58</sup>).

---

<sup>58</sup> Za osoby z kategorii NEET uznaje się osoby młode w wieku 15-29 lat spełniające łącznie trzy warunki: nie pracują, nie kształcą się (nie uczestniczą w kształceniu formalnym w trybie stacjonarnym) ani nie szkolą się (nie uczestniczą w zajęciach pozaszkolnych mających na celu uzyskanie, uzupełnienie lub doskonalenie umiejętności i kwalifikacji zawodowych lub ogólnych, potrzebnych do wykonywania pracy).

**Cel strategiczny 1. Wzmocnienie zdolności mieszkańców do podejmowania pracy najmniejszej lub pracy na własny rachunek, w szczególności w sektorze ekonomii społecznej.**

<p><b>Cele operacyjne:</b></p>	<p>1.1. Kształtowanie postaw aktywnych i mobilności zawodowej.          1.2. Rozwój wykształcenia i kwalifikacji adekwatnych do potrzeb rynku pracy.          1.3. Wsparcie tworzenia nowych podmiotów gospodarczych oraz miejsc pracy.          1.4. Wzrost znaczenia ekonomii społecznej w sferze aktywizacji zawodowej osób zagrożonych marginalizacją.          1.5. Kreowanie warunków sprzyjających większej dostępności rynku pracy dla osób z niepełnosprawnościami.</p>
<p><b>Kierunki działań:</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Zapewnienie osobom bezrobotnym, poszukującym pracy, nieaktywnym zawodowo oraz pracującym dostępu do informacji o lokalnym rynku pracy, doradztwa zawodowego i pośrednictwa pracy, wsparcia psychologicznego, mentoringu lub coachingu – w zależności od zdiagnozowanych potrzeb i możliwości klienta.</li> <li>2) Umożliwienie uczniom szkół ponadpodstawowych korzystania z doradztwa edukacyjno-zawodowego, służącego ukierunkowaniu ich wyborów zawodowych oraz ścieżki dalszego kształcenia.</li> <li>3) Rozwój szkolnictwa ogólnego i zawodowego dostosowanego do potrzeb zmieniającej się gospodarki oraz dynamiki regionalnego rynku pracy<sup>59</sup>.</li> <li>4) Organizacja szkoleń i warsztatów służących podnoszeniu kompetencji osobistych i społecznych niezbędnych do prawidłowego pełnienia ról zawodowych, a także kształtujących postawy przedsiębiorcze wśród mieszkańców.</li> <li>5) Monitoring lokalnego rynku pracy pod kątem zawodów deficytowych i nadwyżkowych, zapotrzebowania pracodawców na konkretne kwalifikacje oraz identyfikacji nisz rynkowych możliwych do zagospodarowania przez nowe firmy (zwłaszcza podmioty ekonomii społecznej).</li> <li>6) Wdrażanie instrumentów rynku pracy służących podnoszeniu kompetencji i doświadczenia zawodowego, a także ułatwiających podjęcie pracy poza miejscem zamieszkania, w szczególności poprzez:             <ul style="list-style-type: none"> <li>– staże, praktyki zawodowe;</li> <li>– prace społecznie użyteczne i roboty publiczne;</li> <li>– bon zasiedleniowy.</li> </ul> </li> <li>7) Organizacja targów, giełd pracy oraz bezpośrednich spotkań z pracodawcami służących wsparciu osób poszukujących zatrudnienia.</li> <li>8) Promocja równościowego podejścia do kobiet i mężczyzn na rynku pracy (przełamywanie stereotypów, elastyczne formy zatrudnienia).</li> <li>9) Zapewnienie dostępu do usług animacji, doradztwa, szkoleń i promocji dla osób oraz podmiotów rozpoczynających lub prowadzących działalność w sektorze ekonomii społecznej.</li> </ol>

<sup>59</sup> Nowoczesna szkoła powinna być zorientowana na kształcenie kompetencji kluczowych, w szczególności matematycznych i naukowo-technicznych, informatycznych, porozumiewania się w języku ojczystym i językach obcych, a także kreatywności, przedsiębiorczości i kooperacji. Istotne znaczenie będzie miała modernizacja i rozbudowa bazy dydaktycznej, kształcenie kadry nauczycieli, utworzenie nowych kierunków kształcenia, a także zwiększenie jakości praktyk odbywanych przez uczniów u pracodawców.



	<p>10) Wsparcie finansowe (dotacje, pożyczki, poręczenia) połączone z opieką biznesową dla osób zakładających jednoosobową działalność gospodarczą lub spółdzielnię socjalną, a także dla firm tworzących nowe miejsca pracy – w szczególności dedykowane osobom zagrożonym wykluczeniem społecznym.</p> <p>11) Wdrażanie programów zwiększających szanse osób niepełnosprawnych na rynku pracy, uwzględniających w szczególności:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– modernizację i rozbudowę Warsztatów Terapii Zajęciowej i innych placówek wsparcia;</li> <li>– tworzenie miejsc pracy w warunkach chronionych (np. ZAZ, ZPCh, przedsiębiorstwa społeczne) oraz zatrudnienie trenerów pracy i doradców zawodowych;</li> <li>– działania informacyjne na temat zasad oraz korzyści wynikających z zatrudnienia osób niepełnosprawnych.</li> </ul>
<b>Okres realizacji:</b>	2016-2025 (działania ciągłe)
<b>Podmioty realizujące:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jednostki organizacyjne powiatu nidzickiego: PUP, PCPR, PPP, placówki oświatowe.</li> <li>• Jednostki organizacyjne gmin: OPS-y, KIS-y, placówki oświatowe.</li> <li>• Instytucje rynku pracy, przedsiębiorcy.</li> <li>• Ośrodek Wspierania Ekonomii Społecznej w Nidzicy, podmioty ekonomii społecznej, w tym organizacje pozarządowe; Lokalna Grupa Działania.</li> </ul>

## **Priorytet II. Wspieranie dzieci i młodzieży, rodziców oraz całych rodzin**

Rodzina jest podstawową, naturalną grupą społeczną, na której spoczywa główny trud związany z zapewnieniem odpowiednich warunków do życia, opieki oraz wychowania dzieci. Obowiązek ten nie powinien być przenoszony na barki placówek oświatowych czy jednostek pomocy społecznej, które mają za zadanie jedynie wspierać rodziców (opiekunów prawnych) w wypełnianiu przez nich funkcji opiekuńczo-wychowawczych, a nie ich w tym procesie zastępować. Nie każdy rodzic czy opiekun posiada jednak odpowiednie kompetencje, aby dobrze spełniać się w tej roli. Ponadto doświadczanie na co dzień trudności takich jak bezrobocie, ubóstwo, uzależnienie, choroba psychiczna czy niepełnosprawność, może poważnie osłabiać funkcjonowanie rodziny, prowadząc do poważnych w skutkach zaburzeń.

Podstawowym zadaniem powiatowej polityki społecznej staje się zatem kreowanie warunków umożliwiających rodzinom uprzedzenie sytuacji zagrożeń oraz radzenie sobie z problemami, poprzez wyposażanie rodziców i opiekunów w wiedzę, umiejętności i postawy potrzebne do poprawnego wypełniania przynależnych im funkcji. Dzięki temu przypadki degradacji i rozpadu rodziny będą rzadsze, zaś dzieci i młodzież będą mogły wychowywać się w swoim naturalnym środowisku. Z uwagi jednak na fakt, iż nie jest możliwe całkowite wyeliminowanie sytuacji wymuszających zapewnienie dzieciom ochrony i opieki poza rodziną biologiczną, konieczne będzie dalsze rozwijanie różnorodnych, zwłaszcza rodzinnych, form pieczy zastępczej w powiecie.

**Cel strategiczny 2. Zwiększenie szans dzieci i młodzieży na wszechstronny rozwój oraz przyszłą samodzielność życiową.**

<b>Cele operacyjne:</b>	<p>2.1. Wzmacnianie kompetencji rodziców oraz prawnych opiekunów w zakresie należytej opieki i wychowania dzieci.</p> <p>2.2. Stymulowanie fizycznego, emocjonalnego i intelektualnego rozwoju dzieci i młodzieży.</p> <p>2.3. Przeciwdziałanie przemocy i kryzysom w rodzinie oraz zachowaniom ryzykownym wśród dzieci i młodzieży.</p> <p>2.4. Zapewnienie skutecznej pomocy rodzinom przeżywającym trudności opiekuńczo-wychowawcze.</p> <p>2.5. Poprawa dostępności form rodzinnej i instytucjonalnej pieczy zastępczej w powiecie.</p>
<b>Kierunki działań:</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1) Zapewnienie rodzicom, opiekunom oraz osobom przygotowującym się do założenia rodziny możliwości zdobywania wiedzy i umiejętności, np. w ramach „Szkoły dla rodziców i wychowawców”, prelekcji i konsultacji ze specjalistami, akcji i kampanii społecznych.</li><li>2) Udział w Warmińsko-Mazurskich Dniach Rodziny oraz w innych przedsięwzięciach przyczyniających się do promocji prawidłowego funkcjonowania rodzin.</li><li>3) Ułatwianie dostępu do poradnictwa specjalistycznego (w tym psychologicznego, pedagogicznego, prawnego, mediacji, terapii indywidualnej i rodzinnej) na rzecz rodzin, które mają trudności lub wykazują potrzebę wsparcia w rozwiązywaniu problemów życiowych, bez względu na posiadany dochód.</li><li>4) Wspieranie rodzin doświadczających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych<sup>60</sup> w postaci:<ul style="list-style-type: none"><li>– pracy socjalnej oraz asystentury rodzinnej;</li><li>– pomocy rodzin wspierających i wolontariuszy;</li><li>– organizacji grup samopomocowych.</li></ul></li><li>5) Rozwój sieci placówek wsparcia dziennego w formie opiekuńczej, specjalistycznej lub pracy podwórkowej (np. koła zainteresowań, kluby młodzieżowe, świetlice środowiskowe i socjoterapeutyczne).</li><li>6) Inicjowanie różnorodnych form aktywności społecznej, edukacyjnej, artystycznej, sportowo-rekreacyjnej i zdrowotnej wśród młodzieży – zajęcia pozalekcyjne i pozaszkolne, wycieczki i wyjazdy, wolontariat, międzynarodowa wymiana młodzieży.</li><li>7) Upowszechnianie informacji na temat problemu przemocy w rodzinie i innych dysfunkcji, a także możliwości uzyskania pomocy przez osoby i rodziny doświadczające tych problemów.</li><li>8) Realizacja programów korekcyjno-edukacyjnych dla sprawców przemocy w rodzinie.</li><li>9) Kreowanie warunków do powstawania i funkcjonowania rodzinnych form pieczy zastępczej (m.in. kampanie społeczne, szkolenie kandydatów, zatrudnienie odpowiedniej liczby koordynatorów pieczy zastępczej, grupy</li></ol>

<sup>60</sup> Kierunek działań powinien obejmować również pracę z rodzicami biologicznymi oraz dziećmi umieszczonymi w pieczy zastępczej w celu wsparcia powrotu małoletnich do rodziny naturalnej.

	wsparcia, pomoc ze strony wolontariuszy i rodzin pomocowych). 10) Zabezpieczenie środków finansowych i lokali na tworzenie mieszkań chronionych dla usamodzielnionych wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych i rodzin zastępczych.
<b>Okres realizacji:</b>	2016-2025 (działania ciągłe)
<b>Podmioty realizujące:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jednostki organizacyjne powiatu nidzickiego: Starostwo Powiatowe, PPP, placówki oświatowe, PCPR;</li> <li>• Rodziny zastępcze, Rodzinny Dom Dziecka w Nidzicy;</li> <li>• Jednostki organizacyjne gmin: placówki oświatowe, instytucje kultury, OPS-y, GKRPA, GZI.</li> <li>• Podmioty ekonomii społecznej, w tym organizacje pozarządowe.</li> </ul>

### **Priorytet III. Bezpieczeństwo publiczne i zdrowotne w powiecie**

Zadania z zakresu porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz promocji i ochrony zdrowia stanowią ważny obszar aktywności prowadzonej przez władze samorządu powiatowego, podległe mu służby, inspekcje, straże oraz szpital powiatowy, we współpracy m.in. z gminami, podmiotami leczniczymi oraz organizacjami obywatelskimi. Działania jednostek powiatowych w sposób komplementarny uwzględniają różne determinanty bezpieczeństwa – oprócz odpowiednich warunków instytucjonalnych i infrastrukturalnych, istotne znaczenie ma kreowanie świadomości mieszkańców w zakresie zdrowia i uzależnień, poszanowania prawa oraz niesienia pomocy innym w sytuacji zagrożenia.

Jednym z najważniejszych czynników ryzyka dla zdrowia oraz bezpieczeństwa ludności są substancje psychoaktywne. Problemy alkoholowe i narkotykowe wiążą się z bardzo poważnymi zaburzeniami psychosomatycznymi u osób nadużywających tych substancji, a także dezorganizacją życia rodzinnego, środowiska pracy oraz porządku i bezpieczeństwa publicznego. Duża część przestępstw, w tym przemoc wobec członków rodziny, jest popełnianych pod wpływem substancji psychoaktywnych. Dlatego też przeciwdziałanie alkoholizmowi i narkomanii należy przyjąć za jeden z głównych obszarów lokalnej polityki społecznej.

#### **Cel strategiczny 3. Poprawa stanu bezpieczeństwa publicznego oraz zdrowia fizycznego i psychicznego ludności.**

<b>Cele operacyjne:</b>	<p>3.1. Rozwój systemu profilaktyki zdrowotnej oraz zapobiegania trwałej niepełnosprawności wśród mieszkańców.</p> <p>3.2. Wzrost świadomości społecznej na temat zdrowia i bezpieczeństwa publicznego.</p> <p>3.3. Poprawa dostępu osób uzależnionych i współuzależnionych do wsparcia w poradeniu sobie z problemem.</p> <p>3.4. Zmniejszenie zagrożenia wykluczeniem społecznym spowodowanym zaburzeniami psychicznymi.</p>
-------------------------	--

<b>Kierunki działań:</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Edukacja prozdrowotna mieszkańców powiatu dotycząca nawyków żywieniowych, dbania o higienę osobistą, kulturę fizyczną oraz zapobiegania chorobom, realizowana m.in. w formie spotkań ze specjalistami (np. z lekarzami, dietetykiem), włączania tematyki zdrowia do programów edukacyjnych w szkołach, imprez lokalnych, a także promocji w mediach.</li> <li>2) Promowanie postaw i zachowań sprzyjających bezpieczeństwu oraz niesieniu pomocy w różnych sytuacjach zagrożenia dla życia, zdrowia i mienia, np. w miejscu zamieszkania, w szkole, na drodze<sup>61</sup>.</li> <li>3) Programy profilaktyczne i diagnostyczne zmierzające do eliminowania zdrowotnych czynników ryzyka w miejscu pracy, a także rehabilitacji leczniczej w kontekście aktywności zawodowej, w tym szkolenia pracodawców i pracowników z zakresu BHP, kontrole w zakładach pracy.</li> <li>4) Propagowanie wiedzy na temat uzależnień od substancji psychoaktywnych i behawioralnych oraz innych zachowań szkodliwych dla zdrowia, w szczególności wśród dzieci i młodzieży, rodziców i nauczycieli.</li> <li>5) Zwiększenie dostępności terapii dla osób uzależnionych oraz współuzależnionych od substancji psychoaktywnych, programów wspierających dalsze zdrowienie oraz programów redukcji szkód.</li> <li>6) Wspieranie funkcjonowania grup wsparcia i grup samopomocowych dla osób uzależnionych, współuzależnionych oraz dorosłych dzieci alkoholików.</li> <li>7) Realizacja programów informacyjno-edukacyjnych dot. zdrowia psychicznego, w tym działań promujących odpowiednie zachowania i style życia oraz umiejętności radzenia sobie w sytuacjach trudnych, a także przeciwdziałających dyskryminacji wobec osób z zaburzeniami psychicznymi.</li> <li>8) Zapewnienie dostępu osobom chorym psychicznie i ich rodzinom do różnych form opieki środowiskowej, w tym psychiatrycznej oraz wsparcia bytowego, mieszkaniowego i samopomocy.</li> </ol>
<b>Okres realizacji:</b>	2016-2025 (działania ciągłe)
<b>Podmioty realizujące:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jednostki organizacyjne powiatu nidzickiego: Zespół Opieki Zdrowotnej w Nidzicy (szpital powiatowy), Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Nidzicy, KPP, KPPSP, Komisja Bezpieczeństwa i Porządku Powiatu Nidzickiego, PCPR, PPP, placówki oświatowe.</li> <li>• Jednostki organizacyjne gmin: OPS-y, placówki oświatowe, GKRPA.</li> <li>• Placówki ochrony zdrowia, Przychodnia Terapii Uzależnień i Współuzależnienia w Nidzicy.</li> <li>• Podmioty ekonomii społecznej, w tym organizacje pozarządowe.</li> </ul>

#### **Priorytet IV. Włączenie społeczne seniorów i osób z niepełnosprawnością**

Zmniejszona sprawność fizyczna, psychiczna i intelektualna danej osoby spowodowana chorobą, niepełnosprawnością albo podeszłym wiekiem, stanowi poważną barierę w

<sup>61</sup> W tym szkolenia z pierwszej pomocy przedmedycznej, a także prelekcje i materiały prasowe uwrażliwiające na oszustwa i wyłudzenia wobec osób starszych.

wypełnianiu podstawowych ról w środowisku rodzinnym, miejscu zamieszkania i pracy, co często skutkuje marginalizacją i izolacją społeczną. Ograniczenie samodzielności życiowej wiąże się z zapotrzebowaniem na pomoc innych w zakresie codziennych potrzeb życiowych, opieki higienicznej i pielęgnacji. Ponadto seniorzy i osoby z niepełnosprawnościami, które nie mają dostatecznego oparcia w rodzinie czy znajomych, doświadczają samotności oraz poczucia, że nie są potrzebni w środowisku albo że są przydatni tylko jako źródło utrzymania dla najbliższych (np. ze względu na posiadaną rentę lub emeryturę). Stan ten należy odmienić, ponieważ zagospodarowanie zasobów, jakimi dysponują osoby ze zmniejszoną sprawnością (np. ich wiedza, predyspozycje i zdolności, doświadczenie życiowe, czas wolny), leży w interesie ogółu społeczeństwa.

*Zadania zaplanowane do realizacji w priorytecie IV nie obejmują programów aktywizacji zawodowej (przewidzianych w priorytecie I), problemu przemocy w rodzinie i innych dysfunkcji rodzinnych (priorytet II), a także edukacji prozdrowotnej oraz profilaktyki uzależnień (priorytet III). Poszczególne obszary działań należy jednak traktować komplementarnie jako wzajemnie się uzupełniające.*

**Cel strategiczny 4. Poprawa jakości życia osób starszych i niepełnosprawnych w środowisku lokalnym.**

<p><b>Cele operacyjne:</b></p>	<p>4.1. Zwiększenie skali działań diagnostycznych, rehabilitacyjnych oraz kompensacyjnych w zakresie niepełnosprawności.</p> <p>4.2. Poprawa dostępu osób o ograniczonej sprawności i samodzielności życiowej do różnych form opieki i wsparcia.</p> <p>4.3. Rozwój placówek opieki zdrowotnej w zakresie zwiększenia liczby miejsc stacjonarnych, w szczególności dla osób starszych i niesamodzielnych.</p> <p>4.4. Usuwanie barier utrudniających osobom niepełnosprawnym korzystanie z dóbr i usług publicznych.</p> <p>4.5. Kreowanie otoczenia społecznego sprzyjającego aktywności i integracji osób starszych oraz niepełnosprawnych.</p>
<p><b>Kierunki działań:</b></p>	<p>1) Upowszechnianie usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych, pomocy sąsiedzkiej, wolontariatu oraz grup samopomocowych dla seniorów, osób z niepełnosprawnością i ich rodzin – w celu jak najdłuższego utrzymania osób o ograniczonej sprawności w środowisku zamieszkania.</p> <p>2) Rozwój sieci placówek udzielających pomocy osobom starszym, niepełnosprawnym, ciężko lub przewlekłe chorym w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych, sprawujących opiekę nad uczestnikami, stymulujących ich intelektualną, psychiczną i fizyczną sprawność (np. domy dziennego pobytu, środowiskowe domy samopomocy, kluby seniora, rodzinne domy pomocy społecznej, ośrodki wsparcia w kryzysowej sytuacji rodziny).</p> <p>3) Ułatwianie dostępu do specjalistycznego wspomaganie rozwoju dzieci w ramach wczesnej diagnozy i interwencji (m.in. poprzez zatrudnienie lekarzy specjalistów, psychologów, logopedów itp.; zwiększanie świadomości rodziców; nawiązanie współpracy pomiędzy różnymi placówkami działającymi na rzecz ON).</p> <p>4) Dofinansowanie do zakupu sprzętu rehabilitacyjnego, przedmiotów ortopedycznych, środków pomocniczych oraz udziału w turnusach rehabilitacyjnych.</p>

	<p>5) Upowszechnianie instrumentów wsparcia ułatwiających osobom z niepełnosprawnościami funkcjonowanie w środowisku lokalnym, w tym kontakty z administracją publiczną (np. asystent ON, <i>self adwokatura</i>, rzecznik ds. osób niepełnosprawnych).</p> <p>6) Ułatwianie osobom niepełnosprawnym dostępu do systemu oświaty (np. poprzez tworzenie oddziałów integracyjnych w przedszkolach i szkołach, wsparcie edukacji na poziomie wyższym).</p> <p>7) Likwidacja barier architektonicznych i transportowych w miejscach publicznych oraz miejscu zamieszkania (budowa miejsc parkingowych, podjazdów, przejść dla pieszych, zakup środków transportu przystosowanych do przewozu osób z niepełnosprawnością itp.).</p> <p>8) Przystosowanie funkcjonowania instytucji użyteczności publicznej do potrzeb osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności<sup>62</sup>.</p> <p>9) Tworzenie różnych form mieszkalnictwa chronionego (mieszkania treningowe, wspierane, terapeutyczne, hostele).</p> <p>10) Organizacja i dofinansowanie wydarzeń o charakterze edukacyjnym, kulturalnym, sportowym i turystyczno-rekreacyjnym, w tym działań mających na celu integrację osób starszych i niepełnosprawnych, ich opiekunów i rodzin ze środowiskiem lokalnym.</p> <p>11) Inicjowanie i organizacja akcji służących podnoszeniu świadomości społecznej na temat starzenia i starości, w tym działań przełamujących negatywne stereotypy, a także promujących aktywne, świadome i rozwojowe starzenie się.</p> <p>12) Dofinansowanie opieki nad osobami starszymi, niesamodzielnymi.</p>
<b>Okres realizacji:</b>	2016-2025 (działania ciągłe)
<b>Podmioty realizujące:</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jednostki organizacyjne powiatu nidzickiego: Starostwo Powiatowe, PCPR, ZOZ Nidzica, PPP, placówki oświatowe, OREW, SOSW.</li> <li>• Jednostki organizacyjne gmin: Urzędy Gmin, OPS-y, placówki oświatowe, instytucje kultury.</li> <li>• Placówki ochrony zdrowia (ZOZ, POZ, poradnie specjalistyczne i inne).</li> <li>• Podmioty ekonomii społecznej, w tym organizacje pozarządowe działające na rzecz osób starszych i niepełnosprawnych (np. PSOUU Koło w Nidzicy, UTW, kluby seniora).</li> </ul>

## **Priorytet V. Profesjonalizacja działań w obszarze polityki społecznej**

Warunkiem skutecznej i efektywnej realizacji celów powiatowej polityki społecznej jest stałe podnoszenie kompetencji pracowników służb społecznych oraz osób podejmujących kluczowe decyzje strategiczne, a także wdrażanie standardów oraz innowacyjnych rozwiązań w zakresie zarządzania organizacją i jakości udzielanego wsparcia. Działania te powinny być realizowane w ramach ścisłej współpracy pomiędzy instytucjami publicznymi (zwłaszcza samorządami i jednostkami organizacyjnymi powiatu i gmin) oraz podmiotami prywatnymi (zwłaszcza sektorem ekonomii społecznej), które współtworzą lokalny system pomocy na rzecz osób i rodzin doświadczających poważnych problemów lub nimi zagrożonych.

<sup>62</sup> Na przykład poprzez zaopatrzenie budynków w oznakowanie i urządzenia ułatwiające poruszanie się, zapewnienie odpowiedniej obsady stanowisk przez pracowników posługujących się językiem migowym, a także dostosowanie stron internetowych instytucji publicznych do standardów WCAG 2.0.

**Cel strategiczny 5. Zwiększenie dostępności oraz jakości usług pomocy i wsparcia w powiecie.**

<p><b>Cele operacyjne:</b></p>	<p>5.1. Zwiększenie stanu wiedzy oraz przygotowania kadr instytucji i organizacji do rozwiązywania problemów społecznych.</p> <p>5.2. Podniesienie standardów w zakresie zarządzania jednostkami oraz oferowanych przez nie usług wsparcia.</p> <p>5.3. Wzmocnienie lokalnej współpracy międzyinstytucjonalnej i międzysektorowej.</p>
<p><b>Kierunki działań:</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Prowadzenie badań oraz analiz pozwalających na lepsze poznanie faktycznej skali oraz przyczyn i skutków problemów społecznych występujących na terenie powiatu.</li> <li>2) Rozwój kompetencji i kwalifikacji kadr służb społecznych w powiecie (np. poprzez doradztwo metodyczne, kursy i szkolenia, studia podyplomowe, wizyty studyjne), również w formie działań interdyscyplinarnych.</li> <li>3) Upowszechnianie innowacyjnych metod pracy z klientem „trudnym”, w tym z rodziną wieloproblemową w jej środowisku (np. mediacje rodzinne, terapia krótkoterminowa skoncentrowana na rozwiązaniach, coaching).</li> <li>4) Wykorzystanie efektów projektów ogólnopolskich lub regionalnych, które wypracowały standardy pracy z osobami i rodzinami znajdującymi się w trudnej sytuacji życiowej.</li> <li>5) Zapobieganie wypaleniu zawodowemu pracowników służb społecznych (np. pomoc psychologiczna, superwizja).</li> <li>6) Włączanie lokalnych liderów, w tym przedstawicieli sektora ekonomii społecznej, do zespołów o charakterze inicjatywnym, konsultacyjnym i opiniodawczym w zakresie planowania oraz realizacji zadań powiatowej polityki społecznej.</li> <li>7) Opracowywanie, wdrażanie i monitoring programów powiatowych<sup>63</sup> przy użyciu różnych metod partycypacji, uwzględniających aktywny udział reprezentatywnej grupy instytucji i organizacji lokalnych.</li> <li>8) Tworzenie sieci wymiany informacji oraz lokalnych partnerstw, w tym projektowych, służących rozwiązaniu lub zmniejszeniu konkretnych problemów społecznych.</li> <li>9) Organizacja przynajmniej raz w roku forum (spotkania) ws. wdrażania „Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Powiecie Nidzickim na lata 2016-2025” z udziałem przedstawicieli lokalnych instytucji i organizacji oraz specjalistów działających w obszarze polityki społecznej, w celu podjęcia dyskusji na temat potrzeb, oczekiwań oraz problemów społecznych, a także zaplanowania adekwatnych działań zaradczych.</li> </ol>
<p><b>Okres realizacji:</b></p>	<p>2016-2025 (działania ciągłe)</p>
<p><b>Podmioty realizujące:</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jednostki organizacyjne Powiatu Nidzickiego: Starostwo Powiatowe, PUP, PCPR, PPP, KPP, KPPSP, placówki oświatowe;</li> </ul>

<sup>63</sup> Np. program w zakresie rozwoju pieczy zastępczej, działań na rzecz osób niepełnosprawnych, program współpracy z organizacjami pozarządowymi itp.

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• jednostki organizacyjne gmin, w szczególności OPS, GKRPA, GZI</li><li>• Sąd Rejonowy, kuratorzy sądowi i społeczni;</li><li>• OWES, LGD, podmioty ekonomii społecznej, przedsiębiorcy.</li></ul> |
|--|

Zakłada się, iż wyżej wymienione cele oraz kierunki działań będą realizowane w pełnym horyzoncie czasowym strategii (2016-2025), dlatego też odstąpiono od opracowania szczegółowego harmonogramu. Katalog działań nie ma charakteru zamkniętego, przewiduje się możliwość jego rozszerzenia, jeżeli pojawią się nowe potrzeby oraz możliwości rozwiązywania problemów społecznych.



## 4. Zarządzanie realizacją strategii

### 4.1. Założenia organizacyjne

Zarządzanie realizacją powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych powinno być systemowe (całościowe), elastyczne i otwarte na zmieniające się otoczenie, ponieważ strategia jest planem dostosowanym do uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych, jednak w taki sposób, aby tam gdzie to możliwe, kształtować rzeczywistość społeczną w oparciu o wizję pożądaných zmian.

Specyfika zarządzania strategią wynika z charakteru tego dokumentu oraz regulacji prawnych określających ramy jego wdrażania. Zgodnie z art. 112 ust. 9 ustawy o pomocy społecznej, jednostką koordynującą realizację strategii jest powiatowe centrum pomocy rodzinie. Natomiast warunkiem skuteczności oraz efektywności w osiąganiu zaplanowanych celów i kierunków działań jest realne zaangażowanie lokalnych partnerów – podmiotów działających w sferze rynku pracy, edukacji, kultury i sportu, ochrony zdrowia, bezpieczeństwa publicznego, a także wspierania rodzin i innych grup zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Realizacja strategii wpisuje się w dużej mierze w statutowe zadania placówek i organizacji funkcjonujących na terenie powiatu nidzickiego, pomiędzy którymi istnieją liczne powiązania kompetencyjne i funkcjonalne. Niemniej jednak pozostaje pewna sfera działań, które będą wymagały utworzenia zupełnie nowych struktur oraz przyjęcia innowacyjnych rozwiązań. Ponadto już teraz istotny zakres zadań lokalnej polityki społecznej wykonują podmioty niepubliczne, zwłaszcza organizacje pozarządowe, zaś w najbliższych latach rola szeroko rozumianego sektora ekonomii społecznej w omawianej dziedzinie jeszcze wzrośnie. Dlatego też postulowana w strategii współpraca na rzecz rozwiązywania problemów społecznych w powiecie powinna mieć charakter otwartej sieci z elementami koordynacji. Jest to forma kooperacji, w której podmioty uczestniczą na elastycznych zasadach głównie w celu wymiany informacji, aczkolwiek określone są ogólne ramy współdziałania, a także wyznaczony jest koordynator (PCPR). Taka forma wdrażania strategii nie tylko nie wyklucza, a nawet zachęca do zawierania odrębnych partnerstw (zwykle dwu- lub kilkustronnym) o sformalizowanym charakterze, służących realizacji projektów lub rozwiązaniu konkretnego problemu.

Czynności służące skutecznej i efektywnej realizacji celów strategii można ująć w formie czterech obszarów:

#### 1. czynności operacyjne:

- ustalanie z interesariuszami bieżących potrzeb, podziału zadań i odpowiedzialności, a także uszczegóławianie zapisów strategii w postaci rocznych lub kilkuletnich programów (wynikających z ustawy o pomocy społecznej i innych ustaw);

#### 2. czynności informacyjno-konsultacyjne:

- przekazywanie władzom gminy, lokalnym partnerom i instytucjom współpracującym oraz mieszkańcom informacji na temat stanu wdrożenia poszczególnych priorytetów, a także pozyskiwanie informacji zwrotnej;

#### 3. czynności monitorująco-ewaluacyjne:

- regularna weryfikacja poziomu osiągnięcia celów i rezultatów oraz zakresu zrealizowanych działań, dokonywanie oceny jakościowej postępów we wdrażaniu SRPS oraz osiągniętych efektów;

#### 4. czynności wnioskodawcze:

- wypracowywanie wniosków i rekomendacji w zakresie decyzji korygujących wdrażanie SRPS oraz aktualizacji dokumentu.

Kluczową rolę w planowaniu oraz podejmowaniu decyzji strategicznych będą odgrywały władze samorządu powiatu – Zarząd Powiatu oraz Rada Powiatu Nidzickiego. Natomiast działania praktyczne, wdrażające podjęte decyzje i zaplanowane kierunki działań, będą przede wszystkim domeną jednostek organizacyjnych samorządu (PUP, PCPR, PPP, placówki oświatowe), służb, inspekcji i straży. Istotną będzie zarazem współpraca z gminami wchodzącymi w skład powiatu, Samorządem Województwa Warmińsko-Mazurskiego, z administracją rządową (w szczególności z Warmińsko-Mazurskim Urzędem Wojewódzkim oraz ministrem właściwym ds. polityki społecznej), lokalnymi przedsiębiorcami, podmiotami ekonomii społecznej oraz ze społecznością lokalną.

## 4.2. Monitoring i ewaluacja strategii

Monitoring i ewaluacja strategii rozwiązywania problemów społecznych to dwa ważne procesy, które powinny zachodzić równolegle z jej realizacją. Pierwszy z nich pozwala sprawdzać, czy zaplanowane działania są wdrażane w założony sposób, natomiast drugi skupia się na ocenie, czy osiągnięto wizję i cele<sup>64</sup>. Regularna weryfikacja poziomu wdrożenia poszczególnych kierunków działań pozwoli uchwycić różnice pomiędzy przyjętym planem a jego faktycznym wykonaniem, przy czym analizowane powinny być informacje o charakterze zarówno ilościowym i jakościowym, w celu odpowiedzi na pytania: „Co, kiedy i jak zostało wykonane?”.

Również w tym obszarze istotną rolę odgrywać będzie współpraca międzyinstytucjonalna. Nie chodzi tylko o pozyskanie danych niezbędnych do określenia poziomu realizacji poszczególnych wskaźników, ale również o wspólną ocenę wartości i jakości podejmowanych działań, do czego mogą posłużyć kryteria oraz pytania ewaluacyjne, np.:

- czy cele strategii odpowiadają zidentyfikowanym potrzebom?
- czy wstępnie obrana strategia działań jest spójna wewnętrznie/nadal aktualna?
- w jakim stopniu zakładane cele zostały osiągnięte?
- jakie były sukcesy, a jakie przeszkody napotkało wdrażanie strategii?
- czy system wdrażania strategii był skuteczny?
- czy podobne efekty można było osiągnąć przy wykorzystaniu innych instrumentów?
- czy podobne efekty można było osiągnąć przy wykorzystaniu niższych nakładów finansowych?
- czy efekty strategii są trwałe, długookresowe? czy są odczuwalne po zakończeniu jej realizacji?
- czy strategia przyczyniła się do rozwiązania lub zminimalizowania zdiagnozowanych problemów?
- czy zrealizowane w jej ramach inicjatywy pobudziły kolejne przedsięwzięcia?
- czy osiągnięte efekty nie zostały uzyskane kosztem pogorszenia sytuacji osób i instytucji nie objętych strategią?

Wnioski oraz rekomendacje wypracowane w toku monitoringu i ewaluacji wspomogą zarządzanie informacjami oraz proces decyzyjny, ułatwiając znajdowanie rozwiązań w sytuacjach problemowych. W szczególnie uzasadnionych przypadkach będą również podstawą do aktualizacji celów i kierunków działań strategii lub sposobu jej realizacji. Dlatego też proces monitoringu powinien obejmować zmiany otoczenia prawnego, ekonomicznego oraz społeczno-kulturowego, a także oceniać ich wpływ na aktualność założeń niniejszego dokumentu.

---

<sup>64</sup> *Metodologia wspierania rozwoju społecznego gminy poprzez partycypację. Gminna Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych i Rozwoju Społecznego*, red. N. Chojnowska-Ochnik, E. Singer, Warszawa 2010, s. 115.

W myśl art. 16b ust. 2 pkt. 3 lit. d ustawy o pomocy społecznej, przedmiotem monitoringu strategii rozwiązywania problemów społecznych powinny być wskaźniki, czyli zmienne wyrażane liczbowo, obrazujące stan realizacji poszczególnych działań. Zostały one określone w odniesieniu do kierunków działań pogrupowanych według celów szczegółowych, których realizacji będą służyć. Sformułowany poniżej katalog wskaźników ma charakter otwarty. Jeżeli w procesie monitoringu zostanie zidentyfikowana potrzeba rozszerzenia jego zakresu, możliwe jest wprowadzenie uzupełnień bez konieczności aktualizacji dokumentu. Stosowną decyzję w tym zakresie podejmuje Kierownik Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Nidzicy.

### **WSKAŹNIKI REALIZACJI STRATEGII**

*Uwaga: o ile to możliwe, monitoring wskaźników dotyczących osób powinien uwzględniać podział na kobiety i mężczyzn.*

**Cel strategiczny 1. Wzmocnienie zdolności mieszkańców do podejmowania pracy najemnej lub pracy na własny rachunek, w szczególności w sektorze ekonomii społecznej.**

- 1) Liczba rodzin i osób w rodzinach korzystających z pomocy społecznej z powodu bezrobocia.
- 2) Stopa bezrobocia w powiecie.
- 3) Liczba zarejestrowanych bezrobotnych ogółem, w tym w poszczególnych kategoriach osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy.
- 4) Liczba osób, które podjęły zatrudnienie (w formie umów o pracę, umów cywilnoprawnych oraz pracę na własny rachunek) dzięki udziałowi w projektach aktywizacji zawodowej.
- 5) Liczba nowych miejsc pracy utworzonych dzięki wsparciu finansowemu ze środków publicznych.
- 6) Liczba utworzonych nowych firm (w formie jednoosobowej działalności gospodarczej, spółdzielni socjalnej, organizacji pozarządowej prowadzącej działalność gospodarczą).
- 7) Liczba osób, które zostały objęte usługami i instrumentami rynku pracy – ogółem oraz według rodzaju wsparcia.
- 8) Liczba utworzonych nowych kierunków kształcenia zawodowego oraz liczba młodzieży rozpoczynającej naukę na tych kierunkach.

**Cel strategiczny 2. Zwiększenie szans dzieci i młodzieży na wszechstronny rozwój oraz przyszłą samodzielność życiową.**

- 1) Liczba rodzin i osób w rodzinach korzystających z pomocy społecznej z powodu:
  - bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego;
  - potrzeby ochrony macierzyństwa, w tym: wielodzietności;
  - przemocy w rodzinie.
- 2) Liczba placówek wsparcia dziennego dla rodzin, działających w formie opiekuńczej, specjalistycznej lub pracy podwórkowej.
- 3) Liczba zatrudnionych asystentów rodziny oraz liczba rodzin korzystających z ich wsparcia.
- 4) Liczba rodzin objętych interwencją kryzysową w powiecie.
- 5) Liczba nowozałożonych Niebieskich Kart przekazanych do rozpatrzenia przez gminne zespoły interdyscyplinarne.

- 6) Liczba kampanii społecznych upowszechniających wiedzę na temat problemu przemocy domowej.
- 7) Liczba sprawców przemocy skierowanych do udziału w programach korekcyjno-edukacyjnych.
- 8) Liczba osób i rodzin, w tym zastępczych, które skorzystały ze wsparcia – ogółem oraz w podziale na poszczególne formy pomocy.
- 9) Łączna liczba dzieci przebywających w pieczy zastępczej oraz liczba dzieci umieszczonych w danym roku w pieczy.
- 10) Liczba dzieci, które po pobycie w pieczy zastępczej powróciły do rodziny biologicznej, zostały adoptowane albo zmieniły formę pieczy zastępczej.
- 11) Liczba osób opuszczających rodziny zastępcze i placówki opiekuńczo-wychowawcze, objętych procesem usamodzielniania.

**Cel strategiczny 3. Poprawa stanu bezpieczeństwa publicznego oraz zdrowia fizycznego i psychicznego ludności.**

- 1) Liczba rodzin i osób w rodzinach korzystających z pomocy społecznej z powodu:
  - alkoholizmu i narkomanii;
  - długotrwałej lub ciężkiej choroby.
- 2) Liczba zrealizowanych programów z zakresu profilaktyki i edukacji w zakresie zdrowia i bezpieczeństwa publicznego.
- 3) Liczba placówek wsparcia dla osób uzależnionych i współuzależnionych.
- 4) Liczba działających grup wsparcia i grup samopomocowych typu AA, AI-Anon, DDA.
- 5) Liczba osób uzależnionych i współuzależnionych, które otrzymały wsparcie.
- 6) Liczba oraz rodzaj placówek zapewniających pomoc osobom chorym psychicznie i ich rodzinom.
- 7) Liczba osób chorych psychicznie, które otrzymały wsparcie.

**Cel strategiczny 4. Poprawa jakości życia osób starszych i niepełnosprawnych w środowisku lokalnym.**

- 1) Liczba rodzin i osób w rodzinach korzystających z pomocy społecznej z powodu niepełnosprawności.
- 2) Odsetek świadczeniobiorców pomocy społecznej w wieku poprodukcyjnym.
- 3) Liczba wydanych przez Powiatowy Zespół do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności orzeczeń o zaliczeniu do osób niepełnosprawnych.
- 4) Liczba miejsc opieki stacjonarnej całodobowej z udzielaniem świadczeń zdrowotnych osobom starszym.
- 5) Liczba miejsc opieki dziennej nad osobami starszymi z zapewnieniem świadczeń zdrowotnych.
- 6) Liczba działających na terenie powiatu placówek całodobowych lub wsparcia dziennego dla seniorów.
- 7) Liczba placówek realizujących zadania z zakresu rehabilitacji oraz aktywizacji społeczno-zawodowej osób z niepełnosprawnością (w tym ZAZ, ZPCh, przedsiębiorstwa społeczne).
- 8) Liczba osób starszych oraz niepełnosprawnych, które skorzystały z różnych form wsparcia.
- 9) Liczba zlikwidowanych barier architektonicznych, urbanistycznych, transportowych i technicznych.
- 10) Liczba mieszkań chronionych, liczba miejsc oraz osób korzystających.

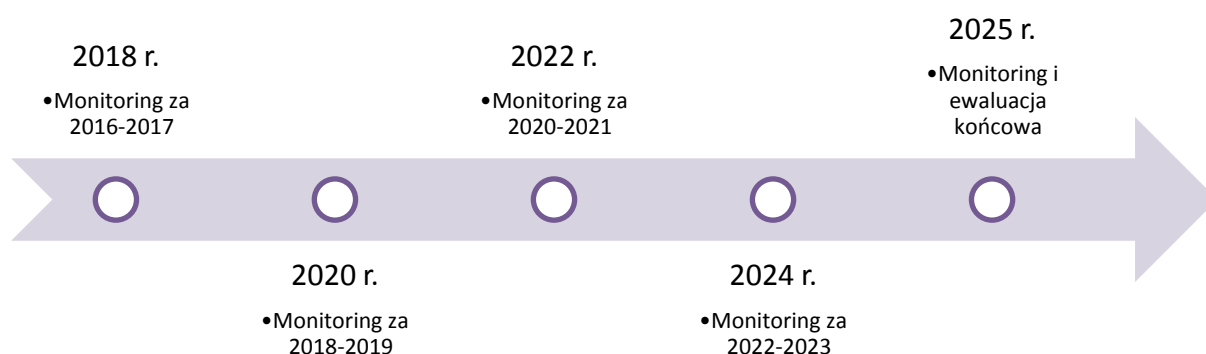
- 11) Liczba wydarzeń o charakterze edukacyjnym, kulturalnym, sportowym i turystyczno-rekreacyjnym, mających na celu integrację osób niepełnosprawnych, ich opiekunów i rodzin ze środowiskiem lokalnym.

**Cel strategiczny 5. Zwiększenie dostępności oraz jakości usług pomocy i wsparcia w powiecie.**

- 1) Odsetek mieszkańców powiatu korzystających z pomocy społecznej.
- 2) Wartość świadczeń pieniężnych i innych rodzajów pomocy udzielonych mieszkańcom powiatu w ramach różnych systemów wsparcia.<sup>65</sup>
- 3) Liczba przeprowadzonych badań i analiz na temat problemów społecznych.
- 4) Liczba pracowników służb społecznych, którzy uczestniczyli w różnych formach podnoszenia kompetencji i kwalifikacji zawodowych.
- 5) Liczba pracowników instytucji pomocy i integracji społecznej wykorzystujących innowacyjne metody pracy z klientem „trudnym”, w tym z rodziną wieloprotblemową.
- 6) Liczba pracowników służb społecznych korzystających z superwizji i wsparcia psychologicznego.
- 7) Liczba spotkań roboczych służących wspólnemu rozwiązywaniu problemów społecznych, w tym spotkań dot. wdrażania i monitoringu strategii oraz opracowania programów powiatowych.
- 8) Liczba funkcjonujących sieci wymiany informacji oraz partnerstw lokalnych.

Wskaźniki obrazują ilościowy aspekt działań, dlatego też ważne będzie, aby w raportach z monitoringu umieszczać również opis tego, co zostało faktycznie zrobione. Źródłem danych służących określeniu skali oraz zakresu zrealizowanych działań będą rejestry i sprawozdania instytucji publicznych, w szczególności jednostek organizacyjnych powiatu i gmin (PUP, PCPR, OPS-ów), a także informacje udostępnione przez podmioty niepubliczne, zwłaszcza te, które realizują zadania państwa w zakresie polityki społecznej przekazane im przez organy administracji rządowej lub samorządy.

Kompleksowy **monitoring wdrażania strategii będzie prowadzony co dwa lata**, zgodnie z poniższym harmonogramem:



Zaleca się, aby w ostatnim roku wdrażania strategii przeprowadzić kompleksowy monitoring oraz ewaluację dokumentu. Na tej podstawie powinna zostać podjęta decyzja dotycząca wydłużenia okresu obowiązywania strategii, wprowadzenia poprawek (nowelizacji tekstu) albo opracowania zupełnie nowego dokumentu.

<sup>65</sup> Należy uwzględnić w szczególności wartość świadczeń udzielonych w ramach pomocy społecznej, świadczeń rodzinnych i pielęgnacyjnych, funduszu alimentacyjnego oraz stypendia socjalne i zasiłki szkolne.

Głównym źródłem informacji o stanie realizacji założonych celów i kierunków działań w oparciu o sformułowany katalog wskaźników będą raporty z monitoringu strategii. Powinny one zawierać przynajmniej:

- o opis uwarunkowań i przebieg procesu monitorowania strategii za dany okres;
- o ocenę wpływu uwarunkowań zewnętrznych, np. zmian prawa, procesów ekonomicznych czy zjawisk społeczno-kulturowych, na aktualność założeń strategii;
- o charakterystykę bieżącej sytuacji społecznej w powiecie, w szczególności kwestii demograficznych i gospodarczych;
- o prezentację priorytetów i celów strategii, zrealizowanych wskaźników, a także opis zrealizowanych działań pod względem jakościowym i ilościowym;
- o wnioski i rekomendacje.

Zakres tych dokumentów może być rozszerzany w zależności od zmieniających się lokalnych uwarunkowań. Na przykład, w sytuacji zdiagnozowania nowych, nie uwzględnionych dotąd potrzeb mieszkańców lub barier aktywności, stosowne informacje powinny się znaleźć w raporcie z monitoringu. Raporty z monitoringu powinny być opracowywane najpóźniej do końca czerwca za dwuletni okres poprzedzający, a następnie przedkładane organowi wykonawczemu i stanowiącemu powiatu.

### **4.3. Źródła finansowania**

Realizacja kierunków działań zaplanowanych w *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Powiecie Nidzickim na lata 2016-2022* wymaga odpowiednich zasobów finansowych, bowiem każde przedsięwzięcie generuje określone koszty. Podstawowym źródłem finansowania strategii będzie budżet powiatu. Większość kierunków działań mieszczących się w sferze lokalnej polityki społecznej realizują bowiem jednostki organizacyjne powiatu w ramach swoich podstawowych, statutowych zadań. Szeroki zakres działań jest ponadto możliwy do wdrożenia komplementarnie lub nawet wspólnie przez samorządy gmin wchodzących w skład powiatu nidzickiego, Województwa Warmińsko-Mazurskiego oraz innych JST – na podstawie zawieranych pomiędzy nimi porozumień.

Duża część środków na lokalną politykę społeczną będzie pochodzić z budżetu państwa. Chodzi zarówno o transfery w postaci subwencji ogólnej jak i dotacji celowych, z których część trzeba będzie pozyskać startując w konkursach. W tej kategorii mieszczą się bowiem programy rządowe oraz programy ministerstw, takie jak „Senior-Wigor” czy „Świetlica – Dzieci – Praca”, a także dwa duże programy adresowane do organizacji pozarządowych: Fundusz Inicjatyw Obywatelskich oraz Program na rzecz Aktywizacji Osób Starszych.

Druga grupa źródeł finansowania to przede wszystkim środki z Funduszy Europejskich dostępne w ramach perspektywy obejmującej lata 2014-2020. Polska otrzyma w niej około 4,5 mld euro więcej niż w latach 2007-2013; na politykę spójności przeznaczy 82,5 mld euro. Dla założeń niniejszej strategii szczególne znaczenie będą miały Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój oraz Regionalny Program Operacyjny Województwa Warmińsko-Mazurskiego 2014-2020, umożliwiające pozyskiwanie środków z Europejskiego Funduszu Społecznego na walkę z ubóstwem i wykluczeniem społecznym, a także Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020.

W trzeciej grupie źródeł finansowania mieszczą się natomiast środki prywatne pochodzące z fundacji (np. Fundacja im. Stefana Batorego, Fundacja Bankowa im. Leopolda Kronenberga, Fundacja PZU), pieniądze od sponsorów, środki z 1% dla organizacji pożytku publicznego, darowizny, zbiórki publiczne i inne. Ta grupa jest dostępna przede wszystkim dla organizacji pozarządowych, dlatego też nieodzowna będzie współpraca powiatu z III sektorem – w

formie wzajemnego informowania o planowanych i realizowanych działaniach, a także przy okazji projektów partnerskich.

#### ŚRODKI KRAJOWE

- Budżety gmin
- Budżet samorządu powiatu i województwa
- Budżet państwa (np. dotacje celowe ministerstw, NFZ, PFRON, Fundusz Pracy).

#### ŚRODKI UNIJNE

- Krajowe Programy Operacyjne
- Regionalny Program Operacyjny Województwa Warmińsko-Mazurskiego 2014-2020
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020

#### GRANTY I ŚRODKI PRYWATNE

- Środki pochodzące z fundacji prywatnych
- Mechanizm 1%, darowizny
- Zbiórki publiczne

Niektóre spośród wymienionych źródeł finansowania umożliwiają zarówno pozyskiwanie wsparcia na realizację inwestycji „miękkich”, czyli projektów służących rozwojowi kapitału ludzkiego i społecznego, jak i inwestycji „twardych” w budowę i modernizację infrastruktury drogowej, ochrony środowiska czy rozwój przedsiębiorczości. Obie te ścieżki powinny być wdrażane komplementarnie jako współzależne kierunki działań na rzecz poprawy warunków i jakości życia mieszkańców.

W świetle zaprezentowanych wcześniej założeń aksjologicznych strategii, należy postulować stopniowy, procentowy **wzrost wydatków publicznych na usługi aktywizujące oraz specjalistyczne wsparcie organizowane w formie środowiskowej**, jak również programy i projekty służące rozwojowi kapitału ludzkiego i społecznego. Powinno się to odbywać kosztem zmniejszania świadczeń socjalnych (przede wszystkim pieniężnych), które bardzo często stanowią bodziec do dezaktywacji społeczno-zawodowej, zamiast wspierać osoby i rodziny w poradzeniu sobie z trudnymi sytuacjami życiowymi.

Określenie bardziej precyzyjnych ram finansowych strategii rozwiązywanie problemów społecznych nie wydaje się obecnie możliwe ani celowe. Czynnikiem ograniczającym planowanie finansowe są: szeroki zakres tematyczny dokumentu, dziesięcioletni okres jego obowiązywania, a także konkursowy tryb pozyskiwania dotacji w ramach większości programów pomocowych, co powoduje, iż wsparcie to ma charakter niepewny i incydentalny. Dodatkowo, dynamicznie zmieniającą się rzeczywistość, w tym zewnętrzne uwarunkowania polityczne, prawne i ekonomiczne powodują, iż określanie – w momencie tworzenia strategii – wysokości środków potrzebnych do realizacji jej zadań (zarówno po stronie dochodów jak i wydatków) stanowi poważne wyzwanie. Dlatego też adekwatne do potrzeb kosztorysy będą tworzone w momencie planowania i aktualizacji budżetu powiatu (w tym planów finansowych poszczególnych jednostek organizacyjnych) oraz opracowywania programów i projektów precyzujących założenia niniejszej strategii.

## **Wykaz skrótów**

BDL GUS – Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego  
DPS – Dom Pomocy Społecznej  
KPP – Komenda Powiatowa Policji  
KPPSP – Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej  
NK – Niebieska Karta  
NSP – Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań  
OHP – Ochotniczy Hufiec Pracy  
ON – osoby niepełnosprawne  
OPS – ośrodek pomocy społecznej  
OZPS – Ocena Zasobów Pomocy Społecznej  
PCPR – Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie  
PKW – Państwowa Komisja Wyborcza  
PPP – Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna  
PUP – Powiatowy Urząd Pracy  
PSOUU – Polskie Stowarzyszenie na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym  
PZOoN – Powiatowy Zespół do Spraw Orzekania o Niepełnosprawności  
UTW – Uniwersytet Trzeciego Wieku  
ŚDS – Środowiskowy Dom Samopomocy  
WTZ – Warsztat Terapii Zajęciowej  
ZAZ – Zakład Aktywności Zawodowej  
ZOZ – Zespół Opieki Zdrowotnej w Nidzicy