

**UCHWAŁA Nr XXII/166/16
Rady Gminy Działdowo**

z dnia 30 czerwca 2016 r.

**w sprawie uchwalenia Strategii rozwiązywania problemów społecznych w gminie Działdowo na lata
2016 – 2026.**

Na podstawie art. 18 ust 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U 2016 poz. 446) i art. 17 ust 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U z 2015 r. poz. 163 z późn. zm.)

§ 1. Uchwala się „Strategię rozwiązywania problemów społecznych w gminie Działdowo na lata 2016 – 2026” w brzmieniu załącznika do niniejszej uchwały.

§ 2. Wykonywanie uchwały powierza się Wójtowi Gminy Działdowo.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Rady Gminy

Mirosław Zieliński

Załącznik do Uchwały Nr XXII/166/16
Rady Gminy Działdowo
z dnia 30 czerwca 2016 r.

Strategia rozwiązywania problemów społecznych w gminie Działdowo na lata 2016-2026



Działdowo 2016

Spis treści

Wstęp	3
1. Uwarunkowania prawne i programowe Strategii	4
2. Charakterystyka gminy	8
2.1. Ogólne informacje	8
2.2. Ludność	9
2.3. Lokalna gospodarka	11
3. Warunki życia mieszkańców	13
3.1. Zasoby mieszkaniowe	13
3.2. Aktywność społeczna mieszkańców	14
3.3. Dostępność usług społecznych	15
3.3.1. Oświata i wychowanie	16
3.3.2. Opieka zdrowotna	16
3.3.3. Kultura i sport	17
3.3.4. System pomocy i wsparcia	18
3.3.5. Bezpieczeństwo publiczne	19
4. Główne wyzwania lokalnej polityki społecznej	20
4.1. Skala i formy udzielania pomocy społecznej	20
4.2. Główne problemy społeczne w ujęciu pomocy społecznej	22
4.3. Dysfunkcje rodzin	24
4.4. Uzależnienia	25
5. Założenia gminnej polityki społecznej na lata 2016-2026	27
5.1. Cele i kierunki niezbędnych działań	27
Priorytet I. Stymulowanie aktywności zawodowej i zaradności życiowej	27
Priorytet II. Wsparcie rodzin w należytej opiece i wychowaniu dzieci	29
Priorytet III. Włączenie społeczne osób starszych, chorych i niepełnosprawnych	31
Priorytet IV. Kreowanie rozwoju świadomej i wolnej od dysfunkcji społeczności	33
5.2. Warunki skutecznej realizacji celów	35
5.3. Zarządzanie procesem wdrażania	37
5.3.1. Podmioty zaangażowane	37
5.3.2. Zadania koordynatora strategii	38
5.3.3. Monitoring i ewaluacja strategii	39
5.4. Ramy finansowe strategii	41

Wstęp

Opracowanie i realizacja strategii rozwiązywania problemów społecznych jest jednym z obowiązków gminy, który wynika wprost z ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej. Ustawa określa jedynie ramy formalne (ogólny zakres) strategii, jednak wieloletnia praktyka jednostek samorządu terytorialnego w tym zakresie skłania do wyjścia poza wąsko rozumianą sferę zadań podmiotów wspierających osoby i rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji życiowej. Przewyciężanie problemów społecznych to nie tylko podejmowanie działań terapeutycznych oraz kompensacyjnych zmniejszających powstałe deficyty w zakresie zaspokojenia potrzeb ludzkich, ale również – a może przede wszystkim – działania uprzedzające wystąpienie sytuacji problemowych w życiu osób, rodzin i szerszych zbiorowości.

Tak rozumiany obszar aktywności wpisuje się w cele i zadania gminnej polityki społecznej, która dąży do zapewnienia członkom wspólnoty lokalnej warunków do prowadzenia zdrowego, produktywnego i satysfakcjonującego ich życia. Strategia rozwiązywania problemów społecznych jest zatem narzędziem polityki społecznej, której planowanie bazuje na przekonaniu, że dobre zdiagnozowanie warunków życia oraz istniejących problemów i dysfunkcji stanowi klucz do przełamywania barier, które utrudniają lub nawet uniemożliwiają mieszkańcom efektywne wypełnianie ról zawodowych, społecznych i rodzinnych. Poznanie skali oraz natężenia poszczególnych problemów, w tym ich przyczyn i skutków, pozwala nie tylko określić bieżące potrzeby społeczności w zakresie pomocy i wsparcia, ale również prognozować przyszłe wyzwania, z którymi będzie się musiała zmierzyć cała wspólnota samorządowa.

Odejście od jednostronnego postrzegania problemów społecznych, które w oczach wielu osób stanowią wciąż wyłączną domenę tzw. „opieki społecznej”, podobnie zresztą jak i postrzeganie gminy przez pryzmat tylko i wyłącznie decyzji oraz działań władz i jednostek im podległych, stanowi obecnie kluczowy warunek skuteczności we wdrażaniu strategii. Niezbędne staje się bowiem poszerzenie kręgu podmiotów świadomie angażujących się w kreowanie warunków i jakości życia mieszkańców gminy. Zgodnie z zasadą pomocniczości, administracja samorządowa powinna podejmować działania tylko wtedy, gdy danego problemu nie są w stanie rozwiązać w sposób „oddolny” sami mieszkańcy oraz tworzone przez nich wspólnoty i organizacje pozarządowe.

Odchodzenie od tradycyjnego modelu rządzenia z centralną rolą państwa w kierunku demokracji uczestniczącej, w której obywatele mają istotny udział w sprawowaniu władzy i jej kontrolowaniu, to jeden z głównych postulatów koncepcji aktywnej polityki społecznej. Zmiana ta bazuje na wizji ładu zbiorowego, której fundamentami są: samorządność, solidaryzm i odpowiedzialność obywatelska¹. Dzięki uwzględnieniu wymienionych zasad możliwe będzie lepsze radzenie sobie z kluczowymi kwestiami (takimi jak bezrobocie, ubóstwo, niepełnosprawność czy alkoholizm), a także nowymi ryzykami socjalnymi związanymi z rozwojem technologii informacyjno-komunikacyjnych, zjawiskiem „starzenia się społeczeństwa” oraz rozpadem tradycyjnych więzi społecznych.

¹ A. Karwacki, M. Rymśza, *Meandry upowszechniania koncepcji aktywnej polityki społecznej w Polsce*, w: *Polityka aktywizacji w Polsce. Usługi reintegracji w sektorze gospodarki społecznej*, red. M. Grewiński, M. Rymśza, Warszawa 2011, s. 30.

1. Uwarunkowania prawne i programowe Strategii

Planowanie strategiczne w dziedzinie lokalnej polityki społecznej stanowi proces wielopłaszczyznowy, mający na celu dostosowanie działań władz samorządowych do obecnych oraz przyszłych uwarunkowań społecznych, z uwzględnieniem posiadanych zasobów, a także szans i zagrożeń pochodzących z otoczenia. Planując cele i kierunki działań w ramach gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych (GSRPS), należy brać pod uwagę różnorodne uwarunkowania zewnętrzne, które mogą mieć pozytywny lub negatywny wpływ na realizację jej założeń.

Jedną z podstawowych zasad ustrojowych państwa, w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., jest „demokratyczne państwo prawne, urzeczywistniająca zasady sprawiedliwości społecznej” (art. 2 i 7 Konstytucji). Oznacza to, że władzę sprawuje naród poddający swoje organy przedstawicielskie cyklicznej legitymizacji w wolnych i powszechnych wyborach, organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, natomiast ochrona słabszych ekonomicznie jednostek i grup ludności wyraża się w istnieniu odpowiednich zabezpieczeń społecznych i usług socjalnych świadczonych przez państwo i różne wspólnoty samorządowe.

Urzeczywistnianie zasady „sprawiedliwości społecznej” odbywa się w praktyce w oparciu o akty normatywne niższego rzędu, zwłaszcza ustawę z dnia 12 marca 2004 r. *o pomocy społecznej*. Stanowi ona główną przesłankę i zarazem bezpośrednią podstawę prawną opracowywania GSRPS (art. 17 ust. 1 pkt 1), a także wskazuje elementy składowe tego dokumentu (art. 16b ustawy), takie jak: diagnoza sytuacji społecznej, prognoza zmian w okresie objętym strategią, a także określenie celów strategicznych, kierunków niezbędnych działań, sposobu realizacji oraz ram finansowych oraz wskaźników realizacji działań. W świetle ww. ustawy, GSRPS powinna w szczególny sposób uwzględniać programy pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, a także inne, mające na celu integrację osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka.

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

- ustawę z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 594 ze zm.);
- ustawę z dnia 9 czerwca 2011 r. *o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej* (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 332 ze zm.);
- ustawę z dnia 29 lipca 2005 r. *o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie* (Dz. U. z 2005 r. Nr 180, poz. 1493 ze zm.);
- ustawę z dnia 26 października 1982 r. *o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi* (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 1356 ze zm.);
- ustawę z dnia 29 lipca 2005 r. *o przeciwdziałaniu narkomanii* (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 124 ze zm.);
- ustawę z dnia 19 sierpnia 1994 r. *o ochronie zdrowia psychicznego* (t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1375);
- ustawę z dnia 24 kwietnia 2003 r. *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1118 ze zm.);
- ustawę z dnia 13 czerwca 2003 r. *o zatrudnieniu socjalnym* (t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 225 ze zm.);
- ustawę z dnia 27 kwietnia 2006 r. *o spółdzielniach socjalnych* (Dz. U. z 2006 r. Nr 94, poz. 651 ze zm.);

- ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 r. o *promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 149 ze zm.);
- ustawę 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.);
- ustawę z dnia 28 listopada 2003 r. o *świadczeniach rodzinnych* (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 114 ze zm.);
- ustawę z dnia 21 czerwca 2001 r. o *dodatkach mieszkaniowych* (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 966 ze zm.);
- ustawę z dnia 7 września 2007 r. o *pomocy osobom uprawnionym do alimentów* (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 859).

Analizując uwarunkowania programowe lokalnej polityki społecznej należy wziąć pod uwagę założenia dokumentów strategicznych przygotowywanych i realizowanych na poziomie europejskim, krajowym oraz regionalnym. Definiują one ramy formalno-prawne dla działania władz samorządowych, wskazując jednocześnie priorytetowe obszary interwencji publicznej. Jednym z priorytetów Unii Europejskiej jest stworzenie warunków do rozwoju konkurencyjnej gospodarki z wysokim poziomem zatrudnienia. Jego przejawem jest *Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*², której główny cel to osiągnięcie wzrostu gospodarczego: inteligentnego, zrównoważonego oraz sprzyjającego włączeniu społecznemu. Strategia zakłada ponadto osiągnięcie pięciu wzajemnie ze sobą powiązanych celów nadrzędnych, które ujęto w formie wskaźników odzwierciedlających różnorodność potrzeb w dziedzinie społecznej, gospodarczej i ekologicznej. Są to:

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

Na szczeblu krajowym planowanie strategiczne w długoterminowej perspektywie wyraża *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności* (DSRK) – dokument określający główne trendy, wyzwania oraz koncepcję rozwoju kraju, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 5 lutego 2013 roku. W jej świetle, tworzenie optymalnych warunków rozwoju wymaga spełniania przez państwo krytycznych funkcji, takich jak odpowiedzialne zarządzanie finansami, sprawnie funkcjonująca administracja publiczna, efektywnie dostarczane wysokiej jakości usługi publiczne, sprawnie funkcjonujący wymiar sprawiedliwości, zapewniona stabilność prawna i bezpieczeństwo obywateli, właściwe

² *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).

warunki edukacji, efektywna opieka zdrowotna i profilaktyka uwzględniająca nowe wyzwania demograficzne, a także odpowiedzialne zarządzanie środowiskiem naturalnym³.

Założenia DSRK 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 dziewięciu strategii zintegrowanych, a także różnych programów rozwoju przyczyniających się do osiągnięcia celów strategii krajowych. Najważniejsze wnioski i rekomendacje wypływające z SRK są następujące:

- 1) Rozwój kapitału społecznego służy zwiększeniu skali i trwałości zaangażowania oraz współpracy obywatelskiej; państwo powinno jedynie tworzyć warunki dla tego procesu sprzyjając oddolnym inicjatywom obywatelskim m.in. poprzez zmiany programów nauczania oraz wspieranie nieformalnej edukacji obywatelskiej.
- 2) Rozwój kapitału ludzkiego jest jednym z głównych czynników decydujących o rozwoju i konkurencyjności kraju, poszczególnych regionów oraz środowisk lokalnych; zadania państwa powinny koncentrować się na ograniczeniu czynników zniechęcających do podejmowania i utrzymania aktywności zawodowej, w szczególności osób młodych dopiero wchodzących na rynek pracy, osób niepełnosprawnych oraz starszych; ponadto państwo powinno kreować przejście od modelu kształcenia opartego głównie na szkole i przekazywaniu wiedzy encyklopedycznej do szerokiego modelu edukacji, łączącego kształcenie w szkołach z edukacją nieformalną trwającą całe życie i powiązanego z praktyką.
- 3) Zagrożenie wykluczeniem w Polsce ma charakter terytorialny – w poszczególnych regionach istnieją obszary problemowe, charakteryzujące się niską dostępnością i jakością usług publicznych, ograniczonymi zasobami własnymi i w konsekwencji niskim potencjałem rozwojowym; nacisk powinien zostać położony nie tylko na działania redystrybucyjne, prowadzące do łagodzenia ubóstwa, ale przede wszystkim na działania aktywizujące, umożliwiające powszechne uczestnictwo w różnych sferach życia społeczno-gospodarczego.

Jednym z kluczowych dokumentów programowych dotyczących rozwiązywania problemów społecznych jest *Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji*. Określono w nim, że walka z ubóstwem i wykluczeniem musi opierać się na wzroście gospodarczym i zatrudnieniu oraz na nowoczesnej i skutecznej ochronie socjalnej. Interwencja innowacyjnej ochrony socjalnej musi być połączona z szerokim zestawem polityk społecznych, łącznie z ukierunkowaną edukacją, pomocą społeczną, mieszkalnictwem, zdrowiem, godzeniem życia prywatnego i zawodowego oraz polityk rodzinnych.

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

³ <https://mac.gov.pl/files/wp-content/uploads/2013/02/Strategia-DSRK-PL2030-RM.pdf>.

- tworzenie warunków do możliwie pełnego rozwoju rodziny i do właściwego jej funkcjonowania;
- stworzenie możliwości wyjścia z izolacji społecznej oraz integrację z otoczeniem w szczególności osób niepełnosprawnych, starszych, uzależnionych, ofiar przemocy, bezdomnych i innych znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji życiowej;
- wspieranie bezrobotnych mieszkańców regionu, w celu zwiększenia ich aktywności edukacyjnej, podniesieniu potencjału zawodowego oraz podjęciu pracy;
- wzmocnienie postaw prospołecznych, rozwój kompetencji społecznych i umiejętności współpracy poszczególnych jednostek i grup na rzecz własnego otoczenia.

Gminna strategia rozwiązywania problemów społecznych powinna uwzględniać założenia głównych dokumentów strategicznych powiatu i gminy w zakresie polityki społecznej. Celem nadrzędnym Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Powiecie Działdowskim na lata 2016-2022 jest *Poprawa funkcjonowania mieszkańców powiatu działdowskiego w środowisku rodzinnym, społecznym i zawodowym*. Zostanie on osiągnięty dzięki realizacji pięciu celów strategicznych, spośród których cztery pierwsze 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) Zwiększenie poziomu aktywności zawodowej i przedsiębiorczości wśród mieszkańców powiatu działdowskiego;
- 2) Poprawa jakości opieki i wychowania w rodzinach oraz w instytucjach wspierających dzieci i młodzież;
- 3) Poprawa jakości życia osób starszych i niepełnosprawnych w środowisku lokalnym;
- 4) Zwiększenie poczucia bezpieczeństwa oraz dobrostanu fizycznego, umysłowego i społecznego mieszkańców powiatu;
- 5) Wzrost skuteczności i efektywności działań w ramach powiatowej polityki społecznej.

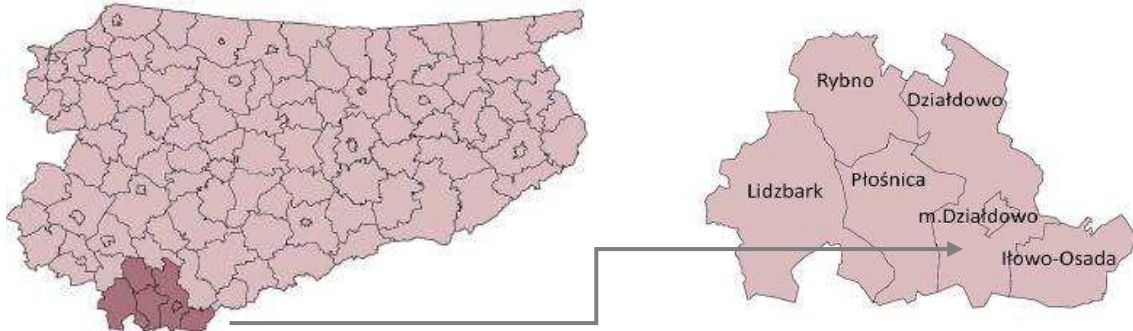
Realizacji celów strategicznych będą służyć działania w ramach pięciu priorytetów: *Pobudzanie aktywności zawodowej i przedsiębiorczości społecznej, Wspieranie rodzin w wypełnianiu podstawowych funkcji, Włączanie osób starszych i niepełnosprawnych do życia społecznego, Sprzyjanie bezpieczeństwu publicznemu i zdrowotnemu oraz Wzrost współpracy oraz potencjału instytucji i organizacji*.

2. Charakterystyka gminy

2.1. Ogólne informacje

Gmina wiejska Działdowo leży w powiecie działdowskim – najbardziej na południe wysuniętym powiecie województwa warmińsko-mazurskiego. Sąsiaduje z gminą miejską Działdowo, której terytorium stanowi enklawę (otoczoną ze wszystkich stron obszarem gminy wiejskiej), a także z gminami: Płońska, Rybno, Dąbrówno, Kozłowo, Iłowo-Osada oraz Kuczbork i Lipowiec (dwie ostatnie należą do województwa mazowieckiego).

Rysunek 1. Powiat działdowski i gmina wiejska Działdowo na mapie województwa warmińsko-mazurskiego



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

Odległość do stolicy regionu, Olsztyna, wynosi ok. 80 km, natomiast do stolicy Polski, Warszawy – ok. 145 km. Przez teren gminy przebiegają: magistrala kolejowa E65 Warszawa-Gdańsk oraz cztery drogi wojewódzkie nr 538, 542, 544 i 545, a w pobliżu droga o znaczeniu krajowym E-7 Warszawa-Gdańsk.

Gmina Działdowo, pod względem zajmowanej powierzchni geodezyjnej (273 km²), jest jedną z większych gmin w województwie oraz w kraju (zajmuje odpowiednio 30. i 132. miejsce w rankingu). Jej obszar jest silnie wydłużony południkowo, co generuje duże odległości pomiędzy miejscowościami najbardziej oddalonymi od Działdowa, będącego siedzibą władz samorządu gminy wiejskiej, miejskiej oraz powiatu⁴. Charakterystyczna dla gminy jest ponadto niska gęstość zaludnienia wynosząca 36 osób na 1 km², niższa zarówno od średniej krajowej (123 os./km²) jak i wojewódzkiej (60 os./km²), a także silnie rozproszona zabudowa mieszkalna.

Pod względem administracyjnym gmina obejmuje 31 sołectw oraz 35 zamieszkałych miejscowości, spośród których najwięcej ludności posiadają⁵:

- Uzdrawo – 816 osób, w tym 96 mieszkańców Domu Pomocy Społecznej;
- Księży Dwór – 776;
- Ruszkowo – 723;
- Turza Wielka – 667;
- Kisiny – 572;
- Burkat – 500 osób.

⁴ Dla przykładu z Działdowa do Gąsiorowa jest prawie 25 km. W obliczu niedostatecznej liczby połączeń komunikacyjnych w ramach transportu zbiorowego, wyzwanie dla wielu mieszkańców gminy stanowi dojazd do pracy oraz w sprawach urzędowych.

⁵ Liczba zameldowanych mieszkańców podana według stanu na dzień 31 grudnia 2014 r. (dane ewidencji ludności, Urząd Gminy w Działdowie).

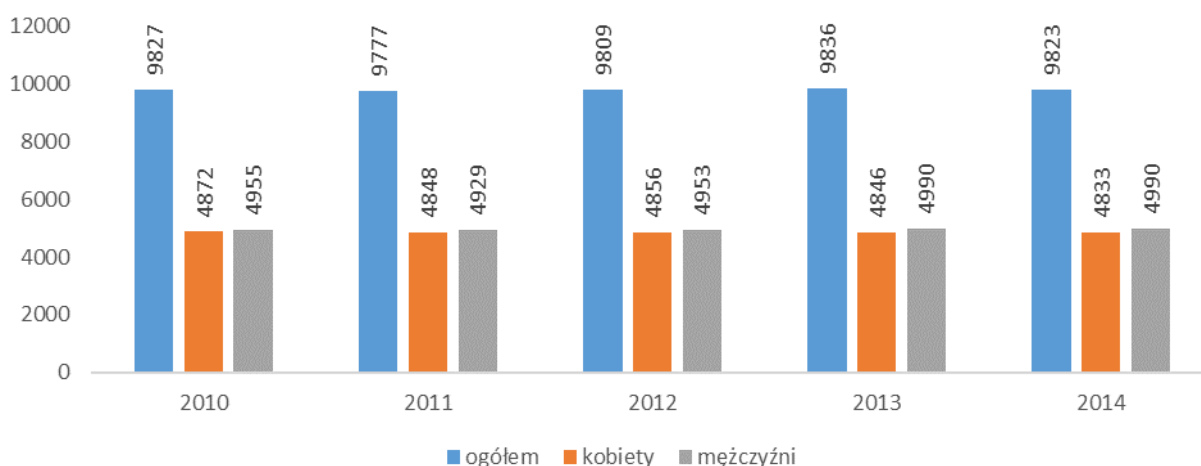
Do głównych zasobów naturalnych gminy należy zaliczyć znaczny areał użytków rolnych (ponad 200 km², co stanowi ponad 73% ogólnej powierzchni gminy), kruszywa, złoża kredy, torf oraz wodę oligoceńską. Lesistość gminy wynosi 18,6% i jest znacznie niższa od średniej powiatowej (29%) oraz wojewódzkiej (31%).

W miejscowościach Grzybiny i Jankowice znajdują się dwa malownicze jeziora. Wzdłuż dróg można podziwiać wspaniałe, zabytkowe aleje lip i klonów. Doskonałym miejscem wypoczynkowym jest las w Malinowie. Znajdują się tam szlaki rowerowe i piesze oraz zabytkowa wieża wybudowana w 1915 roku przez władze pruskie. Do ważniejszych zabytków gminy należą ponadto: dziewiętnastowieczny pałac, park i zespół budynków gospodarczych w Księżym Dworze, zespół podworski z dziewiętnastowiecznym pałacykiem w Myślętach, dwór i park oraz czworaki i budynki gospodarcze w Ruszkowie z XIX w., dwór w Wilamowie z XIX w. Przez miejscowość Uzdowo przebiega „szlak grunwaldzki”. To tutaj odpoczywał król Jagiełło ze swoimi wojskami w przeddzień bitwy pod Grunwaldem.⁶

2.2. Ludność

Według Głównego Urzędu Statystycznego, liczba ludności zamieszkującej gminę Działdowo na dzień 31 grudnia 2014 roku wyniosła 9 823 osoby i spadła o 4 osoby względem 2010 roku. W strukturze demograficznej dominowali mężczyźni stanowiący 50,8% ludności (na 100 mężczyzn przypadało 97 kobiet).

Wykres 1. Liczba ludności zamieszkującej gminę Działdowo w podziale na płeć w latach 2010-2014



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Bezpośredni wpływ na kształtowanie się liczby mieszkańców gminy mają:

- przyrost naturalny – oznaczający różnicę pomiędzy liczbą urodzeń żywych a liczbą zgonów;
- saldo migracji – oznaczające różnicę pomiędzy liczbą zameldowań oraz liczbą wymeldowań z terenu gminy na pobyt stały (do innych gmin lub za granicę kraju).

Według GUS, przyrost naturalny w gminie Działdowo był dodatni w latach 2010-2013, natomiast w roku 2014 odnotowano wartość ujemną, aczkolwiek na przestrzeni tych lat przybyło łącznie 86 mieszkańców. Z kolei saldo migracji było dodatnie w 2012 i 2013 roku, zaś ujemne w pozostałych latach analizy, przy czym w 2011 roku odnotowano aż o 67 więcej wymeldowań niż zameldowań.

⁶ <http://gminadzialdowo.pl/>

Tabela 1. Przyrost naturalny oraz saldo migracji w gminie Działdowo w latach 2010-2014

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014
Urodzenia żywe	120	113	122	123	108
Zgony	88	96	103	94	119
Przyrost naturalny	32	17	19	29	-11
Zameldowania	115	106	132	136	128
Wymeldowania	116	173	127	131	146
Saldo migracji	-1	-67	5	5	-18

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Należy jednak podkreślić, iż zaprezentowane wyżej dane mogą nie odzwierciedlać faktycznej sytuacji w zakresie migracji, ponieważ niektórzy obywatele, z różnych względów, nie dopełniają obowiązku meldunkowego. W związku z tym również realna liczba ludności gminy może odbiegać od przedstawionych w tabeli wartości.

Pośredni wpływ na stan i strukturę demograficzną gminy mają zmieniające się postawy i style życia w społeczeństwie, ale również problemy rynku pracy. Z jednej strony obserwuje się dbałość o poziom i jakość życia, atomizację rodzin, rosnącą preferencję dla związków niesformalizowanych i „alternatywnych” wzorów życia rodzinnego, a także wzrost aspiracji edukacyjnych, który wydłuża oficjalny czas pobierania nauki w systemie formalnym. Z drugiej strony, jako dominujący problem społeczny istnieje wciąż wysokie bezrobocie, zwłaszcza brak odpowiednich perspektyw znalezienia pracy przez młodych ludzi. Czynniki te powodują, iż obecnie osoby w wieku prokreacyjnym 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 w Polsce. Nawet przy wzroście dzietności, zakładanym w przewidywaniach demograficznych GUS i Eurostatu, liczba urodzeń w Polsce będzie maleć. Doprowadzi to do spadku liczby ludności w Polsce z obecnych prawie 38,5 mln do 33,9 mln w 2050 roku⁷. Natomiast liczba mieszkańców powiatu działdowskiego w ciągu 35 lat zmniejszy się o 14,3%. GUS podaje wyłącznie prognozy na poziomie kraju, województwa lub powiatu, jednak należy się również spodziewać analogicznych zmian w liczbie i strukturze ludności gminy Działdowo. Zatem oprócz spadku ogólnej liczby mieszkańców, nastąpi również znaczący wzrost odsetka seniorów (osób w wieku 60+) – być może nawet o 70%.

Na koniec 2014 roku osoby od 60 roku życia wzwyż, w liczbie 1 643 stanowiły 16,7% mieszkańców gminy, zaś ich liczba względem 2010 roku zwiększyła się aż o 148 (9,9%). Należy przy tym zauważyć, iż w analizowanym okresie nastąpił spadek liczby osób w wieku powyżej 70 lat (z 805 do 746) przy jednoczesnym wzroście liczby mieszkańców w wieku 60-69 lat (z 690 do 897). W latach 2010-2014 miała również miejsce widoczna zmiana dotycząca grupy dzieci i młodzieży do 18 roku życia – ich udział w ogóle ludności zmalał bowiem z 24,1% do 23,3%. Dane te świadczą o postępującym procesie „starzenia się społeczeństwa” w gminie wiejskiej Działdowo.

Postęp medycyny, rozwój technologii służących zdrowiu, a także poprawa stanu świadomości ludności w zakresie higieny i profilaktyki przyczyniają się do stopniowego wydłużania się ludzkiego życia oraz czynią je sprawniejszym⁸. Obecnie w Polsce mężczyźni

⁷ Więcej na ten temat w raporcie tematycznym do Diagnozy społecznej 2013 pt. *Niska dzietność w Polsce w kontekście percepcji Polaków* pod red. I. E. Kotowskiej, Warszawa 2014.

⁸ Por. R. J. Kijak, Z. Szarota, *Starość. Między diagnozą a działaniem*, Warszawa 2013, s. 6 i nast.

żyją przeciętnie 73,8 lat, natomiast kobiety 81,6 (w stosunku do 1990 roku czas trwania ich życia wydłużył się odpowiednio o 7,6 lat i 6,4 lat)⁹. Kwestia ta, w połączeniu z dynamicznym wzrostem liczby seniorów oraz spadkiem liczby osób w najmłodszych grupach wiekowych, generuje poważne zagrożenie dla wypłacalności systemu emerytalnego w przyszłości. Dla władz samorządu gminy Działdowo zjawisko „starzenia się społeczeństwa” wiąże się natomiast z innym wyzwaniem – ze stopniowym poszerzaniem się kręgu osób wymagających opieki i wsparcia z powodu chorób czy niesamodzielności wynikającej z podeszłego wieku, przede wszystkim dlatego, że dostatecznego wsparcia nie zapewni im rodzina. Już dziś obserwujemy, że coraz rzadsze są rodziny wielopokoleniowe, zaś społeczeństwo propaguje model rodziny nuklearnej, w którym dorosłe dzieci i wnuki migrują często do większym miast lub za granicę w poszukiwaniu pracy i lepszych warunków życia. W przyszłości będzie zatem wzrastać liczba osób starszych wymagających opieki instytucjonalnej organizowanej przez samorząd gminy lub podmioty prywatne (przedsiębiorców i organizacje pozarządowe). Omawiana zmiana wymusi tworzenie i rozwój różnorodnych usług dla osób starszych, przyczyniając się do powstawania nowych miejsc pracy w ramach tzw. „srebrnej gospodarki”.

2.3. Lokalna gospodarka

Gospodarka gminy Działdowo wykazuje nadal silny związek z rolniczym charakterem tych ziem, aczkolwiek – podobnie jak w całym kraju – obserwowany jest proces „dezagraryzacji”¹⁰, oznaczający spadek znaczenia rolnictwa jako źródła utrzymania ludności zamieszkującej obszary wiejskie, a także osłabiania funkcji agrarnych tych ziem. Jak podaje GUS, według ostatniego przeprowadzonego Powszechnego Spisu Rolnego (2010), na terenie gminy było aż 958 gospodarstw rolnych, wśród których 24,8% uzyskiwało dochody z pozarolniczej działalności gospodarczej, 23,6% z pracy najemnej, 11,9% z emerytury lub renty, zaś 40,5% gospodarstw nie osiągało w ogóle dochodów z działalności rolniczej.

Gminę Działdowo cechuje niższe nasycenie podmiotami gospodarki narodowej¹¹ niż średnio w powiecie działdowskim i województwie warmińsko-mazurskim. Na koniec 2014 r. wskaźnik „Podmioty w rejestrze REGON na 10 tys. ludności” dla gminy wynosił 415, dla powiatu – 629, zaś dla Regionu – 854. Ponadto, co charakterystyczne dla gminy, brak było dużych przedsiębiorstw zatrudniających powyżej 250 pracowników, dominowały natomiast małe firmy zatrudniające od 0 do 9 osób, które stanowiły 93,9% wszystkich zarejestrowanych podmiotów.

Tabela 2. Liczba podmiotów gospodarki narodowej zarejestrowanych z terenu gminy w latach 2010-2014

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014
Ogółem	374	356	361	385	408
Sektor państwowy	21	21	22	22	22
Sektor prywatny	353	335	339	363	386

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

⁹ *Trwanie życia w 2014 r.*, GUS, Warszawa 2015, s. 15.

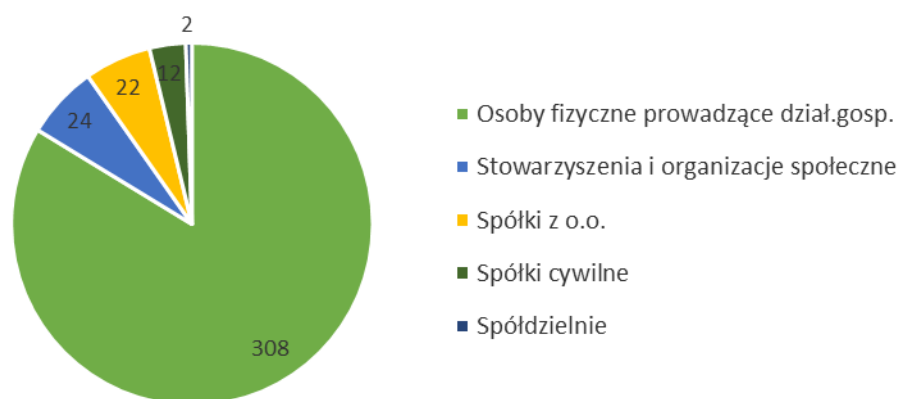
¹⁰ Por. A. Hałasiewicz, *Rozwój obszarów wiejskich w kontekście zróżnicowań przestrzennych w Polsce i budowania spójności terytorialnej kraju*, s. 3; http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Ewaluacja_i_analazy/Raporty_o_rozwoju/raporty_krajowe/Documents/Ekspertyza_Rozwoj_%20obszarow_wiejskich_09082011.pdf

¹¹ Podmioty gospodarki narodowej, według definicji GUS, to osoby prawne, jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej oraz osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, w tym m.in. instytucje publiczne, przedsiębiorstwa, spółdzielnie, fundacje i stowarzyszenia.

Pozytywne znaczenie ma jednak, notowany od 2011 roku, stały przyrost ogólnej liczby podmiotów gospodarki narodowej mających siedzibę na terenie gminy Działdowo. W analizowanym okresie liczba ta wzrosła aż o 14,6%, co może świadczyć o poprawie kondycji lokalnej gospodarki.

Na koniec 2014 r. wśród podmiotów zdecydowanie przeważały firmy prywatne, w tym osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, a także organizacje obywatelskie – stanowiące łącznie 94,6% zarejestrowanych jednostek. Według PKD 2007 najczęściej podmiotów działało w branży handlu hurtowego i detalicznego oraz naprawy samochodów (sekcja G) – 24,8%, budownictwa (sekcja F) – 15,4%, przetwórstwa przemysłowego (sekcja C) – 11,5% oraz rolnictwa, leśnictwa, łowiectwa i rybactwa (sekcja A) – 9,3% ogólnej liczby podmiotów.

Wykres 2. Struktura podmiotów gospodarki narodowej w gminie Działdowo na koniec 2014 r. według form prawnych



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Do najważniejszych firm i przedsiębiorstw na terenie gminy należą: Przedsiębiorstwo Produkcyjno-Handlowo-Usługowe "GREJPOL" w Malinowie, Zakład Produkcji Kotłów C.O. "MAKUS" w Malinowie, KOMBET Sp. z o.o. w Komornikach, BUDOKRUSZ Sp. z o.o., Olsztyńskie Kopalnie Surowców Mineralnych Sp. z o.o., Zakład Produkcyjny "DEKORGLASS" Sp. z o.o. w Komornikach, ZPUH "SKED" w Kisinach, "ODYNIEC" Sp. z o.o. w Uzdowie, "DIREX" Sp. jawna w Grzybinach, "AgriPol" Sp. z o.o., Zakład Produkcji Przewodów Elektrycznych "ELTRIM" w Ruszkowie. Ponadto duży potencjał rozwojowy ma turystyka, a szczególnie agroturystyka¹².

¹² <http://gminadzialdowo.pl/>

3. Warunki życia mieszkańców

3.1. Zasoby mieszkaniowe

Warunki, w jakich ludzie mieszkają, mogą stanowić nie tylko wyznacznik ich statusu społecznego i materialnego, ale także jeden z czynników decydujących o jakości ich życia. Tymczasem sytuacja mieszkaniowa Polaków, w świetle danych Eurostatu, daleko odbiega od standardów europejskich. Obraz polskiego mieszkalnictwa to przede wszystkim przeludnienie dotyczące prawie co drugiego obywatela, 914 tysięcy mieszkań (7% ogółu) bez splekiwanego ustępu, 462 tys. mieszkań (3%) bez bieżącej wody oraz aż 2,6 mln (19%) nieruchomości bez centralnego ogrzewania. Ponad 10% Polaków boryka się ponadto z problemem złego stanu technicznego mieszkania, przejawiającym się głównie w przeciekającym dachu oraz zawilgoceniu ścian i podłóg¹³, co uniemożliwia bądź utrudnia bieżące naprawy i remonty, a także może powodować problemy ze zdrowiem.

Liczba mieszkań w gminie Działdowo systematycznie rośnie. W 2014 roku w 1 653 budynkach mieszkalnych znajdowały się 2 762 mieszkania, czyli o 120 więcej (o 4,5%) niż w 2010 roku. Należy jednak zaznaczyć, iż ogólna poprawa warunków mieszkaniowych w gminie Działdowo jest wynikiem indywidualnych inwestycji prowadzonych przez bardziej zamożnych mieszkańców, którzy decydują się na budowę domków jednorodzinnych na użytek własny. Od wielu już lat na terenie gminy nie oddaje się do użytku nowych mieszkań w innych formach, np. budownictwa komunalnego, spółdzielczego czy społecznego czynszowego (tzw. TBS-ów). Dlatego też poważnym wyzwaniem dla władz samorządu lokalnego pozostaje kwestia zapewnienia odpowiednich warunków mieszkaniowych dla najuboższej ludności. W zasobach gminy Działdowo w 2014 roku znajdowało się 56 mieszkań komunalnych.

Tabela 3. Wybrane dane dotyczące mieszkań w gminie Działdowo w latach 2010-2014

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014
Liczba budynków mieszkalnych	1 521	1 570	1 606	1 628	1 653
Liczba mieszkań	2 642	2 658	2 694	2 714	2 762
Przeciętna powierzchnia użytkowa:					
1 mieszkania (m ²)	73,1	73,7	74,8	75,3	75,3
na 1 osobę (m ²)	19,6	20,0	20,6	20,8	21,2
Budynki mieszkalne oddane do użytkowania	18	16	40	26	27
Mieszkania oddane do użytkowania	22	17	40	26	49

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

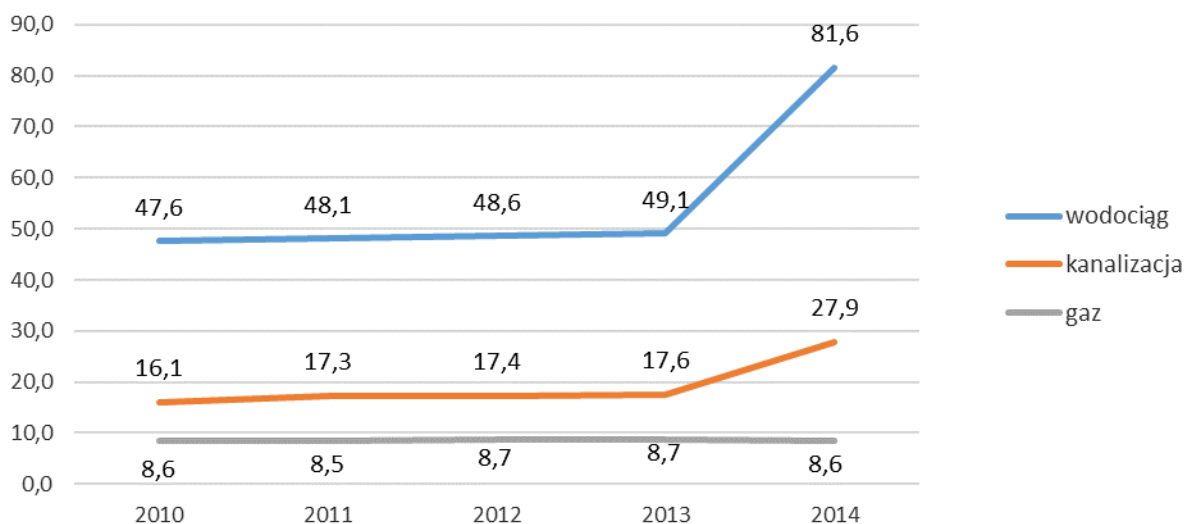
W świetle *Diagnozy społecznej 2013* warunki mieszkaniowe Polaków ulegają stopniowej poprawie. W latach 2000-2013 spadł odsetek badanych gospodarstw domowych, które nie są zasilane wodą z wodociągu (o 1,6 punktu procentowego), w których brakuje ustępu splekiwanego bieżącą wodą (o 5,9 punktu), łazienki z wanną lub prysznicem (o 8,5 punktu) oraz ciepłej wody (o 9,1 punktu)¹⁴. Poprawę w zakresie warunków mieszkaniowych można zaobserwować również w gminie Działdowo. W 2014 roku na jedną osobę przypadało tu 21,2 m² powierzchni użytkowej mieszkania, czyli o 1,6 m² więcej niż w 2010 roku, natomiast przeciętne mieszkanie miało powierzchnię 75,3 m², a więc o 2,2 m² większą niż w 2010 roku.

¹³ <http://www.nieruchomosci.egospodarka.pl/122577,Co-5-mieszkanie-bez-ogrzewania-co-10-bez-lazienki,1,80,1.html> (30.04.2015).

¹⁴ T. Panek, J. Czapiński, *Diagnoza Społeczna 2013 Warunki i Jakość Życia Polaków - Raport*. [Special issue]. *Contemporary Economics.*, 7, 275-284 DOI: 10.5709/ce.1897-9254.109.

W 2014 roku wyposażenie tutejszych mieszkań w instalacje techniczno-sanitarne przedstawiało się następująco: 93,7% mieszkań posiadało instalację wodociągową; w 82,8% mieszkań znajdowała się łazienka z urządzeniem kąpielowym i/lub prysznicem z odpływem wody; natomiast 79,4% posiadało centralne ogrzewanie.

Wykres 3. Ludność korzystająca z wybranych instalacji w gminie Działdowo w latach 2010-2014 (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Przekłada się to na liczbę mieszkańców, którzy mają lepszy dostęp do wodociągu, kanalizacji czy instalacji gazowej. W 2014 roku korzystało z nich odpowiednio 81,6%, 27,9% i 8,6% ludności gminy. Tak duże różnice pomiędzy odsetkami osób korzystających z wodociągu i kanalizacji są dość charakterystyczne dla obszarów wiejskich i wynikają z odległości pomiędzy miejscowościami w gminie oraz dużego rozproszenia zabudowy. Istotny jest jednak systematyczny wzrost tych odsetków na przestrzeni lat – w porównaniu do 2010 roku aż o 34,0 punkty procentowe w przypadku wodociągu oraz o 11,8 punktu w przypadku kanalizacji.

3.2. Aktywność społeczna mieszkańców

„Miejscem nabywania doświadczeń i umiejętności społecznych są dobrowolne organizacje, działania i kontakty, które wypełniają przestrzeń między jednostką a społeczeństwem, obywatelem a państwem; ich sieć tworzy to co nazywamy samoorganizującym się społeczeństwem obywatelskim”¹⁵. Zaangażowanie społeczne może więc przyjmować różnorodne formy – od pomocy sąsiedzkiej i dbałości o czystość najbliższego otoczenia, poprzez działalność w grupach nieformalnych, członkostwo w organizacjach pozarządowych, wolontariat, udział w wyborach i referendach, aż po aktywność w kreowaniu lokalnych polityk publicznych, wyrażającą się np. w inicjowaniu i udziale w konsultacjach społecznych.

Według Antoniego Sułka, najbardziej powszechnym doświadczeniem obywatelskim jest udział w wyborach¹⁶. W gminie Działdowo mieszkańcy najchętniej wybierają swoje władze lokalne i regionalne. Jak podaje Państwowa Komisja Wyborcza, w 2014 roku w wyborach samorządowych swoje głosy oddało 50,23% uprawnionych mieszkańców, podczas gdy w

¹⁵ A. Sułek (2013). *Stan społeczeństwa obywatelskiego. Doświadczenie, działania dla społeczności i kompetencje Obywatelskie* w: tamże.

¹⁶ Tamże.

wyborach prezydenckich (II tura 2015) 47,73%, w wyborach do Sejmu (2015) 31,45%, natomiast do Parlamentu Europejskiego (2014) jedynie 10,61%¹⁷.

Pod względem rozwoju społecznego, istotnym obszarem aktywności społeczeństwa jest zaangażowanie w działalność organizacji pozarządowych. W świetle danych Krajowego Rejestru Sądowego (KRS)¹⁸ na terenie gminy Działdowo siedzibę posiada 13 stowarzyszeń, w tym 7 Ochotniczych Straży Pożarnych oraz 6 organizacji na rzecz rozwoju miejscowości. Są to:

- Stowarzyszenie Rozwoju Wsi Krasnołąka,
- Ochotnicza Straż Pożarna w Turzy Wielkiej,
- Ochotnicza Straż Pożarna w Petrykozach,
- Ochotnicza Straż Pożarna w Filicach,
- Ochotnicza Straż Pożarna w Ruszkowie,
- Ochotnicza Straż Pożarna w Wysokiej,
- Ochotnicza Straż Pożarna w Uzdowie,
- Ochotnicza Straż Pożarna w Krasnołące,
- Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Miejscowości Turza Wielka,
- Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Wsi Pożary i Wilamowo,
- Stowarzyszenie Wspierania Rozwoju Wsi Wysoka,
- Stowarzyszenie Teraz Filice,
- Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Wsi Uzdowo.

Odnosząc liczbę organizacji mających siedzibę w gminie do liczby osób ją zamieszkujących można wnioskować o niewielkim zaangażowaniu społecznym w III sektorze. Warto jednak zwrócić na to, że mieszkańcy gminy mogą również działać w organizacjach funkcjonujących na terenie miasta Działdowo bądź innych gmin. Istotna jest również nieformalna aktywność i zaangażowanie mieszkańców na rzecz dobra wspólnego, poprzez działania skierowane na najbliższe otoczenie i miejscowość, w której mieszkają. Przykładem może być tu sołectwo Pożary, uczestniczące w Programie Odnowy Wsi Województwa Warmińsko-Mazurskiego „Wieś Warmii, Mazur i Powiśla miejscem, w którym warto żyć ...”. W 2014 roku powołano tu Grupę Odnowy Wsi, natomiast w konkursie „Aktywna Wieś Warmii, Mazur i Powiśla” w 2015 roku gmina Działdowo uzyskała dla tego sołectwa dotację w wysokości 10 000 zł na realizację projektu „Stworzenie atrakcyjnego miejsca spotkań lokalnej społeczności oraz zaspakajanie potrzeb w zakresie kultury poprzez zbudowanie sceny wraz z miejscem dla widowni w miejscowości Pożary”. Projekt został zrealizowany do października 2015 roku w dużej mierze dzięki pracy wolontaryjnej mieszkańców wsi.

3.3. Dostępność usług społecznych

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

¹⁷ <http://pkw.gov.pl/>

¹⁸ <https://ems.ms.gov.pl/krs/wyszukiwaniepodmiotu?t:lb=t> (stan na 13.01.2016 r.)

3.3.1. Oświata i wychowanie

Do zadań własnych gminy, zgodnie z art. 7 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym, należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie edukacji. Realizując zadania ustawowe gmina Działdowo prowadzi osiem placówek:

- 1) Szkoła Podstawowa w Turzy Wielkiej,
- 2) Szkoła Podstawowa im. Adama Mickiewicza w Uzdowie,
- 3) Szkoła Podstawowa w Ruszkowie,
- 4) Szkoła Podstawowa w Klęczkowie,
- 5) Szkoła Podstawowa w Petrykozach,
- 6) Publiczne Gimnazjum w Burkacie,
- 7) Publiczne Gimnazjum w Sławkowie,
- 8) Zespół Szkół im. Janusza Korczaka w Księżym Dworze.

Według stanu na 30 września 2014 roku w szkołach prowadzonych przez gminę uczyło się 1 139 uczniów, w tym 635 uczniów szkół podstawowych i 326 uczniów gimnazjum. Największa liczba uczniów uczyła się w Zespole Szkół w Księżym Dworze (223), a najmniejsza w Szkole Podstawowej w Klęczkowie (79). Na jeden oddział przypadało średnio 17,26 uczniów.

Zgodnie z art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty do zadań własnych gminy należy także prowadzenie publicznych przedszkoli. Gmina Działdowo realizuje ten obowiązek poprzez oddziały przedszkolne przy szkołach podstawowych, a także w Punkcie Przedszkolnym w Burkacie. W roku szkolnym 2014/2015 do 11 oddziałów uczęszczało łącznie 178 dzieci. Warto jednak zaznaczyć, że część dzieci z gminy Działdowo uczęszcza do miejskich lub niepublicznych przedszkoli w Działdowie.

Istotnym uzupełnieniem oferty edukacyjnej dla młodzieży z gminy Działdowo są szkoły ponadgimnazjalne prowadzone przez powiat działdowski:

- 1) Zespół Szkół Nr 1 w Działdowie,
- 2) Zespół Szkół Zawodowych Nr 1 w Działdowie,
- 3) Zespół Szkół Zawodowych w Łowie-Osadzie,
- 4) Zespół Szkół w Gródkach,
- 5) Zespół Szkół im. Emilii Sukertowej-Biedrawiny w Malinowie,
- 6) Zespół Szkół im. Krzysztofa Kamila Baczyńskiego w Lidzbarku,
- 7) Liceum Ogólnokształcące w Lidzbarku.

Ponadto Gmina Miasto Działdowo prowadzi Liceum Ogólnokształcące, Gmina Rybno – Zasadniczą Szkołę Zawodową, natomiast Działdowska Agencja Rozwoju S.A. – Szkołę Policealną dla Dorosłych w Działdowie. Dzięki temu dostępność kształcenia na poziomie ponadgimnazjalnym w powiecie należy ocenić wysoko.

3.3.2. 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 oraz

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.

Na terenie gminy funkcjonuje przychodnia w Uzdomie, nie ma tu natomiast żadnej ogólnodostępnej apteki. Należy jednak pamiętać, że mieszkańcy mogą korzystać ze świadczeń medycznych w Działdowie, w tym z usług Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Działdowie (szpital powiatowy), będącego największą jednostką świadczącą usługi zdrowotne w powiecie działdowskim. Szpital dysponuje 331 łózkami na następujących oddziałach:

- 1) wieloprofilowy oddział chorób wewnętrznych z pododdziałami: kardiologicznym, reumatologicznym,
- 2) oddział neurologiczny,
- 3) oddział udarowy,
- 4) oddział dziecięcy,
- 5) oddział anestezjologii i intensywnej terapii,
- 6) oddział psychiatryczny,
- 7) oddział chirurgii ogólnej z pododdziałem urologicznym,
- 8) oddział położniczo-ginekologiczny,
- 9) oddział rehabilitacyjny z pododdziałem rehabilitacji neurologicznej,
- 10) oddział medycyny paliatywnej,
- 11) oddział urazowo-ortopedyczny,
- 12) szpitalny oddział ratunkowy (SOR),
- 13) oddział noworodków i wcześniaków.

Ponadto przy szpitalu powiatowym działają poradnie specjalistyczne i pracownie: Poradnia Chirurgii Ogólnej, Poradnia Chirurgii Onkologicznej, Poradnia Dermatologiczno-Wenerologiczna, Poradnia Endokrynologiczna, Poradnia Kardiologiczna, Poradnia Nefrologiczna, Poradnia Neonatologiczna, Poradnia Neurologiczna, Poradnia Okulistyczna, Poradnia Opieki Paliatywnej, Poradnia Otolaryngologiczna, Poradnia Położniczo-Ginekologiczna, Poradnia Rehabilitacyjna, Poradnia Reumatologiczna, Poradnia Urazowo-Ortopedyczna, Poradnia Urologiczna, Poradnia Zdrowia Psychicznego, Pracownie: RTG, USG, Endoskopowa, EEG, EMG, EKG i Pracownia Spirometryczna. Na terenie SPZOZ w Działdowie działa także niezależna poradnia specjalistyczna Zakład Medycyny Pracy¹⁹.

3.3.3. Kultura i sport

Zadania w zakresie upowszechniania kultury i aktywności mieszkańców gminy Działdowo realizuje Gminny Ośrodek Kultury i Sportu w Działdowie powstały w 2004 roku. Do obszaru działalności GOKiS należy m.in. tworzenie warunków dla rozwoju amatorskiego ruchu artystycznego, folkloru, rękodzieła artystycznego i ludowego, realizacja zajęć dla dzieci i młodzieży, a także organizacja zawodów oraz imprez sportowo-rekreacyjnych dla mieszkańców. Funkcjonują tu trzy zespoły tańca nowoczesnego, dwa zespoły tańca ludowego oraz zespół śpiewaczy „Pokolenie”, tworzony przez mieszkańców wsi Uzdomo.

W zakresie sportu i promocji aktywności fizycznej GOKiS organizuje m.in. Turniej Wsi, Turnieje Piłki Nożnej, Turnieje Piłki Siatkowej, Turnieje Tenisa Stołowego indywidualnego i drużynowego, Turnieje Piłki Plażowej, zawody wędkarskie oraz letnie festyny.

¹⁹ http://www.spzoz-dzialdowo.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=34&Itemid=32

Ważnymi ośrodkami rozwoju aktywności lokalnej są 23 świetlice wiejskie, funkcjonujące w miejscowościach: Filice, Gąsiorowo, Gnojenko, Gnojno, Grzybiny, Jankowice, Kisiny, Krasnołąka, Księży Dwór, Kurki, Mosznica, Myślęta, Niestoja, Petrykozy, Pierławki, Pożary, Ruszkowo, Rywociny, Sękowo, Turza Wielka, Uzdrawo, Wysoka, Zakrzewo. W 17 świetlicach zatrudnieni są pracownicy, którzy prowadzą stałe zajęcia z dziećmi i młodzieżą, a także organizują cykliczne imprezy dla mieszkańców wsi takie jak: Dzień Dziecka, Dzień Babci i Dziadka, spotkania opłatkowe, wystawy bożonarodzeniowe i wielkanocne, spotkania noworoczne, spektakle z okazji 3 maja i 11 listopada, a także konkursy piosenki i poetyckie²⁰.

3.3.4. System pomocy i wsparcia

Podstawową jednostką organizacyjną gminy Działdowo w systemie pomocy społecznej jest Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Działdowie. Realizuje on ustawowe zadania gminy w zakresie pracy z osobami i rodzinami znajdującymi się w trudnej sytuacji życiowej, polegające w szczególności na przyznawaniu i wypłacaniu przewidzianych ustawą świadczeń (np. zasiłek celowy, zasiłek okresowy); pracy socjalnej; analizie i ocenie zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej; realizacji zadań wynikających z rozeznaczonych potrzeb społecznych; rozwijaniu nowych form pomocy społecznej i samopomocy w ramach zidentyfikowanych potrzeb. Ośrodek prowadzi również zadania wynikające z ustawy o świadczeniach rodzinnych, a także inne działania na rzecz osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. W strukturze GOPS w Działdowie od 2005 roku funkcjonuje Klub Integracji Społecznej, którego głównym celem jest przeciwdziałanie zjawisku bezrobocia wśród mieszkańców gminy Działdowo, ze szczególnym uwzględnieniem osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. W 2014 roku w jego działaniach uczestniczyły 23 osoby. W latach 2008-2014 GOPS realizował projekt systemowy „Program aktywizacji społeczno-zawodowej w Gminie Działdowo”, współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki (Poddziałanie 7.1.1. Rozwój i upowszechnianie aktywnej integracji przez ośrodki pomocy społecznej). W 2014 roku projekt obejmował działania skierowane do osób bezrobotnych lub nieaktywnych zawodowo (kontrakty socjalne – 30 osób), młodzieży w wieku 15-24 lata (Program Aktywności Lokalnej – 10 osób) oraz społeczności lokalnej miejscowości Gąsiorowo (Program Aktywności Lokalnej – 10 osób). Podjęte działania miały na celu zwiększenie kompetencji społecznych i zawodowych uczestników, wzmocnienie ich poczucia wartości oraz wiary we własne siły, a także podniesienie umiejętności i kompetencji wychowawczych.

W zakresie profilaktyki problemu uzależnień na terenie gminy działania prowadzi Gminna Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, natomiast w zakresie przemocy w rodzinie – Zespół Interdyscyplinarny ds. przemocy w rodzinie.

System pomocy i wsparcia mieszkańców gminy Działdowo tworzą również jednostki powiatowe, w tym Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Działdowie. 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. Zarządzeniem nr 38/2011 Starosty Działdowskiego z dnia 7 października 2011 roku, Centrum pełni funkcję organizatora systemu pieczy zastępczej w powiecie. PCPR prowadzi też punkt poradnictwa specjalistycznego (zatrudnia psychologa i prawnika). Dużą część zadań stanowią ponadto te dotyczące rehabilitacji zawodowej i społecznej osób z

²⁰ http://gminadzialdowo.pl/asp/pl_start.asp?typ=14&sub=41&menu=42&strona=1 (1

niepełnosprawnością, m.in. dofinansowanie działania warsztatów terapii zajęciowej, likwidacji barier architektonicznych, w komunikowaniu się i technicznych, a także dofinansowanie sportu, kultury i rekreacji osób z niepełnosprawnością i ich rodzin.

Jednostką powiatową jest również Dom Pomocy Społecznej dla Osób Przewlekłe Psychiczenie Chorych w Uzdomie – placówka stacjonarna, koedukacyjna zapewniająca 97 miejsc dla osób, które ze względu na niepełnosprawność nie mogą samodzielnie funkcjonować w codziennym życiu, a wymagają stałej opieki, której nie może im zapewnić rodzina.

System pomocy i wsparcia w szerokim ujęciu 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 Działdowie, będąca jednostką organizacyjną powiatu, która zapewnia pomoc psychologiczno-pedagogiczną dzieciom i młodzieży oraz pomoc w wyborze kierunku kształcenia i zawodu, a także wsparcie dla rodziców i nauczycieli związane z wychowywaniem i kształceniem dzieci i młodzieży. Poradnia realizuje swoje zadania poprzez prowadzenie działalności diagnostycznej, terapeutycznej, doradczej, profilaktycznej i informacyjno-szkoleniowej.

W zakresie polityki rynku pracy działa Powiatowy Urząd Pracy w Działdowie, który realizuje zadania, 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. W Działdowie działają również jednostki Ochotniczych Hufców Pracy: Młodzieżowe Centrum Kariery oraz Punkt Pośrednictwa Pracy. OHP stanowią państwową jednostkę budżetową wyspecjalizowaną w działaniach na rzecz młodzieży, w szczególności zagrożonej wykluczeniem społecznym oraz bezrobotnych do 25 roku życia.

3.3.5. Bezpieczeństwo publiczne

Na bezpieczeństwo publiczne wpływa ogół warunków i instytucji chroniących życie, zdrowie, mienie obywateli oraz majątek ogólnonarodowy, ustrój i suwerenność państwa przed zjawiskami groźnymi dla ładu prawnego, a także przed zjawiskami mogącymi zakłócić normalne funkcjonowanie obywateli, godzącymi w powszechnie przyjęte normy postępowania²¹. Usługi w zakresie bezpieczeństwa publicznego na terenie gminy Działdowo realizują przede wszystkim: Komenda Powiatowa Policji w Działdowie oraz Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Działdowie, które swoim zasięgiem działania obejmują cały powiat działdowski. Działa tu również Straż Gminna – wspólna dla gmin Działdowo i Iłowo-Osada. Bezpośrednią ochronę przeciwpożarową na obszarze Gminy zabezpiecza sześć jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych (OSP) – OSP Uzdomo, OSP Turza Wielka, OSP Petrykozy, OSP Ruszkowo oraz OSP Filice²², przy czym pierwsza z wymienionych należy do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego. Jednostki OSP zrzeszają łącznie 215 ochotników.

²¹ encyklopedia.pwn.pl/haslo/3876790/bezpieczenstwo-publiczne.html (5.07.2015).

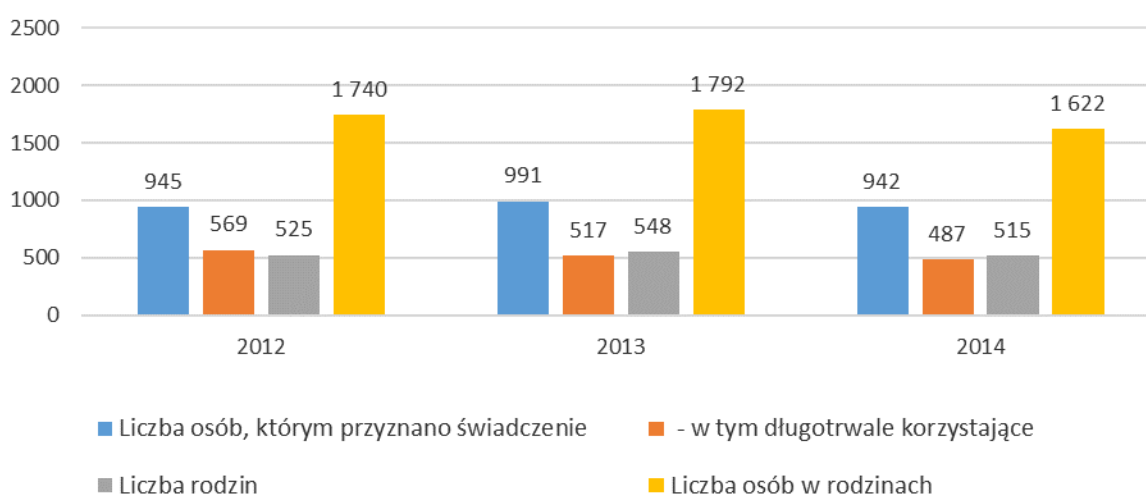
²² Siódma jednostka – OSP Kranosłąka działa tylko jako stowarzyszenie.

4. Główne wyzwania lokalnej polityki społecznej

4.1. Skala i formy udzielania pomocy społecznej

W 2014 roku pomocą społeczną zostało objętych 515 rodzin, liczących łącznie 1 622 osoby, co stanowiło 16,5% mieszkańców gminy Działdowo. Świadczenie przyznane zostało 942 osobom, co oznacza spadek w porównaniu z poprzednimi latami – o 49 osób, tj. o 4,9% w porównaniu do 2013 roku i o 3 osoby (o 0,3%) w odniesieniu do 2012 roku. W analizowanym okresie zmniejszył się również odsetek osób długotrwale korzystających z pomocy – z 60,2% w 2012 roku do 51,7% w 2014 roku.

Wykres 4. Osoby, którym przyznano świadczenie z pomocy społecznej i ich rodziny w latach 2012-2014 w gminie Działdowo



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GOPS.

W strukturze osób korzystających z pomocy społecznej przeważają kobiety, które w 2014 roku w liczbie 547 stanowiły 58,1% ogółu. Analizując natomiast wiek świadczeniobiorców okazuje się, że głównymi grupami korzystającymi z pomocy są osoby w wieku produkcyjnym (454; 48,2% ogółu) oraz dzieci i młodzież do 17 roku życia (453; 48,1%). Świadczeniobiorcy w poprodukcyjnym okresie życia w liczbie 35 stanowili w 2014 roku jedynie 3,7%, a ich odsetek zmniejszył się w perspektywie lat 2012-2014 o 0,7 punktu procentowego.

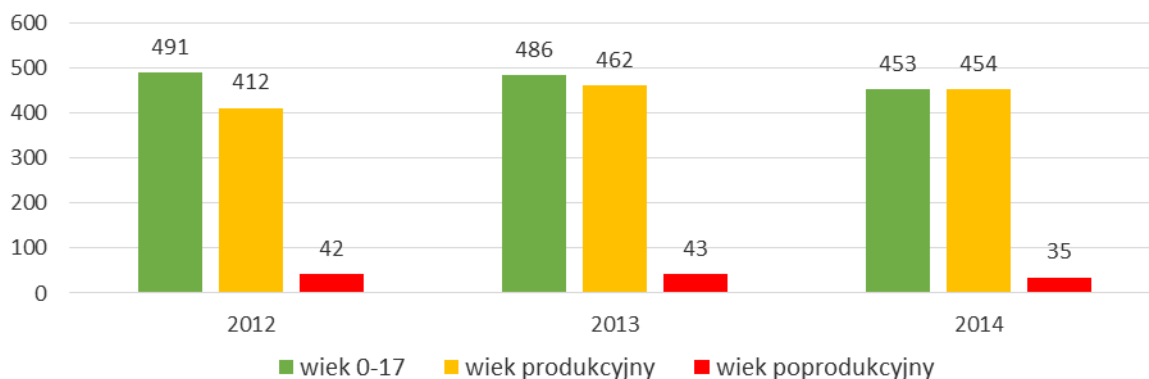
Świadczenia przyznawane z pomocy społecznej mogą mieć charakter pieniężny lub niepieniężny. Do pierwszej kategorii zalicza się zasiłki: stały, okresowy i celowy; zasiłek i pożyczkę na ekonomiczne usamodzielnienie oraz wynagrodzenie należne opiekunowi z tytułu sprawowania opieki przyznane przez sąd.

Świadczenia o charakterze niepieniężnym to m.in. praca socjalna, pomoc rzeczowa, sprawienie pogrzebu, poradnictwo specjalistyczne, interwencja kryzysowa, schronienie, posiłek, niezbędne ubranie, usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, ośrodkach wsparcia i rodzinnych domach pomocy; specjalistyczne usługi opiekuńcze; mieszkanie chronione, pobyt i usługi w domu opieki społecznej oraz pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych. Rodzaj, forma i rozmiar świadczenia powinny być odpowiednie do okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy i odpowiadać celom i możliwościom pomocy społecznej.

W strukturze świadczeń przyznawanych przez GOPS w Działdowie w 2014 roku dominowały świadczenia pieniężne. Przyznano je 474 osobom z 452 rodzin, podczas gdy świadczenia

niepieniężne otrzymały 472 osoby z 248 rodzin. Wywiad środowiskowy został przeprowadzony z 538 osobami z 515 rodzin (1 622 osoby w rodzinach). Należy tu jednak nadmienić, że w latach 2012-2013 więcej osób otrzymywało świadczenia o charakterze niepieniężnym, natomiast różnica pomiędzy liczbą świadczeniobiorców korzystających ze świadczeń pieniężnych i niepieniężnych w 2014 roku jest niewielka.

Wykres 5. Struktura wiekowa świadczeniobiorców pomocy społecznej w gminie Działdowo



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GOPS.

W świetle danych GOPS w Działdowie w 2014 roku najwięcej osób otrzymywało zasiłki okresowe – ich liczba wyniosła 334, co oznacza wzrost w porównaniu do 2012 roku o 54, tj. o 33,6%. Większość zasiłków okresowych pobierana jest z tytułu bezrobocia – w 2014 roku korzystało z nich 311 osób, podczas gdy zasiłki z tytułu niepełnosprawności lub długotrwałej choroby pobierało odpowiednio 20 i 9 osób. W drugiej kolejności należy wskazać zasiłki celowe, z których korzystało w 2014 roku 256 świadczeniobiorców – o 79 osób, tj. o 23,6% mniej niż w 2012 roku. W przypadku 145 osób był to zasiłek przyznawany w ramach programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”. Zasiłek stały w gminie Działdowo otrzymało w 2014 roku 68 osób, przy czym 51 to osoby samotnie gospodarujące. W latach 2012-2014 liczba świadczeniobiorców otrzymujących zasiłki stałe utrzymywała się na zbliżonym poziomie.

Istotnym obszarem działalności GOPS jest praca socjalna. Świadczenie pomocy w postaci pracy socjalnej jest zadaniem własnym gminy o charakterze obowiązkowym i nie jest uzależnione od posiadanego przez osobę czy rodzinę dochodu. Praca socjalna jest świadczona na rzecz poprawy funkcjonowania osób i rodzin w ich środowisku społecznym. Prowadzona jest w celu rozwiązywania ich trudnych sytuacji życiowych oraz pomocy w planowaniu nowych koncepcji życia zawodowego, wzbudzaniu motywacji do działania, wzmocnienia ich aktywności i samodzielności życiowej. W 2014 roku pracą socjalną objęto 459 rodzin (1 289 osób).

W ramach świadczeń niepieniężnych, w 2014 roku 467 osób otrzymało posiłek²³ oraz uiszczono odpłatność za pobyt 6 osób w domu pomocy społecznej. Usługi społeczne świadczone były w postaci usług opiekuńczych – 5 osób korzystających oraz interwencji kryzysowej – 36 rodzin (119 osób w rodzinach). Kontrakt socjalny zawarto z 30 osobami.

²³ Wszystkie osoby otrzymały posiłek w ramach Programu wieloletniego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”.

4.2. Główne problemy społeczne w ujęciu pomocy społecznej

Problem społeczny to pewien stan rzeczywistości, który znaczna część społeczeństwa ocenia negatywnie jako rozdźwięk pomiędzy tym jak jest, a tym jak być powinno. Problem to zjawisko niekorzystne również z punktu widzenia państwa, stanowiące wyzwanie dla polityki społecznej, ponieważ utrudnia lub nawet uniemożliwia samodzielne oraz efektywne funkcjonowanie osób i rodzin. Konsekwencją problemów społecznych są różne przejawy wykluczenia społecznego. Wykluczenie to zjawisko wielowymiarowe i kumulatywne, ponieważ jego przejawy, takie jak deprywacja ważnych potrzeb oraz deficyty uczestnictwa w różnych sferach życia społecznego występują zwykle w tych samych gospodarstwach domowych.

Zgodnie z ustawą o pomocy społecznej (art. 7), pomoc społeczna udzielana jest osobom i rodzinom w szczególności z następujących powodów: ubóstwo; sieroctwo; bezdomność; bezrobocie; niepełnosprawność; długotrwała lub ciężka choroba; przemoc w rodzinie; potrzeba ochrony ofiar handlu ludźmi; potrzeba ochrony macierzyństwa lub wielodzietności; bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, zwłaszcza w rodzinach niepełnych lub wielodzietnych; trudności w integracji cudzoziemców, którzy uzyskali w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy w związku z tymi okolicznościami; trudności w przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego; alkoholizm lub narkomania; zdarzenie losowe i sytuacja kryzysowa oraz klęska żywiołowa lub ekologiczna.

Tabela 4. Powody przyznawania pomocy społecznej w gminie Działdowo w latach 2012-2014

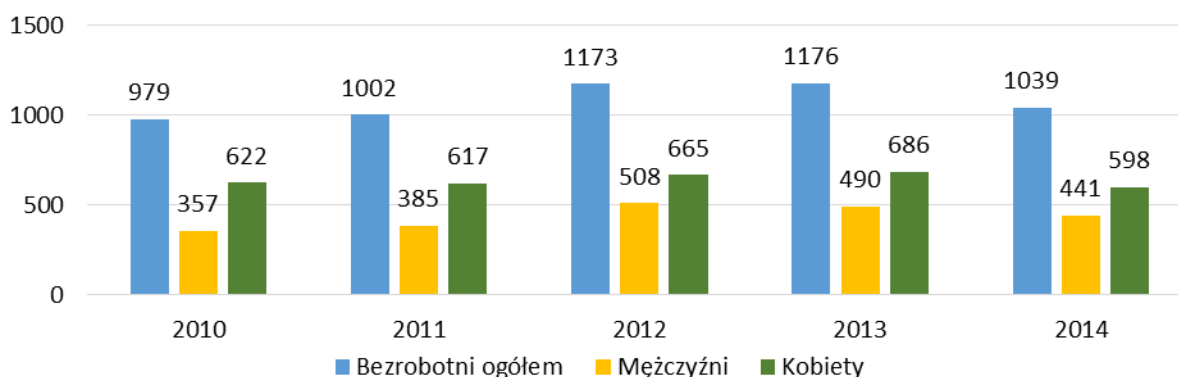
Wyszczególnienie	2012		2013		2014	
	Liczba rodzin	Liczba osób w rodzinach	Liczba rodzin	Liczba osób w rodzinach	Liczba rodzin	Liczba osób w rodzinach
ubóstwo	3	6	1	1	3	3
bezrobocie	359	1 220	403	1 363	393	1 296
niepełnosprawność	138	449	140	446	136	418
długotrwała lub ciężka choroba	111	282	110	270	107	273
bezradność w sprawach opiek-wych	87	362	92	398	92	379
alkoholizm	12	30	7	14	9	14
narkomania	0	0	0	0	1	1
potrzeba ochrony macierzyństwa	112	-	112	-	108	-
w tym: wielodzietność	92	-	92	-	88	-
bezdomność	7	7	9	9	11	11
opuszczenie zakładu karnego	8	12	3	9	5	7
zdarzenia losowe	0	0	3	15	0	0
klęski żywiołowe i ekologiczne	0	0	0	0	0	0
sieroctwo	0	0	0	0	0	0
przemoc w rodzinie	21	100	19	89	15	63
ochrona ofiar handlu ludźmi	0	0	0	0	0	0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GOPS.

Głównym powodem udzielania pomocy społecznej przez GOPS w Działdowie w 2014 roku było bezrobocie, z tytułu którego z pomocy skorzystały 393 rodziny (1 296 osób). W świetle ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, bezrobotnym określa się osobę m.in. niezatrudnioną i niewykonującą innej pracy zarobkowej, gotową i zdolną do podjęcia pracy w pełnym wymiarze czasu oraz zarejestrowaną we właściwym dla miejsca zameldowania powiatowym urzędzie pracy. Poniższa analiza będzie dotyczyła tzw. bezrobocia rejestrowanego, natomiast dane, na których się opiera, nie pozwalają na określenie skali szerszego zjawiska – braku pracy. Warto pamiętać, że bezrobotni zarejestrowani w urzędzie pracy to jedynie część osób, które nie posiadają zatrudnienia, natomiast pozostałe nie rejestrują się m.in. ze względu na brak motywacji a nawet niechęć do podjęcia pracy lub innych oferowanych przez urząd form aktywizacji zawodowej, a także ze względu na pracę w tzw. *szarej strefie*.

W 2014 roku w Powiatowym Urzędzie Pracy w Działdowie zarejestrowanych było 1 039 osób z terenu gminy, czyli 10,6% ludności faktycznie zamieszkałej i 16,8% mieszkańców w wieku produkcyjnym. Liczba bezrobotnych wzrosła w porównaniu z 2010 rokiem o 60 osób, tj. o 6,1%, natomiast w odniesieniu do 2013 roku zmniejszyła się o 137, tj. o 11,7%. Znaczną część osób zarejestrowanych w PUP w Działdowie stanowiły kobiety. Ich odsetek w analizowanym okresie kształtował się od 56,7% w 2012 roku do 57,6% w 2014 roku.

Wykres 6. Bezrobotni w gminie Działdowo w latach 2010-2014



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Przyczyn powstawania bezrobocia można upatrywać w różnych źródłach – do podstawowych zalicza się jednak trzy grupy czynników:

- 1) indywidualne,
- 2) koniunkturalne,
- 3) instytucjonalne.

Pierwsze z wymienionych to czynniki stanowiące pochodną indywidualnych preferencji, a także związane z jego charakterystyką, czyli m.in. brak ofert pracy spełniających określone oczekiwania, chęć znalezienia pracy blisko miejsca zamieszkania, poziom wykształcenia, umiejętności czy sprawność fizyczna. Czynniki koniunkturalne wpływają bezpośrednio na wielkość popytu na pracę, a więc zapotrzebowania na pracowników zgłaszanego przez pracodawców. Można wśród nich wymienić np. kryzys gospodarczy czy wprowadzenie nowych technologii. Czynniki instytucjonalne to natomiast system pomocy osobom bezrobotnym, mechanizm płacy minimalnej, system podatkowy czy działalność związków zawodowych²⁴.

²⁴ *Bezrobocie – między diagnozą a działaniem*, red. naukowa dr J. Staręga-Piasek, Warszawa 2013, s. 15-16.

W opinii lokalnych liderów wysoka skala lokalnego bezrobocia wiąże się nie tylko z jego niekorzystną strukturą. Istotne znaczenie mają tu uwarunkowania gospodarcze, takie jak brak dużych zakładów pracy funkcjonujących w różnorodnych branżach, a co za tym idzie – zbyt mała liczba ofert pracy. Dodatkowo słabo rozwinięte połączenia komunikacyjne nie sprzyjają podejmowaniu zatrudnienia poza miejscem zamieszkania, podobnie jak, szczególnie w przypadku kobiet, brak możliwości zapewnienia opieki nad małymi dziećmi.

Wśród głównych tytułów udzielania pomocy społecznej należy wskazać również następujące:

- 1) niepełnosprawność – 136 rodzin; 418 osób;
- 2) potrzebę ochrony macierzyństwa – 108 rodzin, w tym 88 rodzin wielodzietnych;
- 3) długotrwałą lub ciężką chorobę – 107 rodzin; 273 osoby;
- 4) bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych – 92 rodziny; 379 osób.

Pozostałe powody udzielania pomocy występują w mniejszej skali, co jednak nie świadczy o tym, że natężenie tych problemów jest niewielkie. Niejednokrotnie bowiem takie problemy jak bezrobocie, niepełnosprawność czy problemy opiekuńczo-wychowawcze stanowią jedynie „wierzchołek góry lodowej”, poniżej którego znajdują się nieujawniane dysfunkcje, takie jak zaburzenia psychiczne, alkoholizm, narkomania czy przemoc w rodzinie.

4.3. Dysfunkcje rodzin

Rodzina stanowi podstawową i naturalną grupą społeczną, na której opiera się funkcjonowanie całego społeczeństwa. To w niej rodzą się i wychowują dzieci, a także są zaspokajane różnorodne potrzeby jej członków, zarówno te podstawowe (np. wyżywienie, ubranie, schronienie), jak i wyższego rzędu (akceptacja, miłość, szacunek, rozwój zainteresowań i zdolności). Rodzina wypełnia szereg funkcji, m.in. opiekuńczą, wychowawczą, materialno-ekonomiczną oraz emocjonalno-ekspresyjną.

Jednym z głównych problemów, dotyczących rodziny w gminie Działdowo jest niewydolność opiekuńczo-wychowawcza. W 2014 roku z tego tytułu z pomocy społecznej korzystały 92 rodziny, w których żyło łącznie 379 osób. Wsparciem asystenta rodziny objętych było 15 rodzin. Bezradność opiekuńczo-wychowawcza pojawia się zarówno w środowiskach wieloprotymowych, doświadczających ubóstwa, bezrobocia czy złych warunków mieszkaniowych, jak i w rodzinach posiadających dobre warunki finansowe. Jej źródła mogą być różne, jednak tym, co w ocenie osób profesjonalnie zajmujących się wspieraniem rodzin, łączy różne przypadki niewydolności jest najczęściej niedobór kompetencji rodzicielskich. Tymczasem współczesne rodziny muszą zmagać się w procesie opieki i wychowania z wieloma zagrożeniami cywilizacyjnymi, związanymi m.in. z rozwojem nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych (Internet, telewizja, mobilne urządzenia i aplikacje), powszechnym dostępem do substancji psychoaktywnych, chorobami cywilizacyjnymi spowodowanymi nieodpowiednią dietą i stylem życia. Siła oddziaływania tych czynników może być większa, gdy dzieci i młodzież mają ograniczony dostęp do różnorodnej oferty kulturalnej, sportowej i rozrywkowej, a tym samym zagospodarowanie ich wolnego czasu staje się poważnym wyzwaniem dla rodziców.

Jedną z poważnych dysfunkcji rodziny jest przemoc. W świetle art. 2 ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, oznacza ona jednorazowe albo powtarzające się umyślne działanie lub zaniechanie naruszające prawa lub dobra osobiste osób najbliższych, a także innych osób wspólnie zamieszkujących lub gospodarujących, w szczególności narażające te osoby na niebezpieczeństwo utraty życia, zdrowia, naruszające ich godność, nietykalność cielesną, wolność, w tym seksualną, powodujące szkody na ich zdrowiu

fizycznym lub psychicznym, a także wywołujące cierpienia i krzywdy moralne u osób dotkniętych przemocą. Przemoc domowa może przyjmować różnorodne formy, w tym m.in. fizyczną, seksualną, psychiczną bądź ekonomiczną/materialną.

Informacji na temat przemocy w rodzinie dostarczają statystyki pomocy społecznej oraz dane dotyczące działalności Zespołu Interdyscyplinarnego. W 2014 roku z pomocy z tytułu przemocy w rodzinie w gminie Działdowo skorzystało 15 rodzin (63 osoby), czyli o 6 mniej niż w 2012 roku i o 4 mniej w porównaniu do 2013 roku. Natomiast w świetle danych ZI w latach 2012-2014 łącznie prowadzone były 94 Niebieskie Karty.

Określenie rzeczywistej skali problemu przemocy w rodzinie jest niemożliwe. Specyfika tego zjawiska powoduje, iż jest ono trudne do rozpoznania. Niejednokrotnie trwa bowiem wiele lat, a ofiary trzymają je w tajemnicy ze względu na związek emocjonalny ze sprawcą, obawę przed ostracyzmem społecznym czy brak wiary w możliwość zmiany sytuacji. Również traktowanie przemocy jako prywatnej sprawy rodziny powoduje, że wiele jej przypadków nigdy nie wychodzi na jaw. Tymczasem stosowanie przemocy przez jednego z członków rodziny destabilizuje funkcjonowanie całego systemu rodzinnego. Jej skutkiem mogą być nie tylko bezpośrednie szkody w sferze zdrowia fizycznego i psychicznego, ale także długotrwałe negatywne konsekwencje dla rozwoju dzieci.

W przypadkach, gdy rodzice nie są w stanie zapewnić swoim dzieciom opieki i wychowania, a tak zdarza się niejednokrotnie w sytuacjach, gdy w rodzinie występuje przemoc bądź uzależnienia, dzieci umieszczane są w systemie pieczy zastępczej. Jak wynika z danych Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie w Działdowie, najczęściej 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.

4.4. Uzależnienia

W świetle definicji Światowej Organizacji Zdrowia, uzależnienie rozumiane jest jako stan psychiczny i fizyczny, który wynika z interakcji organizmu z substancją psychoaktywną. Charakteryzuje się on zmianami zachowania oraz koniecznością przyjmowania substancji w sposób okresowy bądź ciągły – w celu doświadczenia jej wpływu bądź uniknięcia objawów towarzyszących jej brakowi w organizmie. W kontekście dysfunkcji należy jednak rozumieć je szerzej – jako silną i nabytą potrzebę

- 1) zażywania konkretnych substancji takich jak alkohol (alkoholizm), narkotyki (narkomania) czy lekarstwa (lekomania);
- 2) wykonywania określonych czynności (np. uprawianie hazardu, oglądanie telewizji, korzystanie z Internetu, robienie zakupów, granie w gry komputerowe).

W obu tych wymiarach uzależnienie może przynieść negatywne konsekwencje – utrudnia bowiem prawidłowe funkcjonowanie psychiczne, fizyczne i społeczne. Niejednokrotnie prowadzi nie tylko do utraty zdrowia, ale także do wykluczenia społecznego, przestępczości oraz problemów i dysfunkcji w rodzinie.

Poważnym problemem społecznym są różne formy uzależnień od substancji psychoaktywnych, zwłaszcza od alkoholu i narkotyków. Wyzwaniem, przed którym stają władze i służby publiczne, jest również stałe rozszerzanie się rynku nielegalnych substancji, przy czym narkotyki „tradycyjne” są wypierane przez tzw. „dopalacze” („legal highs”). W

świetle „Diagnozy społecznej 2013”²⁵ odsetek osób zażywających narkotyki jest relatywnie niski – wynosi 1,3%, przy czym problemem narkomanii bardziej zagrożeni są mężczyźni, uczniowie i studenci, a także bezrobotni i bierni zawodowo. Dużo większa jest natomiast skala używania alkoholu, aczkolwiek trzeba rozróżnić faktyczne uzależnienie od picia szkodliwego, a także okazjonalnego spożywania. Jak podaje Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, liczba osób uzależnionych od alkoholu w Polsce to ok. 800 tys., zaś osób pijących alkohol szkodliwie nawet 2-2,5 mln²⁶.

Coraz częściej diagnozowanymi rodzajami uzależnień są również uzależnienia behawioralne. Dotyczący ich raport²⁷ informuje, że w ciągu 12 miesięcy poprzedzających badanie, w gry hazardowe grało blisko 25% Polaków w wieku 15 lat i więcej. Ryzyko uzależnienia od hazardu określa się jednak jako „relatywnie niewysokie”, ponieważ dotyczy zaledwie kilku procent populacji. Poważny problem z hazardem ma około 1% Polaków, a niespełna 4% dotyczy umiarkowany stopień zagrożenia uzależnieniem.

Ten sam raport informuje o skali uzależnienia od Internetu. Okazuje się, że zaledwie 0,3% Polaków jest uzależnionych, a 2,5% zagrożonych uzależnieniem. Co jednak istotne, problem dotyczy głównie dzieci i młodzieży w wieku poniżej 25 lat. Wśród nastolatków co dziesiąty należy do grupy zagrożonych lub uzależnionych od Internetu. Opinię, że Internet odgrywa bardzo ważną rolę w życiu młodych ludzi, ilustruje raport z badań zrealizowanych przez CBOS pt. „Młodzież 2013”. Według nich, ponad połowa (51%) badanych uczniów ma poczucie, że życie bez Internetu byłoby nudne, puste lub pozbawione radości. Ponadto 47% respondentów przyznaje, że zdarza im się zaniedbywać naukę oraz uzyskiwać gorsze stopnie z powodu nadmiernej ilości czasu spędzanego w Internecie, zaś 46% - że bywają z tego powodu niedospani.

W świetle statystyk GOPS w Działdowie, w 2014 z pomocy społecznej z tytułu alkoholizmu skorzystało 9 rodzin (14 osób), natomiast narkomanii nie wykazano jako powodu przyznania pomocy. Z kolei dane Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych mówią o 13 osobach, wobec których zostały podjęte działania zmierzające do orzeczenia obowiązku poddania się leczeniu w placówce uzależnień. Z przedstawionych informacji trudno wnioskować o rzeczywistej skali problemu uzależnień. Tymczasem w opinii lokalnych ekspertów rodzi on poważne skutki w postaci wycofania, izolacji oraz pogorszenia stanu zdrowia osoby uzależnionej, destabilizacji systemu rodzinnego, przejmowania przez młodzież negatywnych wzorców, agresji i przemocy w rodzinie czy ubóstwa.

²⁵ *Diagnoza społeczna 2013. Warunki i jakość życia Polaków*, red. J. Czapiński, T. Panek, Warszawa 2014, s. 265.

²⁶ <http://www.parpa.pl/index.php/analizy-badania-raporty/statystyki>

²⁷ *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, s. 18 i nast.

5. Założenia gminnej polityki społecznej na lata 2016-2026

5.1. Cele i kierunki niezbędnych działań

Sformułowane niżej cele i kierunki działań przewidziane do realizacji w ramach „Strategii rozwiązywania problemów społecznych w gminie Działdowo na lata 2016-2026” stanowią odpowiedź na zdiagnozowane bariery i wyzwania lokalnej polityki społecznej, zarówno te już istniejące jak i prognozowane, w szczególności w zakresie sytuacji demograficznej oraz socjalnej. Część programowa dokumentu nawiązuje ponadto do aktualnych strategii i programów w zakresie przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu, a także koncepcji i postulatów stanowiących wyniki badań naukowych oraz tzw. „dobrych praktyk” upowszechnianych przez podmioty polityki społecznej.

Z uwagi na długookresowy oraz wszechstronny charakter strategii, jej cele i działania podzielono na obszary interwencji odnoszące się do grup docelowych wyodrębnionych w trakcie warsztatów planowania strategicznego, które odbyły się w dniu 13 stycznia 2016 roku w sali sesyjnej Urzędu Gminy w Działdowie. W spotkaniu tym uczestniczyli przedstawiciele kluczowych instytucji i organizacji działających w sferze polityki społecznej na poziomie gminy oraz powiatu, w szczególności radni i sołtysi, pracownicy Urzędu Gminy w Działdowie, Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej, Powiatowego Centrum Pomocy Rodzinie, Powiatowego Urzędu Pracy, Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej, gminnych placówek oświatowych i instytucji kultury, a także osoby reprezentujące sektor pozarządowy.

Podczas warsztatów planowania strategicznego poddano analizie sytuację oraz potrzeby następujących grup społecznych: rodziny, dzieci i młodzież, seniorzy (w wieku 60+), osoby niepełnosprawne, bezrobotni, osoby uzależnione, społeczności lokalne. Przekrojowo potraktowano zagadnienia związane ze zdrowiem, edukacją, dostępem do kultury i sportu, a także warunki bytowe osób i rodzin. W ten sposób powstała kompleksowa koncepcja działań, których wdrożenie przyczyni się do realizacji celów operacyjnych, a w konsekwencji celów strategicznych w poszczególnych priorytetach (obszarach interwencji).

Priorytet I. Stymulowanie aktywności zawodowej i zaradności życiowej

WIZJA (kierunek oczekiwanych zmian): Mieszkańcy gminy Działdowo są samodzielni, zaradni oraz odpowiedzialni za siebie i swoich najbliższych. Osoby w wieku aktywności zawodowej posiadają wykształcenie i kwalifikacje potrzebne na rynku, a także wykazują gotowość do podejmowania zatrudnienia lub prowadzenia własnej firmy, również w sektorze ekonomii społecznej. Praca zawodowa stanowi dla osób i rodzin źródło utrzymania, a także przestrzeń do kontaktów społecznych i samorealizacji. Gospodarstwa domowe posiadają dostateczne warunki materialne do zaspokojenia podstawowych potrzeb takich jak mieszkanie, wyżywienie i ubranie, stanowiących warunków aktywnego funkcjonowania w społeczeństwie.

Cel strategiczny: 1. Wzmacnianie kompetencji mieszkańców sprzyjających aktywności zawodowej oraz samodzielności i zaradności życiowej

Cele operacyjne:

- 1.1. Poprawa zdolności mieszkańców do zatrudnienia lub prowadzenia działalności gospodarczej.
- 1.2. Ułatwianie dostępu do rynku pracy osobom z grup defaworyzowanych.
- 1.3. Rozwijanie wiedzy, umiejętności i postaw służących samodzielności i zaradności życiowej.

1.4. Zmniejszanie obszarów wykluczenia osób i rodzin związanych z ubóstwem materialnym oraz niepewnością mieszkaniową.

Kierunki działań:

- 1) Realizacja programów z zakresu reintegracji społeczno-zawodowej w ramach Klubu Integracji Społecznej, służących pomnażaniu kapitału życiowego osób umożliwiającego im normalną pozycję społeczną, odpowiedni poziom kwalifikacji oraz wejście na rynek pracy.
- 2) Współpraca z Powiatowym Urzędem Pracy i innymi instytucjami rynku pracy w zakresie aktywizacji zawodowej mieszkańców gminy, w szczególności należących do grup defaworyzowanych, poprzez m.in. udostępnianie informacji o wolnych miejscach pracy, doradztwo zawodowe i pośrednictwo pracy, szkolenia i kursy zawodowe, staże, prace społecznie użyteczne, a także wsparcie samozatrudnienia – w tym w sektorze ekonomii społecznej.
- 3) Promocja elastycznych form zatrudnienia i organizacji pracy jako elementu ułatwiającego godzenie obowiązków zawodowych z pełnieniem ról rodzinnych.
- 4) Rozwój usług opieki nad dziećmi do 5 roku życia (np. żłobki, kluby dziecięce, dzienni opiekunowie), ułatwiających powrót lub wejście na rynek pracy po okresie urlopu macierzyńskiego, rodzicielskiego czy wychowawczego.
- 5) Zwiększanie dostępności zatrudnienia socjalnego dla osób wykluczonych społecznie (w szczególności osób niepełnosprawnych, chorujących psychicznie, uzależnionych od substancji psychoaktywnych, opuszczających zakłady karne), realizowanego m.in. w formie zajęć reintegracji społeczno-zawodowej lub zatrudnienia wspieranego.
- 6) Organizacja kursów, szkoleń i warsztatów, służących rozwijaniu i pomnażaniu kapitału życiowego mieszkańców, niezbędnego do poprawnego wypełniania ról rodzinnych, społecznych i zawodowych.
- 7) Udzielanie pomocy finansowej i rzeczowej rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej, w tym również w formie schronienia, posiłku i niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym.
- 8) Wspieranie działań w zakresie prewencji przed utratą mieszkania, eksmisją i bezdomnością m.in. poprzez zwiększenie zasobu mieszkaniowego gminy, różne formy budownictwa społecznego, a także pomoc dla osób i rodzin doświadczających trudności finansowych z powodu zaległości i długów.

Okres realizacji działań: 2016-2026 (działania ciągłe)

Wskaźniki realizacji celów i działań:

<i>Proponowany wskaźnik:</i>	<i>Źródło:</i>
• Liczba osób uczestniczących w programie reintegracji społeczno-zawodowej w ramach Klubu Integracji Społecznej.	KIS/GOPS
• Liczba osób bezrobotnych z terenu gminy, w tym liczba osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy.	PUP
• Odsetek (w %) bezrobotnych w ogólnej liczbie mieszkańców gminy w wieku produkcyjnym	GUS
• Liczba bezrobotnych z terenu gminy, którzy ukończyli różne formy	PUP

<p>aktywizacji zawodowej.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Liczba bezrobotnych z terenu gminy, którzy podjęli zatrudnienie, w tym liczba osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy. 	PUP
<ul style="list-style-type: none"> • Liczba osób, które dzięki otrzymanemu wsparciu podjęły samozatrudnienie (jednoosobowa działalność gospodarcza). • Liczba spółdzielni socjalnych oraz miejsc pracy w tych podmiotach utworzonych dzięki wsparciu ze środków publicznych. 	PUP PUP
<ul style="list-style-type: none"> • Liczba inicjatyw promujących równość szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy, a także zatrudnianie osób zagrożonych lub już dotkniętych wykluczeniem społecznym. 	Monitoring strategii
<ul style="list-style-type: none"> • Liczba działających na terenie gminy instytucjonalnych form opieki i wychowania dzieci do 5 roku życia. • Liczba dzieci korzystających z opieki instytucjonalnej. 	Monitoring strategii
<ul style="list-style-type: none"> • Liczba rodzin i osób w rodzinach objętych pomocą społeczną z powodów ubóstwa i bezrobocia. 	GOPS
<ul style="list-style-type: none"> • Liczba mieszkań komunalnych w zasobie gminy. 	UG

Priorytet II. Wsparcie rodzin w należytej opiece i wychowaniu dzieci

WIZJA (kierunek oczekiwanych zmian): Rodziny zamieszkujące gminę Działdowo są samodzielne i zaradne, żyją w warunkach mieszkaniowych i materialnych umożliwiających im bezpieczeństwo egzystencjalne, a także podstawy do aktywności wykraczającej poza środowisko rodzinno-sąsiedzkie. Zapewniają swoim członkom odpowiednią opiekę i wychowanie, a także stymulują ich do rozwoju emocjonalnego, intelektualnego i fizycznego. Poprawne relacje pomiędzy rodzicami, dziećmi i innymi dorosłymi członkami rodziny, oparte na wzajemnym szacunku, zaufaniu, szczerości i odpowiedzialności, stanowią podstawę do pomnażania kapitału życiowego niezbędnego do wypełniania ról społecznych. Rodziny potrafią rozpoznawać sytuacje trudne i kryzysy oraz je przezwyciężać, wykorzystując własne zasoby i uprawnienia, a jeżeli nie jest to możliwe – chętnie korzystają ze wsparcia specjalistów. Dzieci i młodzież zamieszkujące gminę Działdowo mają stworzone odpowiednie warunki opiekuńczo-wychowawcze w rodzinach, a ponadto mogą korzystać z szerokiej oferty aktywności w sferze edukacyjnej, kulturalnej i sportowej proponowanej przez lokalne instytucje i organizacje społeczne. Dzięki temu dzieci i młodzież nabywają wiedzę, praktyczne umiejętności z różnych dziedzin, a także kształtują postawy prozdrowotne, prospołeczne i przedsiębiorcze – a w konsekwencji rozwijają się w sposób wszechstronny, zarówno pod względem fizycznym, psychicznym jak i intelektualnym. Młodzież zamieszkująca gminę jest przygotowana do wyzwań dorosłego życia, przede wszystkim do efektywnego pełnienia ról rodzinnych, społecznych i zawodowych.

Cel strategiczny: 2. Poprawa jakości życia rodzinnego oraz stabilności rodzin zamieszkujących gminę Działdowo.

Cele operacyjne: 2.1. Wzbogacanie wiedzy i umiejętności rodziców w zakresie należytej opieki i wychowania dzieci (bez stosowania przemocy).
2.2. Poprawa relacji wewnątrzrodzinnych oraz funkcjonowania rodzin w społeczności lokalnej.

2.3. Przeciwdziałanie wystąpieniu sytuacji trudnych w rodzinach, np. konfliktów, przemocy oraz kryzysów.

2.4. Zapewnienie dzieciom i młodzieży odpowiednich warunków do życia i rozwoju.

Kierunki działań:

- 1) Upowszechnianie różnorodnych form edukacji służących podnoszeniu świadomości oraz nabywaniu przez mieszkańców kompetencji związanych z założeniem rodziny oraz z pełnieniem ról rodzinnych (np. zajęcia w ramach „Szkoły dla rodziców i wychowawców”, spotkania i konsultacje ze specjalistami, broszury informacyjne).
- 2) Zapewnienie ze strony pracowników socjalnych, asystentów rodziny, psychologów, terapeutów, mediatorów, prawników i innych specjalistów pomocy rodzinom doświadczającym problemów opiekuńczo-wychowawczych oraz trudności w prowadzeniu gospodarstwa domowego, ukierunkowanej na skuteczne i trwałe porady sobie przez rodzinę z wyzwaniami życiowymi.
- 3) Realizacja na terenie gminy akcji społecznych (również w ramach kampanii ogólnopolskich i regionalnych) promujących wartości rodzinne, a także uwrażliwiających mieszkańców na problem przemocy w rodzinie i inne dysfunkcje.
- 4) Monitorowanie środowisk doświadczających poważnych dysfunkcji, a także podejmowanie działań interwencyjnych, terapeutycznych oraz kompensacyjnych, w szczególności wobec rodzin niewydolnych wychowawczo zagrożonych odebraniem dzieci – w ścisłej współpracy z Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie, policją, placówkami oświaty i ochrony zdrowia, organizacjami pozarządowymi i kościelnymi, osobami prywatnymi lub innymi podmiotami (w zależności od konkretnego przypadku).
- 5) Tworzenie i prowadzenie placówek wsparcia dziennego dla rodzin, działających w formie opiekuńczej, specjalistycznej lub pracy podwórkowej (np. świetlice środowiskowe i socjoterapeutyczne, kluby młodzieżowe, koła zainteresowań).
- 6) Pedagogizacja rodziców w szczególności w zakresie roli wychowawczej, potrzeb psychicznych dziecka, znaczenia wspólnego spędzania czasu, stosowania kar i pochwał oraz świadomości zagrożeń społecznych, a także wzmocnienie współpracy placówek oświatowych z rodzicami dzieci uczęszczających do szkół.
- 7) Realizacja zajęć pozalekcyjnych i pozaszkolnych w różnych formach, takich jak warsztaty, koła zainteresowań, konkursy, turnieje sportowe, wycieczki i obozy edukacyjne, wymiany międzynarodowe, doskonalące wiedzę i umiejętności oraz rozwijające pasje i zainteresowania dzieci i młodzieży w powiązaniu z nabywaniem umiejętności osobistych i interpersonalnych, a także wiedzy z zakresu ekonomii i przedsiębiorczości.
- 8) Inicjatywy służące przygotowaniu młodzieży do aktywnego uczestnictwa w życiu publicznym poprzez poznanie praw człowieka, zasad demokracji lokalnej, a także zdobywanie praktycznych umiejętności takich jak np. formułowanie oficjalnych pism, petycji do władz.

Okres realizacji działań: 2016-2026 (działania ciągłe)

Wskaźniki realizacji celów i działań:

<i>Proponowany wskaźnik:</i>	<i>Źródło:</i>
• Odsetek mieszkańców korzystających z pomocy społecznej w ogólnej liczbie	GOPS

ludności gminy.	
<ul style="list-style-type: none"> • Liczba rodzin i osób w rodzinach objętych pomocą społeczną z powodu bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, przemocy w rodzinie. 	GOPS
<ul style="list-style-type: none"> • Liczba rodzin i osób w rodzinach objętych pracą socjalną. • Średnia liczba rodzin objętych pracą socjalną przypadająca na 1 pracownika socjalnego. 	GOPS
<ul style="list-style-type: none"> • Liczba rodzin i osób w rodzinach objętych wsparciem asystenta rodziny. 	GOPS
<ul style="list-style-type: none"> • Liczba rodzin i osób w rodzinach objętych interwencją kryzysową. 	GOPS, PCPR
<ul style="list-style-type: none"> • Liczba założonych Niebieskich Kart przekazanych do rozpatrzenia przez Zespół Interdyscyplinarny ds. przemocy w rodzinie. 	ZI
<ul style="list-style-type: none"> • Liczba dzieci z terenu gminy umieszczonych w pieczy zastępczej (w danym roku). • Liczba dzieci, które po pobycie w pieczy zastępczej powróciły do rodziny biologicznej. 	MOPS PCPR
<ul style="list-style-type: none"> • Liczba działających na terenie gminy placówek wsparcia dziennego dla rodzin (wg form). • Liczba dzieci uczestniczących w zajęciach organizowanych przez placówki wsparcia dziennego. 	Monitoring strategii
<ul style="list-style-type: none"> • Liczba uczniów, uczęszczających na zajęcia pozalekcyjne i pozaszkolne. 	Szkoły

Priorytet III. Włączenie społeczne osób starszych, chorych i niepełnosprawnych

Wizja (kierunek oczekiwanych zmian): Osoby starsze, chore i niepełnosprawne w gminie Działdowo są pełnoprawnymi i aktywnymi uczestnikami życia społecznego. Zarówno starzenie się, jak i ograniczenie sprawności organizmu przez chorobę lub niepełnosprawność jest traktowane jako naturalny proces i element życia, nie stanowiąc czynnika uzasadniającego marginalizację. Osoby starsze, chore i niepełnosprawne chcą i mają możliwość podejmowania aktywności społecznej, edukacyjnej i zawodowej, w takim stopniu na jaki pozwala im stan zdrowia. Korzystają z różnych form aktywności, jak również same je inicjują w swoim otoczeniu. Są możliwie najbardziej samodzielne, kreatywne, pełne chęci i motywacji do działania. Żyją w otoczeniu swoich rodzin i przyjaciół, wspierane przez lokalną społeczność, której również mogą wiele dać: doświadczenie, pomoc, pomysły, wiedzę i swój czas. Osoby, którym stan zdrowia odbiera sprawność i możliwość podejmowania aktywności, korzystają natomiast z szerokiej oferty pomocy i wsparcia. Społeczeństwo gminy jest świadome, jak dbać o zdrowie, aby zapewnić sobie dobrą jakość życia na starość, a także unikać chorób i ograniczać ryzyko niepełnosprawności.

Cel strategiczny: 3. Kreowanie warunków na rzecz samodzielności i aktywności osób starszych, niepełnosprawnych i chorych w gminie Działdowo.

- Cele operacyjne:**
- 3.1. Wzmocnienie integracji osób starszych, niepełnosprawnych i chorych z lokalną społecznością.
 - 3.2. Rozwój wszechstronnej aktywności osób starszych, niepełnosprawnych i chorych.
 - 3.3. Zapewnienie dostępności różnych form opieki i wsparcia dla osób o ograniczonej samodzielności.
 - 3.4. Zwiększenie świadomości społecznej w zakresie zdrowia i specyficznych potrzeb osób starszych, niepełnosprawnych i chorych.

Kierunki działań:

- 1) Realizacja akcji i imprez lokalnych służących integracji oraz przełamywaniu stereotypów dotyczących osób starszych, chorych i niepełnosprawnych wśród społeczeństwa, służących kształtowaniu odpowiednich zachowań i stylu życia, jak również sprzyjających postawom zrozumienia, akceptacji i solidarności.
- 2) Realizacja różnorodnych form aktywności społecznej, edukacyjnej, kulturalnej i sportowo-rekreacyjnej osób starszych, niepełnosprawnych i chorych, uwzględniających ich indywidualne możliwości i stan zdrowia, w tym m.in. kursy i szkolenia umożliwiające nabywanie kompetencji z zakresu obsługi komputera i Internetu; spotkania i pogadanki dotyczące zagrożeń dla bezpieczeństwa, przeciwdziałające próbom wyłudzenia pieniędzy, radzeniu sobie z przejawami agresji itp.; zajęcia rozwijające pasje i zainteresowania; wyjazdy kulturalne, wycieczki oraz wizyty studyjne.
- 3) Rozwój pomocy sąsiedzkiej oraz wolontariatu między- i wewnątrzpokoleniowego na rzecz osób w podeszłym wieku, chorych i niepełnosprawnych, a także podejmowanie działań służących włączaniu ich w inicjatywy wolontariackie.
- 4) Organizacja usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych, w celu jak najdłuższego utrzymania osób zależnych (starszych, niepełnosprawnych, chorych, w tym psychicznie) w środowisku zamieszkania.
- 5) Likwidacja barier urbanistycznych, komunikacyjnych i architektonicznych w obiektach użyteczności publicznej, a także w miejscach powszechnie uczęszczanych.
- 6) Zapewnienie dostępu do opieki instytucjonalnej w formie pobytu w dziennym ośrodku wsparcia, udzielającym pomocy w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych, a także stymulującym intelektualną, psychiczną i fizyczną sprawność osób starszych, niepełnosprawnych bądź chorych (lub w innej zbliżonej formie, np. klubie seniora).
- 7) Inicjowanie i realizacja różnych działań edukacyjnych służących podnoszeniu wiedzy oraz kształtowaniu odpowiednich postaw w zakresie zdrowia, w tym profilaktyki chorób (np. nowotworowych, układu krążenia, cukrzyca), profilaktyki stomatologicznej, zdrowego stylu życia, właściwego odżywiania się, dbałości o higienę i kulturę fizyczną, a także specyficznych potrzeb osób starszych, niepełnosprawnych i chorych.

Okres realizacji działań: 2016-2026 (działania ciągłe)

Wskaźniki realizacji celów i działań:

<i>Proponowany wskaźnik:</i>	<i>Źródło:</i>
• Liczba oraz odsetek osób w wieku poprodukcyjnym w ogóle ludności gminy.	GUS
• Liczba oraz odsetek świadczeniobiorców pomocy społecznej w wieku	GOPS

poprodukcyjnym.	
• Liczba rodzin i osób w rodzinach objętych pomocą społeczną z powodu niepełnosprawności; długotrwałej lub ciężkiej choroby.	GOPS
• Liczba inicjatyw służących integracji osób starszych, niepełnosprawnych i chorych ze środowiskiem.	Monitoring strategii
• Liczba realizowanych form aktywności społecznej, edukacyjnej, kulturalnej i sportowo-rekreacyjnej osób starszych, niepełnosprawnych i chorych.	Monitoring strategii
• Liczba wolontariuszy działających na rzecz osób starszych, niepełnosprawnych i chorych.	Monitoring strategii
• Liczba osób, korzystających z usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych.	GOPS
• Liczba ośrodków wsparcia dziennego, w tym liczba miejsc/liczba osób korzystających w ciągu roku.	Monitoring strategii
• Liczba zrealizowanych inicjatyw edukacyjnych.	Monitoring strategii

Priorytet IV. Kreowanie rozwoju świadomej i wolnej od dysfunkcji społeczności

Wizja (kierunek oczekiwanych zmian): Społeczność lokalna tworzona przez mieszkańców gminy Działdowo jest wspólnotą zintegrowaną i aktywną. Cechuje ją wysoki poziom empatii, wykorzystuje swój potencjał na rzecz dobra wspólnego oraz wspomagania osób w najtrudniejszej sytuacji. Społeczność ma wysokie poczucie bezpieczeństwa, z tego względu, że świadomość w jego zakresie przekłada się na rozważne decyzje. Skala dysfunkcji zmniejsza się wraz ze wzrostem świadomości oraz rozwojem usług wsparcia dla osób i rodzin ich doświadczających. Mieszkańcy są świadomi, w jaki sposób mogą aktywnie kreować otaczającą ich rzeczywistość, tworzą grupy nieformalne i organizacje pozarządowe oraz partycypują we władzy na lokalnym szczeblu.

Cel strategiczny: 4. Wzrost świadomości i aktywności społecznej, sprzyjający rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego

Cele operacyjne:

- 4.1. Kreowanie warunków służących wzrostowi wiedzy mieszkańców w różnych dziedzinach życia.
- 4.2. Wzmocnienie oddziaływań profilaktycznych, prewencyjnych i kompensacyjnych w obszarze dysfunkcji społecznych
- 4.3. Wzrost znaczenia oddolnej aktywności w obszarze rozwiązywania problemów społecznych.
- 4.4. Poprawa dostępności przestrzeni publicznej dla obywateli.

Kierunki działań:

- 1) Inicjowanie i realizacja działań edukacyjnych np. w zakresie bezpieczeństwa publicznego, wiedzy prawnej, obywatelskiej i ekonomicznej, metod i form konsultacji społecznych, ochrony środowiska.
- 2) Inicjowanie oraz realizacja programów edukacyjno-profilaktycznych skierowanych do dzieci, młodzieży oraz osób dorosłych dotyczących uzależnień od substancji

psychoaktywnych, uzależnień behawioralnych, innych zachowań ryzykownych, przemocy domowej oraz zachowań agresywnych w szkołach.

- 3) Udział gminy w ogólnopolskich lub regionalnych kampaniach dotyczących problemów społecznych, w szczególności dysfunkcji takich jak uzależnienia i przemoc w rodzinie.
- 4) Zwiększenie dostępności terapii dla osób uzależnionych oraz współuzależnionych, programów wspierających dalsze zdrowienie oraz programów redukcji szkód.
- 5) Rozwój poradnictwa specjalistycznego, wsparcia socjalnego oraz pracy terapeutycznej z dziećmi, osobami dorosłymi i całymi rodzinami doświadczającymi uzależnień bądź przemocy domowej.
- 6) Działania na rzecz utworzenia inkubatora oddolnej aktywności społecznej, stanowiącego przestrzeń dla rozwoju inicjatyw lokalnych – poprzez inicjowanie działań oddolnych, współpracę przy planowaniu i realizacji projektów, informowanie i doradzanie w zakresie możliwych źródeł finansowania przedsięwzięć.
- 7) Szkolenia i kursy dla lokalnych liderów, służące rozwojowi kompetencji liderkich ze szczególnym naciskiem na wsparcie liderów w aktywnym i świadomym działaniu w społecznościach lokalnych.
- 8) Współpraca merytoryczna i finansowa z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie służąca poprawie dostępności usług społecznych oraz zaangażowaniu obywateli w rozwój lokalny.
- 9) Upowszechnianie informacji o działaniach i zamierzeniach samorządu gminy i organizacji współpracujących, w tym o ważnych dla społeczności wydarzeniach.
- 10) Wykorzystywanie różnorodnych form konsultacji społecznych z mieszkańcami (spotkania otwarte, debaty, warsztaty obywatelskie, badania ankietowe) przy podejmowaniu przez władze gminy decyzji w sprawach ważnych dla społeczności, w sposób stwarzający warunki do powszechnego w nich uczestnictwa osób fizycznych i organizacji pozarządowych.

Okres realizacji działań: 2016-2026 (działania ciągłe)

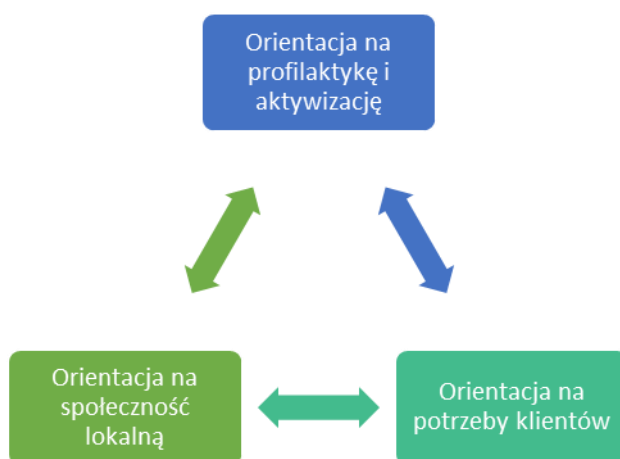
Wskaźniki realizacji celów i działań:

<i>Proponowany wskaźnik:</i>	<i>Źródło:</i>
• Liczba realizowanych działań edukacyjnych, służących wzrostowi wiedzy i świadomości społecznej.	Monitoring strategii
• Liczba zrealizowanych programów edukacyjno-profilaktycznych w obszarze dysfunkcji społecznych.	Monitoring strategii
• Liczba kampanii społecznych.	Monitoring strategii
• Liczba osób i rodzin korzystających z pomocy społecznej z tytułu alkoholizmu lub narkomanii.	GOPS
• Liczba lokalnych liderów, którzy wzięli udział w szkoleniach.	Monitoring strategii
• Liczba organizacji pozarządowych, które otrzymały dotacje na realizację zadań publicznych gminy wraz z wartością dotacji.	UG

5.2. Warunki skutecznej realizacji celów

Silny, nierozzerwalny związek gminy Działdowo z jej makrootoczeniem²⁸ wymusza spojrzenie na cele i działania zaplanowane w ramach strategii rozwiązywania problemów społecznych również poprzez pryzmat uwarunkowań zewnętrznych, na które wspólnota samorządowa nie ma wpływu albo posiada jedynie niewielkie możliwości oddziaływania. Niepewność wiążąca się z labilnym otoczeniem (będącym źródłem zarówno licznych szans i możliwości, jak i zagrożeń dla rozwoju lokalnego), a także złożoność i współzależność zjawisk społecznych, stanowiących efekt decyzji i działań wielu różnych autonomicznych podmiotów (osób, rodzin, organizacji i instytucji), zachęcają do umiarkowanego optymizmu odnośnie oczekiwanej zmiany społecznej w perspektywie ponad 10 lat. Tym bardziej, że podmiotem oraz przedmiotem oddziaływań w ramach polityki społecznej jest zawsze człowiek jako istota wyposażona w wolną wolę oraz rozum, z którego nie zawsze potrafi zrobić odpowiedni użytek. Trudno jest więc oczekiwać, że wszyscy mieszkańcy aktywnie włączą się w eliminowanie problemów i dysfunkcji z życia społecznego.

Należy zarazem podkreślić, iż efekty podejmowanych działań będą w dużej mierze uzależnione od zewnętrznych uwarunkowań politycznych, ekonomicznych oraz prawnych. Kluczowe znaczenie będą miały konkretne decyzje podejmowane przez władze krajowe (ustawodawcę, rząd), ponieważ wiele spraw w funkcjonowaniu państwa polskiego wymaga pilnej reformy²⁹. Brak odpowiednich zmian na poziomie regulacji oraz praktyki życia społecznego i gospodarczego może utrudnić, a nawet uniemożliwić wdrożenie wielu potrzebnych rozwiązań na terenie gminy. Nie zdejmuje to jednak ciężaru działań oraz odpowiedzialności z instytucji zapewniających pomoc i wsparcie mieszkańcom, w związku z tym potrzebne jest wskazanie uniwersalnych zasad postępowania, dzięki którym możliwe będzie zwiększenie skuteczności oraz efektywności oddziaływań w ramach lokalnej polityki społecznej.



²⁸ Terytorium gminy nie stanowi układu zamkniętego, lecz poprzez liczne powiązania z otoczeniem partycypuje w zjawiskach i procesach przyrodniczych, demograficznych, ekonomicznych, politycznych i innych o zasięgu regionalnym, krajowym, a nawet globalnym.

²⁹ Dla przykładu to właśnie liczne regulacje w zakresie gospodarki, rynku pracy oraz pomocy społecznej stanowią bodziec do dezaktywizacji zawodowej zwłaszcza wśród tych obywateli, którzy mają ogólnie mniejsze szanse na zatrudnienie. Prawo przyznaje szereg uprawnień osobom i rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej, nie wymaga jednak w zamian adekwatnej aktywności, zaś pracownicy służb społecznych nie dysponują skutecznymi narzędziami służącymi eliminowaniu nadużyć ze strony świadczeniobiorców. Ponadto polityka gospodarcza państwa oraz skomplikowane przepisy fiskalne, które kreują wysokie koszty zatrudnienia i inne bariery w prowadzeniu działalności gospodarczej, sprzyjają powstawaniu „szarej strefy” oraz zastępowaniu umów o pracę tzw. umowami śmieciowymi.

1. Orientacja na usługi profilaktyczne i aktywizujące

Podstawę i zarazem najszerszy obszar aktywności podmiotów zaangażowanych w realizację strategii powinny stanowić działania profilaktyczne oraz instrumenty aktywizujące mieszkańców. Chodzi o wyprzedzanie wszelkich stanów zagrożenia zdrowotnego, bytowego, a także przypadków niedostosowania społecznego. Działania profilaktyczne, skupiające się na edukacji społecznej, poradnictwie i samopomocy, powinny być adresowane do osób zagrożonych ubóstwem i dysfunkcjami, a także do ogółu mieszkańców gminy. Działania aktywizujące powinny natomiast wspierać wysiłki osób i rodzin, które chcą zmienić swoją sytuację, przede wszystkim poprzez podjęcie aktywności zawodowej.

2. Orientacja na potrzeby, możliwości i ograniczenia klientów

Skuteczne wsparcie osób i rodzin doświadczających trudności życiowych wymaga podejścia indywidualnego, oznaczającego uwzględnianie – przez instytucje oraz pracujących w nich specjalistów – wartości, emocji, cech fizycznych i psychicznych, środowiska rodzinnego i społecznego oraz innych cech klientów. Na tej podstawie mogą być planowane i realizowane bardziej adekwatne formy pracy, pozwalające lepiej wykorzystać i rozwinąć potencjał osób i rodzin. Co istotne, zasadą ma zastosowanie nie tylko w działaniu pracowników socjalnych, asystentów rodziny, psychologów czy terapeutów, ale również pracowników oświaty, instytucji kultury i innych podmiotów działających sferze społecznej, które powinny diagnozować potrzeby i oczekiwania swoich klientów, np. poprzez badania ankietowe czy bezpośrednie rozmowy. Należy zarazem pamiętać, iż instytucje mają do realizacji określoną misję oraz cele, a zatem orientacja na potrzeby odbiorców nie może oznaczać całkowitego podporządkowania się oczekiwaniom mieszkańców – ważne jest kreowanie pożądanych postaw oraz nawyków, a także nabywania wiedzy i kompetencji w ważnych obszarach życia.

3. Orientacja na społeczność lokalną

Aby skutecznie rozwiązywać problemy należy wykorzystywać i rozwijać zasoby całej społeczności lokalnej, a nie tylko poszczególnych osób czy rodzin. Konieczne jest zatem mobilizowanie środowisk poprzez ich liderów (np. radnych, sołtysów, działaczy organizacji pozarządowych, osoby duchowne, zaangażowanych społecznie przedsiębiorców), a także budowanie lokalnych partnerstw łączących zasoby sektora publicznego, gospodarczego i społecznego. Dzięki takiemu podejściu możliwa będzie bardziej rzetelna identyfikacja osób i grup społecznych wymagających objęcia pomocą, a także zaproponowanie bardziej adekwatnych i efektywnych instrumentów wsparcia. W pracy socjalnej „orientacja na społeczność lokalną” oznacza częstsze wykorzystywanie tzw. środowiskowej metody pracy, skupionej na tworzeniu sieci współpracy oraz struktur wspierających rozwój społeczności w miejscach problemowych (np. miejscowości popegeerowskie), a także określonych grup społecznych (np. dzieci i młodzież, seniorzy, rodziny dysfunkcyjne), zwłaszcza zagrożonych marginalizacją i wykluczeniem.

Stosowanie wyżej wymienionych zasad w dłuższej perspektywie czasu będzie wiązało się ze wzrostem wydatków budżetu gminy na programy profilaktyczne, usługi aktywizujące oraz specjalistyczne usługi organizowane w formie środowiskowej, kosztem stopniowego zmniejszania udziału bezpośrednich świadczeń o charakterze finansowym lub rzeczowym, które często przyczyniają się do przedłużenia czy nawet utrwalenia postaw biernych i roszczeniowych wśród klientów pomocy społecznej. Ponadto wykorzystanie i rozwijanie potencjału lokalnych społeczności będzie wiązało się z coraz większym zaangażowaniem podmiotów ekonomii społecznej jako organizacji osadzonych blisko obywateli w świadczenie

usług społecznych (z wykorzystaniem środków publicznych oraz przy zachowaniu mechanizmów konkurencji w zakresie wyboru usługodawców).

Jednocześnie warunkiem skutecznej realizacji celów strategii będzie ciągła profesjonalizacja kadr lokalnych instytucji i organizacji oraz realizowanych przez nie programów czy projektów. Dynamika rzeczywistości społecznej, w tym pojawianie się nowych zagrożeń socjalnych, powoduje, iż osoby zajmujące się pomocą i wsparciem muszą regularnie podnosić posiadane kompetencje i kwalifikacje. Rozwój zawodowy pracowników samorządu oraz działaczy sektora pozarządowego powinien odbywać się z wykorzystaniem różnych form edukacji (np. szkoleń i kursów, warsztatów, wizyt studyjnych), zarówno „branżowych” dla wybranych grup podmiotów, jak i interdyscyplinarnych stanowiących przestrzeń wymiany doświadczeń oraz wypracowywania wspólnych rozwiązań pomiędzy jednostkami z różnych dziedzin i sektorów.

5.3. Zarządzanie procesem wdrażania

Zarządzanie oznacza zestaw logicznie ze sobą powiązanych czynności służących osiągnięciu określonego celu za pomocą dostępnych zasobów (ludzkich, rzeczowych, finansowych, informacyjnych). Klasyczne ujęcie tematu wskazuje następującą sekwencję postępowania w zarządzaniu:



A zatem samo opracowanie i przyjęcie przez samorząd gminy niniejszego dokumentu stanowi zaledwie pierwszy krok do oczekiwanej zmiany społecznej, a zarazem etap bardzo ważny, ponieważ im lepiej przygotowana jest strategia, tym prostsze i zarazem bardziej efektywne jej późniejsze wdrażanie. W związku z tym niezbędne staje się określenie ogólnych ram organizacyjnych, w których będą podejmowane czynności zarządcze.

5.3.1. Podmioty zaangażowane

Realizacja strategii rozwiązywania problemów społecznych wymaga powiązania kompetencji i zasobów podmiotów działających w różnej formule prawnej, we wszystkich trzech sektorach i niemal wszystkich obszarach aktywności na terenie gminy. Samorząd lokalny jako autor i lider strategii działa poprzez swoje organy, do których należy podejmowanie kluczowych decyzji o charakterze strategicznym (Rada Gminy Działdowo) oraz operacyjnym (Wójt Gminy Działdowo).

Rada gminy jako organ stanowiący i kontrolny odpowiada m.in. za uchwalenie statutu gminy, planów zagospodarowania przestrzennego, programów gospodarczych i innych dokumentów planistycznych. Rola i znaczenie radnych gminy wiąże się ponadto z ich obecnością w środowisku lokalnym, utrzymywaniem więzi z mieszkańcami i organizacjami, a także przekazywaniem organom gminy pomysłów i postulatów związanych z ulepszaniem funkcjonowania lokalnej wspólnoty. Z kolei do kompetencji wójta należy wykonywanie uchwał Rady oraz zadań określonych przepisami prawa, kierowanie bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentowanie jej na zewnątrz. Wójt wykonuje uprawnienia zwierzchnika służbowego wobec pracowników urzędu gminy (stanowiącego instytucję powołaną do pomocy wójtowi w wykonywaniu jego zadań) oraz kierowników gminnych jednostek organizacyjnych.

We wdrażaniu strategii rozwiązywania problemów społecznych kluczowe znaczenie będą miały następujące jednostki gminy: Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Działdowie, Gminny Ośrodek Kultury i Sportu w Działdowie, placówki oświatowe, a także jednostki pomocnicze gminy, czyli sołectwa. Ostatnie z wymienionych podmiotów stanowią mniejsze wspólnoty w ramach gminy, które co prawda nie posiadają osobowości prawnej, ale mogą decydować o wielu sprawach ważnych dla mieszkańców, a ponadto tworzą przestrzeń realnego zaangażowania osób i rodzin w kreowanie materialnych i duchowych warunków życia.

Sołtysi oraz radni reprezentujący poszczególne części gminy, w szczególności osoby odznaczające się wysokimi kompetencjami osobistymi i społecznymi, a także poparciem i zaufaniem mieszkańców, wydają się predestynowani do roli lokalnych liderów. Osoby te, przy odpowiednim wsparciu merytorycznym i organizacyjnym, mogą stać się głównymi „stymulatorami” oddolnego rozwoju lokalnego, jednak pod warunkiem pozytywnego odzewu i zaangażowania ze strony społeczności, którą reprezentują. Stąd nieodzownym aspektem strategii jest ciągła potrzeba angażowania lokalnych przedsiębiorców, organizacji społecznych i kościelnych oraz grup nieformalnych w proces realizacji celów i działań.

Z uwagi na ograniczone kompetencje i zasoby gminy, istotne znaczenie będzie miała również współpraca z podmiotami zewnętrznymi i zarazem niezależnymi od Samorządu Gminy Działdowo, w szczególności jednostkami organizacyjnymi powiatu działdowskiego (zwłaszcza Powiatowym Urzędem Pracy, Poradnią Psychologiczno-Pedagogiczną, Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie, Komendą Powiatową Policji w Działdowie), Lokalną Grupą Działania „Brama Mazurskiej Krainy” w Nidzicy, Ośrodkiem Wspierania Ekonomii Społecznej, instytucjami szkoleniowymi i agencjami zatrudnienia, a także placówkami ochrony zdrowia.

5.3.2. Zadania koordynatora strategii

Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Działdowie, jako instytucja odpowiedzialna (zgodnie z art. 110 ust. 4 ustawy o pomocy społecznej) za koordynację gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych, będzie realizował zadania mieszczące się w pięciu kluczowych obszarach:

- 1) operacyjnym – polegającym na ustalaniu z interesariuszami bieżących potrzeb, podziału zadań i odpowiedzialności, a także uszczegóławianie zapisów strategii w postaci rocznych lub kilkuletnich programów wynikających z innych ustaw;
- 2) informacyjno-konsultacyjnym – oznaczającym przekazywanie władzom gminy, lokalnym partnerom i instytucjom współpracującym informacji na temat stanu wdrożenia poszczególnych priorytetów, a także pozyskiwanie informacji zwrotnej w tym zakresie;
- 3) monitoringowym – polegającym na regularnej weryfikacji poziomu osiągnięcia celów oraz zakresu zrealizowanych działań;
- 4) ewaluacyjnym – stanowiącym przestrzeń do dokonywania oceny jakościowej postępów we wdrażaniu strategii oraz osiągniętych efektów;
- 5) wnioskodawczym – poprzez przedkładanie władzom gminy oraz lokalnym partnerom stosownych wniosków oraz rekomendacji dotyczących decyzji korygujących wdrażanie strategii oraz dokonania aktualizacji dokumentu m.in. w kontekście zmieniających się zewnętrznych uwarunkowań prawnych.

W związku z powyższym, istotne znaczenie będą miały nie tylko czynności związane z regularnym pozyskiwaniem oraz analizowaniem informacji na temat problemów i potrzeb

społecznych w gminie, ale również śledzenie i ocena wpływu uwarunkowań zewnętrznych, np. zmian prawa, procesów ekonomicznych czy zjawisk społeczno-kulturowych, na aktualność założeń strategii. Do wyżej wymienionych zadań powinni być zaangażowani radni, sołtysi, przedstawiciele jednostek organizacyjnych gminy, a także kluczowi partnerzy samorządu, w szczególności podmioty działające w obszarze pomocy społecznej, rynku pracy, oświaty i ochrony zdrowia.

5.3.3. Monitoring i ewaluacja strategii

Dwa ważne procesy, które muszą być prowadzone równoległe z wdrażaniem strategii rozwiązywania problemów społecznych, to jej stały monitoring oraz okresowa ewaluacja. Pierwszy z procesów pozwala weryfikować, czy zaplanowane działania są wdrażane w należyty sposób, natomiast drugi skupia się na ocenie, czy osiągnięto wizję i cele strategii³⁰. Można zatem powiedzieć, że monitoring koncentruje się na aspektach ilościowych (nakłady, produkty, wskaźniki realizacji), stanowiąc podstawę sprawozdawczości, zarządzania zmianą oraz ewaluacji, która z kolei jest bardziej skupiona na zagadnieniach jakościowych (takich jak procedury, rezultaty, oddziaływanie).

Faktyczny zakres monitoringu strategii określają wskaźniki, czyli zmienne wyrażone liczbowo, obrazujące stan realizacji poszczególnych priorytetów i zadań. Wskaźniki zostały sformułowane w podrozdziale 5.1 niniejszego dokumentu. Katalog ten ma charakter otwarty, a zatem jeśli w procesie monitorowania zostanie zidentyfikowana potrzeba rozszerzenia jego zakresu lub przeformułowania wybranych wskaźników, możliwe jest wprowadzenie zmian przez Koordynatora strategii bez konieczności aktualizacji całego dokumentu.

Tak określony monitoring dotyczy przede wszystkim postępu rzeczowego (merytorycznego) realizowanych działań, w tym ich terminowości, a także osiąganych mierzalnych, ilościowych efektów działań odnoszących się do osób lub organizacji, przy czym – z uwagi na bardzo szeroki obszar interwencji w ramach gminnej polityki społecznej, a także znaczenie strategii jako samoistnego dokumentu planistycznego – sformułowany wcześniej katalog wskaźników odnosi się bardziej do ogólnej sytuacji społecznej w gminie oraz rezultatów podejmowanych działań w odniesieniu do grup docelowych, niż do poniesionych nakładów oraz wytworzonych produktów, których weryfikacja powinna odbywać się w ramach bieżącej i/lub projektowej aktywności podmiotów. Monitoring strategii będzie prowadzony w okresach dwuletnich – za każde zakończone dwa lata kalendarzowe, zgodnie z poniższym harmonogramem:



R – realizacja strategii; **M** – monitoring dwuletni; **E** - ewaluacja

³⁰ Por. *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.

Zebrane dane powinny być analizowane, a następnie opracowywane w formie **raportów z monitoringu strategii**, służących potrzebom wewnętrznym oraz działaniom informacyjnym adresowanym do szerszej opinii publicznej. Zaleca się, aby po pięciu latach wdrażania strategii (w 2021 roku) przeprowadzić kompleksową ewaluację dokumentu. Natomiast najpóźniej w pierwszej połowie ostatniego roku realizacji strategii (2026) powinna zostać podjęta decyzja dotycząca wydłużenia okresu jej obowiązywania, wprowadzenia poprawek (nowelizacji tekstu) albo opracowania zupełnie nowego dokumentu, ażeby w drugiej części roku możliwe było przeprowadzenie stosownych działań operacyjnych.

Punktem wyjścia ewaluacji powinno być precyzyjne określenie jej celu i przedmiotu, a także sformułowanie kluczowych pytań, na które odpowiedzi będzie się poszukiwać. Przykładowe pytania ewaluacyjne sformułowano poniżej w podziale na pięć zasadniczych kryteriów:

Kryterium	Opis	Przykładowe pytania
Trafność (odpowiedniość, adekwatność)	Pokazuje zgodność celów i metod wdrażania strategii, programu lub projektu z rzeczywistymi potrzebami i problemami społecznymi.	Czy cele odpowiadają potrzebom? Czy wstępnie obrana strategia działań jest spójna wewnętrznie, nadal aktualna?
Skuteczność	Pozwala ocenić stopień realizacji zakładanych celów i działań, ich zgodność z planem, a także wpływ czynników zewnętrznych.	W jakim stopniu cele zostały osiągnięte? Jakie były sukcesy, a jakie przeszkody napotkało wdrażanie strategii? Czy system wdrażania był skuteczny?
Efektywność (wydajność)	Bada relacje między nakładami, kosztami i zasobami a osiągniętymi efektami interwencji.	Czy podobne efekty można było osiągnąć przy wykorzystaniu innych instrumentów? Czy podobne efekty można było osiągnąć przy wykorzystaniu niższych nakładów finansowych?
Użyteczność	Odnosi się do rzeczywistych efektów i ich adekwatności do sytuacji oraz wyzwań społeczno-ekonomicznych w trakcie lub po zakończeniu realizacji strategii.	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?
Trwałość	Obejmuje pytania o ciągłość efektów interwencji, przede wszystkim pozytywnych, w perspektywie średnio- i długookresowej.	Czy efekty strategii są trwałe, długookresowe? Czy są odczuwalne po zakończeniu jej realizacji?

Następnie należy zweryfikować dostępne metody zbierania danych oraz źródła informacji. Ewaluacja może zakładać wykorzystanie różnorodnych metod i narzędzi badawczych (np. analiza danych zastanych, ankieta, wywiad indywidualny lub grupowy), aczkolwiek trzeba pamiętać o tym, aby dane były gromadzone przy zachowaniu rozsądnych kosztów.

Poprawnie przeprowadzona ewaluacja nie powinna odnosić się do wszystkich aspektów realizacyjnych strategii rozwiązywania problemów społecznych (z uwagi na zbyt szeroki zakres dokumentu). Należy natomiast koncentrować się na wybranych aspektach wdrażania strategii, szczególnie istotnych dla władz samorządu gminy Działdowo, jej jednostek organizacyjnych oraz partnerów lokalnych.

5.4. Ramy finansowe strategii

Podstawowym instrumentem zarządzania finansami gminy jest jej budżet, uchwalany na rok kalendarzowy. Określa on sposób rozdysponowania dostępnymi środkami finansowymi, które pochodzą z dochodów własnych (m.in. podatków i opłat takich jak podatek od nieruchomości, rolny, leśny; udziału we wpływach z PIT i CIT), subwencji ogólnej oraz dotacji celowych. Budżet gminy odzwierciedla nie tylko sytuację finansową samorządu lokalnego, ale również (pośrednio) zamożność mieszkańców. Dlatego jako pozytywny aspekt należy odnotować, na przestrzeni lat 2010-2014, stały wzrost dochodów gminy Działdowo ogółem oraz dochodów własnych.

Tabela 5. Dochody gminy Działdowo w latach 2010-2014

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014
Dochody ogółem	27 134 445,36	27 404 321,51	29 535 017,84	29 703 161,11	31 174 965,80
Dochody własne	8 276 085,64	8 615 832,03	9 083 054,18	8 291 239,20	9 364 975,02
Dochody ogółem na 1 mieszkańca	2 758,69	2 799,50	3 014,39	3 017,08	3 173,02

Źródło: opracowanie własne na podstawie GUS.

Potencjał finansowy gminy Działdowo jest jednak niewystarczający do potrzeb. I nie chodzi tu tylko o dość oczywisty dysonans pomiędzy zasobami a potrzebami lokalnymi, wynikający z nadmiaru postulatów i oczekiwań formułowanych przez społeczność przy stałym deficycie środków na ich realizację, będących w dyspozycji samorządu. Realna sytuacja dochodowa budżetu, w konfrontacji z najzamożniejszymi gminami wiejskimi w kraju i województwie, ukazuje mniejsze możliwości finansowania działań społecznych.

Według ostatniego opublikowanego w piśmie „Wspólnota”³¹ rankingu dochodów JST za 2014 r., gmina Działdowo z dochodem 2 335,99 zł na 1 mieszkańca³² zajmowała dopiero 1256 miejsce wśród 1566 gmin wiejskich. Dla porównania, najwyżej sklasyfikowana gmina wiejska z województwa warmińsko-mazurskiego, Stawiguda, z dochodem na mieszkańca w wysokości 4 013,08 zł (czyli o prawie 72% wyższym), zajęła 48. miejsce. Tak duża różnica nie powinna dziwić, jeśli porówna się położenie, sytuację gospodarczą, poziom bezrobocia czy skalę korzystania z pomocy społecznej przez ludność obu gmin³³.

Należy ponadto podkreślić, iż niższe dochody gminy Działdowo przekładają się na niższe wydatki, w tym niższe nakłady na inwestycje. Ponadto wyższy jest odsetek wydatków na pomocy społeczną i pozostałe zadania z zakresu polityki społecznej, które w 2014 roku

³¹ *Bogactwo samorządów. Ranking dochodów JST 2014* opracowany przez prof. P. Swianiewicza, dostępny online: http://www.wspolnota.org.pl/fileadmin/pliki/Andrzej_Gniadkowski/Ranking_bogactwo_samorzadow.pdf

³² Metoda obliczania wskaźnika użytego w rankingu zakłada, iż do dochodów JST nie wlicza się dotacji celowych, które – zwłaszcza w okresie dostępności funduszy unijnych – mogą mieć chwilowy, ale bardzo znaczący wpływ na „zamożność” samorządu.

³³ Dla przykładu, w gminie Stawiguda odsetek klientów pomocy społecznej w 2014 roku wyniósł zaledwie 5,4% mieszkańców.

wyniosły ponad 7 159 tys. zł (22,2% ogółu wydatków budżetu gminy)³⁴. W tej kwocie odsetek wydatków na „bierne formy pomocy”, czyli różnego rodzaju zasiłki oraz świadczenia rzeczowe z pomocy społecznej, świadczenia rodzinne, świadczenia z funduszu alimentacyjnego itp., wyniósł aż 77,5%. Były to wyłącznie świadczenia obligatoryjne wynikające z przepisów prawa krajowego, których wypłaty gmina nie może odmówić mieszkańcom kwalifikującym się do wsparcia. Co prawda świadczenia socjalne mają na celu zapewnienie rodzinom ubogim możliwość życia w warunkach odpowiadających godności człowieka, jednak, z drugiej strony, bardzo często utrwalają postawy bierne i roszczeniowe wśród klientów pomocy społecznej, a więc w dłuższej perspektywie czasu ich wypłacanie ma więcej ujemnych niż pozytywnych skutków.

W tej sytuacji pozyskiwanie przez gminę Działdowo tzw. „środków pozabudżetowych” na realizację zadań profilaktycznych i aktywizujących ujętych w strategii rozwiązywania problemów społecznych staje się koniecznością. Ich źródłem mogą być programy rządowe oraz programy ministerstw, z których dotacje celowe można pozyskać startując w konkursach. Wśród głównych programów w zakresie polityki społecznej należy wskazać programy ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego, takie jak *Oparcie społeczne dla osób z zaburzeniami psychicznymi*, *Gminne programy aktywizacji społeczno-zawodowej na rzecz budownictwa socjalnego*, *Resortowy program rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 MALUCH*, *Program asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej*, *Program Wieloletni „Senior-Wigor”* na lata 2015-2020 oraz *Aktywne Formy Przeciwdziałania Wykluczeniu Społecznemu*.

Drugą dużą i istotną grupę źródeł finansowania obejmują środki z Funduszy Europejskich dostępne w ramach perspektywy 2014-2020. Polska otrzyma w niej około 4,5 mld euro więcej niż w latach 2007-2013, z czego około 82,5 mld euro przeznaczy na politykę spójności. Dla założeń strategii rozwiązywania problemów społecznych 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 ponadto Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020.

W trzeciej grupie źródeł finansowania mieszczą się natomiast środki prywatne pochodzące z fundacji (np. Kronenberga, PZU, Fundusz Wspomagania Wsi), pieniądze od sponsorów, środki z 1% dla organizacji pożytku publicznego, darowizny, zbiórki publiczne i inne. Ta grupa jest dostępna przede wszystkim organizacjom obywatelskim, dlatego też nieodzowna będzie współpraca gminy z III sektorem – w formie wzajemnego informowania o planowanych i realizowanych działaniach, a także współpracy przy realizacji projektów partnerskich.

Oszacowanie szczegółowego planu finansowego strategii, zarówno po stronie przychodów jak i kosztów, w perspektywie dziesięcioletniej nie jest możliwe, jednak ewentualne skutki zaplanowanych działań dla gminy, w tym dla jej budżetu, będą miały wydzźwięk pozytywny. Zakłada się, iż wzrost aktywności i samodzielności osób oraz rodzin zamieszkujących gminę, jak również zmniejszenie obszarów dysfunkcji społecznych i wykluczenia, przełożą się na poprawę sytuacji zatrudnieniowej i materialnej w wielu gospodarstwach domowych. Dalszym efektem będzie zwiększenie dochodów własnych samorządu oraz zmniejszenie wydatków na pomoc społeczną.

³⁴ Dla porównania, w gminie Stawiguda zaledwie 8,2% to wydatki na pomoc społeczną i inne zadania z zakresu polityki społecznej.