

# Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Lubawa na lata 2021-2027





## Spis treści

Wprowadzenie .....	4
1. Metodologia opracowania strategii .....	7
2. Diagnoza sytuacji społecznej Gminy Lubawa .....	9
2.1. Informacje ogólne o gminie .....	9
2.2. Procesy demograficzne .....	10
2.3. Lokalna gospodarka i rynek pracy .....	12
2.4. Aktywność społeczna i obywatelska .....	14
2.5. Warunki mieszkaniowe .....	17
2.6. Dominujące problemy w ujęciu pomocy społecznej .....	18
2.7. Analiza sytuacji wybranych grup społecznych .....	20
2.7.1. Rodziny wychowujące dzieci .....	21
2.7.2. Osoby i rodziny doświadczające dysfunkcji .....	22
2.7.4. Osoby niepracujące, ubogie .....	24
2.7.5. Osoby z niepełnosprawnością i przewlekle chorujące .....	25
2.7.6. Seniorzy .....	27
3. Realizacja gminnej polityki społecznej .....	29
3.1. Postawy programowe .....	29
3.2. Stan wdrażania polityki społecznej w gminie .....	30
3.2.1. Obszar „Rynek pracy” .....	31
3.2.2. Obszar „Rodziny” .....	33
3.2.3. Obszar „Dzieci i młodzież” .....	34
3.2.4. Obszar „Osoby starsze, niepełnosprawne i przewlekle chore” .....	37
3.2.5. Obszar „Środowiska zagrożone dysfunkcjami” .....	39
3.2.6. Obszar „Społeczność lokalna” .....	40
3.2.7. Inne działania w ramach gminnej polityki społecznej .....	41
4. Potencjał gminy w zakresie polityki społecznej .....	43
5. Wizja, cele i kierunki działań .....	47
Priorytet 1. Wzmacnianie zaradności i aktywności mieszkańców .....	49
Priorytet 2. Wspieranie rodzin z dziećmi w wypełnianiu podstawowych funkcji .....	50
Priorytet 3. Włączenie społeczne osób starszych, niepełnosprawnych, przewlekle chorych i ich rodzin .....	52
Priorytet 4. Przeciwdziałanie dysfunkcjom społecznym i zmniejszanie ich skali .....	54
Priorytet 5. Budowanie świadomej i zaangażowanej społeczności lokalnej .....	55
Priorytet 6. Rozwój gminnego systemu polityki społecznej .....	57
6. Zasady i wartości istotne w procesie realizacji Strategii .....	59
7. Zgodność Strategii z dokumentami na poziomie ponadlokalnym .....	62

8. System wdrażania i oceny postępów realizacji Strategii.....	65
8.1. Ramy formalno-prawne.....	65
8.2. Monitoring Strategii.....	66
8.3. Ewaluacja Strategii.....	70
9. Ramy finansowe Strategii.....	73

## Wprowadzenie

Gmina Lubawa jako wspólnota samorządowa realizuje szereg zadań publicznych, ukierunkowanych na zaspokajanie potrzeb zbiorowych mieszkańców. Głównym aktem prawnym precyzującym tę sferę jest ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 713 z późn. zm.). Artykuł 7 ustawy wymienia łącznie 22 zadania własne gminy, w tym sprawy m.in. z zakresu ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej; gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego; lokalnego transportu zbiorowego; zieleni gminnej i zadrzewień, a także wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz.

W katalogu zawartym w art. 7 ustawy umieszczono jednak nie tylko zadania dotyczące gminnej infrastruktury technicznej czy zagospodarowania przestrzennego, ale również szereg zadań koncentrujących się na potrzebach ludzkich, które wynikają z naszego życia w zbiorowości. Zadania te mieszczą się w obszarze polityki społecznej, rozumianej jako „sfera działalności państwa, innych ciał publicznych i sił społecznych, która zajmuje się kształtowaniem warunków życia ludności oraz stosunków międzyludzkich”<sup>1</sup>.

Rysunek 1. Sfery zainteresowania polityki społecznej na poziomie wspólnoty gminnej<sup>2</sup>



Źródło: opracowanie własne.

<sup>1</sup> Definicja zaproponowana przez A. Rajkiewicz, cyt. za: dr Agnieszka Chłoń-Domińczak, prof. Marek Góra, Polityka społeczna – podstawowe cele, funkcje i zasady, do pobrania ze strony [www.e-sgh.pl](http://www.e-sgh.pl).

<sup>2</sup> Ochrona środowiska i bezpieczeństwo publiczne stanowią istotne tło dla zadań polityki społecznej, która szczególnie w ramach działań edukacyjnych, kulturalnych oraz aktywizujących społeczność, tworzy warunki do poprawy w sferze poczucia bezpieczeństwa i jakości środowiska życia.

Oprócz wymienionej wyżej ustawy o samorządzie gminnym, obszar lokalnej polityki społecznej kształtują inne akty normatywne, wśród których należy wymienić w szczególności następujące ustawy:

- ✓ *Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej* (tj. Dz. U. 2020 poz. 1876 z późn.zm);
- ✓ *Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe* (tj. Dz. U. 2020 poz. 910);
- ✓ *Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej* (tj. Dz. U. 2020 poz. 194);
- ✓ *Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej* (tj. Dz. U. 2020 poz. 821);
- ✓ *Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie* (Dz. U. 2020 poz. 218);
- ✓ *Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi* (tj. Dz.U. 2019 poz. 2277);
- ✓ *Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii* (tj. Dz. U. z 2020r. poz. 2050 z późn. zm);
- ✓ *Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego* (tj. Dz. U. 2020 poz. 685);
- ✓ *Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* (tj. Dz. U. 2020 poz. 1057);
- ✓ *Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym* (tj. Dz. U. 2020 poz. 176);
- ✓ *Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych* (tj. Dz. U. 2020 poz. 2085);
- ✓ *Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* (tj. Dz. U. 2020 poz. 1409);
- ✓ *Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych* (tj. Dz. U. 2020 poz. 426);
- ✓ *Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej* (tj. Dz. U. 2020 poz. 295 z późn. zm.);
- ✓ *Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie* (tj. Dz. U. 2020. poz. 1133);
- ✓ *Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych* (tj. Dz. U. 2020 poz. 111);
- ✓ *Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych* (tj. Dz. U. 2019 poz. 2133);
- ✓ *Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów* (tj. Dz. U. 2020 poz. 808);
- ✓ *Ustawa z dnia 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem”* (tj. Dz. U. z 2020r. poz. 1329);
- ✓ *Ustawa z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów* (tj. Dz. U. 2020 poz. 1297);
- ✓ *Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych* (tj. Dz. U. 2020 poz. 1398);
- ✓ *Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych* (tj. Dz. U. 2021 poz. 423);
- ✓ *Ustawa z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny* (tj. Dz. U. z 2020r. poz. 1348 z późn. zm).

Liczba wymienionych aktów prawnych uzmysławia, jak szerokim, skomplikowanym i wymagającym obszarem jest polityka społeczna. Skoordynowanie i skuteczna realizacja tak wielu zadań, które na administrację publiczną w gminie nakładają przepisy prawa, wymaga strategicznego myślenia, analizowania wyzwań oraz przewidywania zjawisk, które w niedalekiej przyszłości będą wpływać (pozytywnie lub negatywnie) na jakość życia mieszkańców.

Podstawą zarządzania strategicznego w gminie powinien być dokument planistyczny, uwzględniający wewnętrzne i zewnętrzne uwarunkowania rozwoju społecznego, w tym zmieniające się potrzeby społeczności lokalnej. Tym dokumentem może (a nawet powinna) być strategia rozwiązywania problemów społecznych, opracowywana na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej jako jedno z zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym. W świetle przywołanego przepisu, strategia uwzględnia programy pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, a także inne, mające na celu integrację osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka. Zaś art. 16b ustawy o pomocy społecznej wymienia elementy składowe tego dokumentu takie jak: diagnoza sytuacji społecznej, prognoza zmian w okresie objętym strategią, określenie celów strategicznych, kierunków niezbędnych działań, sposobu realizacji i ram finansowych oraz wskaźników realizacji działań.

Trzeba zrobić w tym miejscu uwagę, że zarówno nazwa dokumentu, jak i jego umiejscowienie w systemie pomocy społecznej, nie powodują automatycznie, że musi się on stać kierunkowskazem dla lokalnej polityki społecznej w szerokim rozumieniu. Od decyzji władz gminy zależy bowiem, czy będzie to strategia sensu stricto odnosząca się wyłącznie do problemów osób i grup dotkniętych bądź zagrożonych wykluczeniem społecznym, uwzględniająca przede wszystkim zadania określone ustawą o pomocy społecznej. Czy też będzie to strategia rozumiana jako zespół długofalowych działań, przyjętych i realizowanych przez samorząd gminy we współpracy z partnerami (w szczególności organizacjami pozarządowymi), służących podnoszeniu jakości życia oraz lepszemu zaspokajaniu potrzeb mieszkańców z zakresu zatrudnienia, zdrowia, edukacji, kultury, sportu, bezpieczeństwa czy warunków materialnych i mieszkaniowych<sup>3</sup>.

Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Lubawa na lata 2021-2027 prezentuje to drugie podejście. Stanowi tym samym kierunkową wytyczną dla programów i projektów realizowanych w sferze polityki społecznej przez jednostki organizacyjne samorządu gminy. Strategia może ponadto być „kierunkowskazem” dla lokalnych partnerów, przede wszystkim podmiotów ekonomii społecznej, w tym organizacji pozarządowych. Bo choć nie jest aktem prawa miejscowego (nie dotyczy sfery praw i obowiązków grupy mieszkańców bądź podmiotów gospodarczych), lecz aktem kierownictwa wewnętrznego, to jednak może być stosowana również przez organizacje i osoby działające niezależnie od samorządu gminy.

---

<sup>3</sup> Według E. Kuleszy, lokalna polityka społeczna obejmuje sprawy bytowe, problemy zatrudnienia, zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych, prawo do szeroko pojętej ochrony zdrowia, prawo rodziny do pomocy oraz prawo do pomocy przysługujące osobom, które z różnych względów mogą być narażone na wykluczenie społeczne i wymagają wsparcia w aktywizacji zawodowej, prawo do edukacji i kształcenia zawodowego czy prawo do edukacji w kontekście poszerzania wiedzy społeczeństwa i polepszania szans na przyszłość. Zob. *Lokalna polityka społeczna*, Warszawa 2013, s. 12.

## 1. Metodologia opracowania strategii

Niniejszy dokument został stworzony z wykorzystaniem najlepszych praktyk w zakresie opracowania strategii i programów publicznych, z powodzeniem zastosowanych już wcześniej w Gminie Lubawa między innymi przy opracowaniu *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Lubawa na lata 2016-2020* oraz *Strategii Rozwoju Gminy Lubawy na lata 2016-2025*. Metody te zakładają zaangażowanie pracowników samorządu oraz innych lokalnie działających instytucji publicznych profesjonalnie zajmujących się daną dziedziną życia. Istotnym aspektem jest ponadto „uspołecznienie” strategii poprzez udział liderów społecznych (np. radnych, sołtysów, działaczy sektora pozarządowego) w zespołach zadaniowych, spotkaniach warsztatowych, jak również poprzez organizowanie otwartych spotkań konsultacyjnych lub konsultacji publicznych z wykorzystaniem formularza zgłaszania uwag.

Wójt Gminy Lubawa Zarządzeniem nr 327/2020 z 27 sierpnia 2020 roku powołał Zespół do spraw opracowania *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Lubawa na lata 2021-2027*. W skład zespołu weszły 24 osoby reprezentujące następujące podmioty:

- 1) jednostki organizacyjne i pomocnicze gminy – Ośrodek Pomocy Społecznej Gminy Lubawa, Urząd Gminy Lubawa, Szkoły Podstawowe w Rożentalu i Złotowie, Zespół Interdyscyplinarny ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie, Gminna Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, sołectwo, Rada Seniorów Gminy Lubawa;
- 2) jednostki organizacyjne powiatu – Powiatowy Urząd Pracy w Łławie, Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Łławie;
- 3) Komisariat Policji w Lubawie;
- 4) działające lokalnie organizacje pozarządowe – Gminne Zrzeszenie Ludowe Zespoły Sportowe w Lubawie, Stowarzyszenie Lokalna Grupa Działania Ziemia Lubawska, Stowarzyszenie na Rzecz Ośrodka Aktywności w Lubawie (prowadzące Warsztat Terapii Zajęciowej), Koło Gospodyń Wiejskich w Samplawie.

Skład Zespołu został określony nieprzypadkowo. Znajdują się w nim przedstawiciele instytucji i organizacji działających we wszystkich obszarach polityki społecznej.

W założeniu Zespół zadaniowy miał spotkać się kilkakrotnie, aby przy wsparciu ekspertki zewnętrznej wypracowywać założenia Strategii w toku bezpośrednich warsztatów i dyskusji. Plany te trzeba było jednak zweryfikować z powodu jesiennej „drugiej fali” epidemii koronawirusa. Możliwe okazało się przeprowadzenie jednego spotkania Zespołu, które odbyło się w sali sesyjnej Urzędu Gminy Lubawa w dniu 6 października 2020 roku. Potem jednak dynamiczny wzrost liczby zakażeń COVID-19 oraz wprowadzane przez rząd kolejne ograniczenia i wymogi sanitarne uniemożliwiły organizację spotkań w tradycyjnej formie. Dalsze prace Zespołu odbywały się w formie zdalnej. W listopadzie przeprowadzono badania ankietowe na formularzu dostępnym online, w których zapytano członków Zespołu o opinie na temat stanu realizacji celów i zadań ujętych w *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Lubawa na lata 2016-2020* oraz perspektywy wdrażania gminnej polityki społecznej w perspektywie do 2027 roku, zwłaszcza w kontekście możliwych wyzwań i trudności oraz sposobu minimalizowania ich wpływu na działania służb społecznych.

Pomimo zaistniałych ograniczeń w organizacji pracy Zespołu zadaniowego, wypracowany został niniejszy dokument, który składa się z dwóch zasadniczych części: diagnozy sytuacji społecznej gminy oraz założeń programowych (wdrożeńowych).

Pierwszy z wymienionych elementów Strategii obejmuje podstawowe zagadnienia dotyczące funkcjonowania gminy, procesów demograficznych, rynku pracy oraz problemów społecznych.



Istotny element części diagnostycznej stanowi ponadto analiza stanu realizacji *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Lubawa na lata 2016-2020* w kontekście dostępności usług społecznych i aktywności mieszkańców, a także wyzwań dla lokalnej polityki społecznej będących konsekwencją zmian zachodzących w otoczeniu prawnym, społecznym, gospodarczym i środowiskowym. Diagnoza została opracowana w oparciu o dane, których źródło stanowiły m.in.: Główny Urząd Statystyczny (GUS), w szczególności Bank Danych Lokalnych, dane i sprawozdania Urzędu Gminy Lubawa, w tym w szczególności Raporty o stanie Gminy Lubawa za 2018 i 2019 rok, sprawozdania Ośrodka Pomocy Społecznej Gminy Lubawa (OPS), w tym sporządzane raz w roku Oceny Zasobów Pomocy Społecznej, a ponadto sprawozdania innych jednostek organizacyjnych gminy, statystyki udostępnione przez Powiatowy Urząd Pracy w Łławie (PUP), Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Łławie (PCPR) oraz dane z innych instytucji<sup>4</sup>.

Zasadniczo analiza została przeprowadzona dla przedziału czasowego 2017-2019, z zastrzeżeniem, iż przyjęto zasadę wykorzystywania danych rocznych najbardziej aktualnych na moment opracowywania dokumentu. W przypadku niektórych obszarów diagnozy, takich jak np. demografia oraz rynek pracy, przyjęto dłuższy, minimum pięcioletni okres analizy, aby uwypuklić zachodzące procesy.

Część wdrożeniowa SRPS zawiera natomiast wizję projektowanych zmian oraz cele i katalog niezbędnych kierunków działań, następnie zaś wskazówki, jak skutecznie zarządzać realizacją Strategii. Wdrażanie założeń dokumentu uwzględnia regularny monitoring wskaźników, które obrazują efekty podejmowanych działań.

---

<sup>4</sup> W tym miejscu należy się uwaga na temat danych wykorzystywanych w diagnozie społecznej gminy. Źródłem pochodzenia informacji ilościowych są rejestry i sprawozdania służb społecznych i zatrudnienia oraz statystyki GUS. Jednostki, z których zaczerpnięto te dane, działają w oparciu o przyjęte procedury formalne. W związku z tym, jakość danych (np. ich wiarygodność, kompletność) nie powinna co do zasady budzić zastrzeżeń. Wyzwaniem jest natomiast adekwatność danych, ich przydatność w określaniu skali problemów społecznych (zwłaszcza takich jak przemoc, uzależnienia) w populacji Gminy. Trzeba mieć na uwadze, że przeprowadzenie w pełni reprezentatywnych badań wśród mieszkańców, w kierunku precyzyjnego określenia odsetka populacji dotkniętej określonymi problemami, byłoby przedsięwzięciem bardzo kosztownym. Dlatego też prezentowane w diagnozie sytuacji społecznej gminy dane ilościowe są zestawiane z różnych źródeł oraz „konfrontowane” z bardziej subiektywnymi, ale zarazem jakościowymi informacjami wynikającymi przede wszystkim z doświadczenia służb społecznych zajmujących się osobami i rodzinami wymagającymi pomocy i wsparcia.

## 2. Diagnoza sytuacji społecznej Gminy Lubawa

### 2.1. Informacje ogólne o gminie

Gmina Lubawa leży w południowo-zachodniej części województwa warmińsko-mazurskiego, w powiecie iławskim. Graniczy z siedmioma gminami: od północy z gminą Ostróda, od południa z gminami Nowe Miasto Lubawskie, Grodziczno i Rybno, od wschodu z gminą Dąbrówno, natomiast od zachodu z gminą Iława. Charakterystyczną cechą jej położenia jest umiejscowienie wokół miasta Lubawa.

Gmina zajmuje powierzchnię 23 645 ha, czyli ponad 236 km<sup>2</sup>. Charakteryzuje się gęstością zaludnienia sięgającą 45 osób/km<sup>2</sup>, która lokuje ją na 4 miejscu wśród gmin w powiecie iławskim oraz 35 miejscu wśród jednostek samorządu terytorialnego tego samego szczebla na Warmii i Mazurach (średnia wojewódzka to 59 osób na km<sup>2</sup>). Pod względem administracyjnym obejmuje 38 miejscowości, wchodzących w skład 27 sołectw<sup>5</sup>. W świetle danych Urzędu Gminy Lubawa<sup>6</sup> do najliczniej zamieszkałych miejscowości należą: Rożental (1 003 osoby), Kazanice (702), Grabowo (640), Byszałd (630), Prątnica (624), Złotowo (623) oraz Tuszewo (619). Najmniejszą miejscowością jest Raczek, zamieszkiwany przez 22 osoby, a następnie Losy i Kołodziejki (po 40 mieszkańców). Siedzibę władz samorządowych Gminy Lubawa stanowi Fijewo.

Gmina posiada korzystne położenie, w niedużej odległości od trzech miast powiatowych – Iławy (ok. 19 km od Fijewa), Nowego Miasta Lubawskiego (ok. 17 km) oraz Ostródy (ok. 31 km). Najważniejszym elementem sieci drogowej na jej terytorium jest droga krajowa nr 15 łącząca dwa miasta wojewódzkie – Olsztyn i Toruń. Przez obszar Gminy przebiegają również drogi wojewódzkie: nr 536 Iława-Samplawa, nr 537 Lubawa-Frygnowo-Pawłowo oraz 541 Lubawa-Lidzbark-Żuromin-Dobrzyń. Jedyna stacja kolejowa na terenie Gminy znajduje się w Rakowicach, skąd można dojechać do Iławy, stanowiącej węzeł kolejowy województwa, a także do Działdowa oraz Malborka.

Istotnym zasobem Gminy Lubawa jest urozmaicona rzeźba terenu, będąca efektem ostatniego zlodowacenia bałtyckiego. Jej zachodnią granicę wyznacza rzeka Drwęca, stanowiąca rezerwat przyrody na całym swoim biegu, natomiast wschodnia część gminy jest otuliną Parku Krajobrazowego Wzgórz Dylewskich. W świetle danych Głównego Urzędu Statystycznego, ponad 33,7% powierzchni gminy zajmują obszary chronionego krajobrazu (7 970,02 ha); 4,8% to parki krajobrazowe (1 133,82 ha), natomiast 0,1% powierzchni gminy stanowią rezerваты przyrody (30,53 ha).

Gmina Lubawa należy do Lokalnej Grupy Działania Ziemia Lubawska, której działalność koncentruje się na wspieraniu i upowszechnianiu zrównoważonego rozwoju, społeczeństwa obywatelskiego, rozwoju gospodarki opartej na wiedzy, a także budowaniu partnerstwa oraz poprawy jakości życia mieszkańców obszarów wiejskich<sup>7</sup>. Realizuje również partnerską współpracę zagraniczną z Unią Gmin Lanvallon-Plouha we Francji.

---

<sup>5</sup> Sołectwa Gminy Lubawa to: Byszałd, Czerlin, Fijewo, Gierłoż Polska, Grabowo, Gutowo, Kazanice, Losy, Lubstyn, Lubstynek, Ludwichowo, Łążyn, Mortęgi, Omule, Pomierki, Prątnica, Raczek, Rakowice, Rożental, Rumienica, Samplawa, Szczepankowo, Targowisko, Tuszewo, Wałdyki, Zielkowo, Złotowo.

<sup>6</sup> Dane według stanu na dzień 31 grudnia 2019 roku; obejmują mieszkańców na pobyt stały oraz czasowy.

<sup>7</sup> LGD Ziemia Lubawska jest następcą formalnym LGD na Rzecz Rozwoju Gmin Kurzętnik i Grodziczno. Funkcjonuje na terenie ośmiu gmin (<http://www.lgdziemialubawska.pl/>). Gmina Lubawa przystąpiła do LGD na podstawie Uchwały Nr XX/114/08 Rady Gminy Lubawa z dnia 30 października 2008 roku.

## 2.2. Procesy demograficzne

Zachodzące na terenie Gminy Lubawa procesy demograficzne można opisywać poprzez bilans ludności, struktury demograficzne, płodność i umieralność oraz migracje wewnętrzne i zewnętrzne. Wynikające stąd wnioski mają istotne znaczenie dla procesu planowania i realizacji inwestycji w infrastrukturę i programy społeczne służące zaspokajaniu potrzeb zbiorowych mieszkańców. Szczególnego znaczenia nabiera dynamika „starzenia się” społeczeństwa, związana z wydłużaniem czasu trwania życia ludzi i spadkiem dzietności.

Analiza danych demograficznych Gminy Lubawa w ostatnich dziesięciu latach pozwala na stwierdzenie, że wzrostowy trend w zakresie liczby ludności został odwrócony. Główną przyczyną jest ujemne saldo migracji, oznaczające, że więcej mieszkańców wymeldowuje się z terenu gminy niż się w niej zameldowuje. W 2018 roku saldo migracji osiągnęło najwyższą ujemną wartość -75, zaś w 2019 roku wartość -58. W całym analizowanym okresie przyrost naturalny w gminie rokrocznie przyjmował zaś wartości dodatnie (w przedziale od 30 do 70). Kwestię tę obrazuje poniższa tabela.

Tabela 1. Stan, ruch naturalny i migracje ludności w Gminie Lubawa w latach 2010-2019

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Liczba mieszkańców	10 564	10 604	10 621	10 619	10 632	10 670	10 716	10 759	10 729	10 689
- Liczba mężczyzn	5 387	5 404	5 417	5 414	5 423	5 436	5 438	5 451	5 450	5 445
- Liczba kobiet	5 177	5 200	5 204	5 205	5 209	5 234	5 278	5 308	5 279	5 244
Urodzenia żywe	135	116	127	108	124	135	123	169	126	120
Zgony	81	83	79	78	72	88	91	99	82	90
Przyrost naturalny	54	33	48	30	52	47	32	70	44	30
Zameldowania ogółem	118	86	98	111	87	0*	90	84	59	78
Wymeldowania ogółem	132	79	100	147	135	0*	113	126	134	136
Saldo migracji	-14	7	-2	-36	-48	0*	-23	-42	-75	-58

\* Brak informacji wiarygodnych lub porównywalnych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

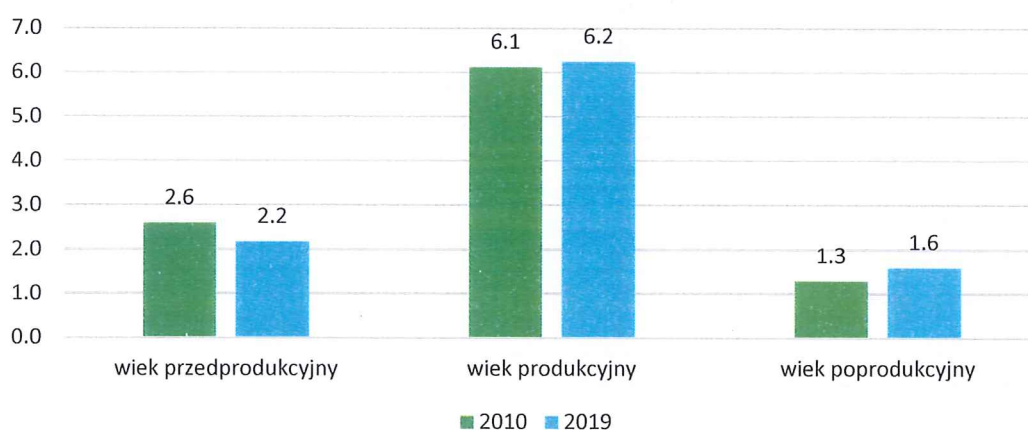
Pomimo odnotowanego w ostatnich dwóch latach spadku liczby ludności, na koniec analizowanego okresu Gmina Lubawa liczyła 10 689 mieszkańców, a więc o 125 więcej niż w pierwszym roku analizy. W strukturze ludności przeważają mężczyźni, stanowiąc na koniec 2019 roku 50,94% ogółu mieszkańców, natomiast kobiety to 49,06% społeczeństwa. Znajduje to odzwierciedlenie we współczynniku feminizacji – na każdych 100 mężczyzn w Gminie Lubawa przypada 96 kobiet. Jednakże, jeśli pod uwagę weźmiemy wyłącznie osoby w wieku rozrodczym (według definicji GUS – wiek 15-49 lat), wskaźnik feminizacji na koniec 2019 roku wynosił 90 i nie zmienił się w stosunku do 2010 roku. Oznacza to, że w grupie mieszkańców gminy w wieku 15-49 lat na każdych 10 mężczyzn przypada 9 kobiet. Co może być przyczyną takiej różnicy? Nie jest ona spowodowana ruchem naturalnym ludności, ponieważ w całym analizowanym okresie przyszło na świat 649 chłopców oraz 634 dziewczynek. Główną przyczyną wydają się ruchy migracyjne, a zwłaszcza wyjazdy w celach edukacyjnych lub zarobkowych. Więcej kobiet niż mężczyzn na stałe opuszcza gminę, ponieważ po uzyskaniu wyższego wykształcenia nie ma dostatecznych perspektyw na znalezienie odpowiadającego im zatrudnienia na lokalnym rynku pracy. Jedną z przyczyn jest struktura gminnej gospodarki, o czym więcej w następnym podrozdziale Strategii. Innym bardzo istotnym, jeśli nie kluczowym obecnie procesem demograficznym Gminy Lubawa, jest „starzenie się” społeczeństwa. Dotyczy ono w istocie nie tylko gminy, ale też całego kraju

i państw Europy Zachodniej, w wielu regionach zwłaszcza miejskich zachodząc znacznie szybciej niż na wsi. W latach 2010-2019 można zaobserwować systematyczny:

- ✓ spadek odsetka osób w wieku przedprodukcyjnym, a więc dzieci i młodzieży do 17 roku życia;
- ✓ nieznaczny wzrost odsetka osób w wieku produkcyjnym (mężczyźni 18-64 lata, kobiety 18-59 lat);
- ✓ wzrost odsetka osób w poprodukcyjnym okresie życia (mężczyźni 65 lat i więcej, kobiety od 60 lat wzwyż).

W ciągu dziesięciu lat, liczba dzieci i młodzieży zamieszkującej gminę spadła o ponad 15% - z 2 732 do 2 319 osób. Natomiast liczba osób w wieku emerytalnym wzrosła o ponad 24% - z 1 364 do 1 697 osób. Jednocześnie współczynnik obciążenia demograficznego pn. „ludność w wieku poprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym” zwiększył się z poziomu 21,1 w 2010 roku do poziomu 25,4 w 2019 roku. Należy zarazem nadmienić, że zarówno udział dzieci i młodzieży jak i osób w wieku senioralnym w ogólnej liczbie mieszkańców gminy wykazuje wartości korzystniejsze niż w kraju, województwie warmińsko-mazurskim oraz powiecie iławskim.

**Wykres 1. Porównanie udziału ludności według ekonomicznych grup wieku w Gminie Lubawa w 2010 i 2019 roku (w %)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Dla porównania, w 2019 roku odsetek mieszkańców w wieku przedprodukcyjnym w Polsce wynosił 18,1% i był niższy od wskaźnika w gminie o 3,6 punktów procentowych. Z kolei odsetek osób w wieku poprodukcyjnym w kraju ukształtował się na poziomie 21,9%, a więc był wyższy od wskaźnika w gminie aż o 6 punktów procentowych. Ponadto, w analizowanym okresie lat 2010-2019 zmiany struktury ludności Gminy Lubawa charakteryzowały się najmniejszą dynamiką przyrostu w grupie osób starszych - na poziomie 3,0 punktów proc. (w województwie – wzrost był na poziomie 5,8 pp.). Niepokojąca jest natomiast dynamika procesu zmniejszania się udziału dzieci i młodzieży do 17 r.ż. w ogólnej liczbie ludności, która w gminie wyniosła aż 4,2 pp. (dla porównania, w powiecie osiągając wartość 1,9, w regionie 1,8, a w kraju 0,7 punktów proc). Jeśli do tych informacji dodamy, że w latach 2010-2019 największy przyrost liczby ludności w wieku produkcyjnym w gminie dotyczył osób w przedziale wieku 40-49 lat oraz powyżej 55 roku życia, to należy się spodziewać utrzymania a nawet przyspieszenia dynamiki starzenia się społeczeństwa w okresie wdrażania Strategii.

### 2.3. Lokalna gospodarka i rynek pracy

Pod względem historycznym gmina Lubawa leży w granicach Ziemi Lubawskiej, która przez wieki geograficznie i kulturowo związana była z polskim Pomorzem. Tereny te mogą poszczycić się bogatym dziedzictwem w postaci licznych zabytków oraz stanowisk archeologicznych. Wyróżniają się również, na tle nie tylko województwa ale i całego kraju, wysokim rozwojem gospodarczym i aktywnością zawodową mieszkańców.

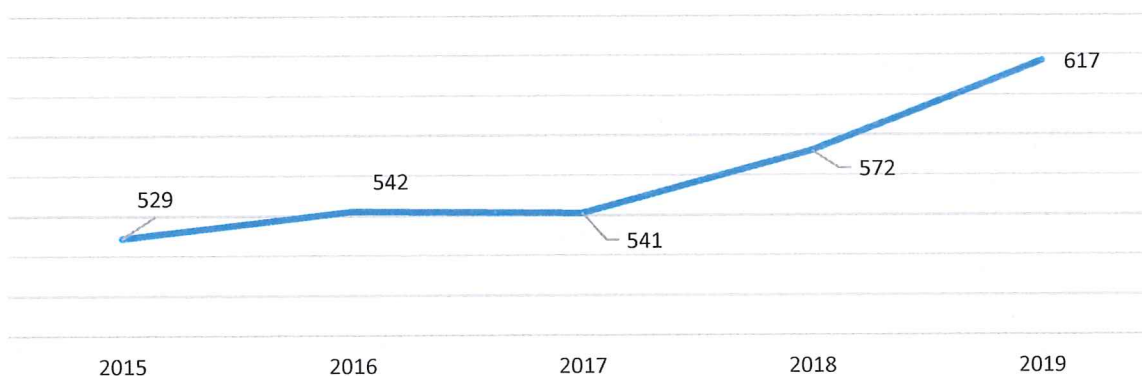
Podstawę lokalnej gospodarki od lat stanowi rolnictwo, oparte na hodowli trzody chlewnej, uprawie zbóż i sadownictwie. Na terenie gminy znajdują się 1 524 gospodarstwa rolne. W zasobach rolników indywidualnych pozostaje 19 014 ha gruntów rolnych, z których ponad 80% stanowią grunty orne<sup>8</sup>. Jednocześnie warto zauważyć, że lasy zajmują jedynie 3 209 ha, w związku z tym lesistość gminy wynosi zaledwie 13,6% (wskaźnik niższy niż w całym województwie warmińsko-mazurskim, przekraczający 31,7%).

Jednocześnie obserwowany jest proces dezagraryzacji obszarów wiejskich, który w pewnym stopniu dotyka również gminy Lubawa. W lokalnej gospodarce objawia się to rozwojem innych sfer działalności oraz zwiększaniem w nich zatrudnienia, w szczególności w branżach związanych z przemysłem i przetwórstwem przemysłowym. Proces ten wspiera ponadto bliskość miasta Lubawa, w którym ulokowanych jest dużo zakładów pracy.

Rejestry GUS dotyczące liczby podmiotów gospodarki narodowej na terenie gminy Lubawa nie odzwierciedlają potencjału gospodarczego oraz zatrudnieniowego tych ziem. Część firm mających tutaj zakłady produkcyjne, swoje siedziby lokuje poza granicami administracyjnymi gminy. W efekcie, gmina Lubawa na tle powiatu i całego województwa wypada dość skromnie, jeśli chodzi o nasycenie podmiotami gospodarczymi. Pod tym względem, w powiecie iławskim zajmuje siódme miejsce, a w województwie miejsce 88. na 116 gmin.

Pozytywny trend to powiększanie się sektora firm mających siedzibę na terenie gminy Lubawa. Na przestrzeni lat 2015-2019, liczba podmiotów gospodarczych wzrosła o 16,6%.

Wykres 2. Liczba podmiotów gospodarki narodowej w Gminie Lubawa w latach 2015-2019



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W świetle danych z rejestru REGON, wzrost liczby przedsiębiorstw odnotowano w grupie osób fizycznych prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą (w 2015 roku było ich 428, zaś cztery lata później 497) oraz w grupie spółek cywilnych i spółek prawa handlowego (zwiększenie liczby podmiotów z 29 do 44). Zmianie nie uległa ogólna liczba organizacji pozarządowych

<sup>8</sup> Raport o stanie Gminy Lubawa za 2019 rok, stanowiący załącznik do Zarządzenia nr 268/2020 Wójta Gminy Lubawa z dnia 28 maja 2020 roku, s. 4.

(zarówno w 2015 jak i 2019 roku wynosiła 26), zmniejszyła się zaś liczba zarejestrowanych w gminie spółdzielni (z 2 do 1). Warto ponadto wskazać, że według udostępnionych w BDL GUS danych na temat klas wielkości przedsiębiorstw, porównanie 2015 i 2019 roku daje ciekawą konkluzję. Wspomniany wyżej wzrost liczby podmiotów gospodarczych w Gminie Lubawa dotyczył wyłącznie firm zatrudniających od 0 do 9 pracowników, których liczba zwiększyła się z 506 do 594. W pozostałych kategoriach liczba podmiotów gospodarki narodowej nie uległa zmianie. W grupie zatrudniających 10-49 pracowników wynosiła 18, a w grupie zatrudniających 50-249 pracowników – wynosiła 5. W analizowanym okresie w gminie nie było firm zatrudniających 250 i więcej osób.

Z kolei według wybranych sekcji PKD, w 2019 roku dominującą grupą podmiotów w Gminie Lubawa były te działające w branży handlu i naprawy pojazdów (121), budownictwa (107), przemysłu i przetwórstwa przemysłowego (74), rolnictwa, leśnictwa, łowiectwa i rybactwa (70) oraz transportu i gospodarki magazynowej (57). Największy wzrost liczby podmiotów dotyczył branży budowlanej (w 2015 roku było 75 firm w tej sekcji PKD), przemysłu (w 2015 r. – 58 firm) oraz transportu i gospodarki magazynowej (cztery lata wcześniej - 42 podmioty). Największy spadek odnotowano zaś w grupie przedsiębiorstw w sekcji PKD rolnictwo i leśnictwo (w 2015 r. było ich 81, czyli o 11 więcej niż w 2019 r.<sup>9</sup>).

Rozwój lokalnej przedsiębiorczości, korzystne położenie komunikacyjne gminy oraz postawy prezentowane przez dużą grupę mieszkańców, którzy są aktywni na rynku pracy, znajdują odzwierciedlenie w statystykach dotyczących liczby osób pracujących i bezrobotnych zarejestrowanych w powiatowym urzędzie pracy z terenu Gminy Lubawa.

**Tabela 2. Pracujący i bezrobotni mieszkańcy Gminy Lubawa w latach 2015-2019**

<b>Wyszczególnienie</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Pracujący na 1000 ludności	157	169	169	170	169
Pracujący ogółem	1 678	1 816	1 816	1 819	1 809
w tym:					
- Mężczyźni	1 012	1 081	1 109	1 064	1 076
- Kobiety	666	735	707	755	733
Bezrobotni zarejestrowani ogółem	155	117	90	115	96
w tym:					
- Mężczyźni	44	49	29	53	40
- Kobiety	111	68	61	62	56
Udział bezrobotnych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym, w tym:	2,3%	1,7%	1,3%	1,7%	1,4%
- Mężczyźni	1,2%	1,3%	0,8%	1,5%	1,1%
- Kobiety	3,7%	2,2%	2,0%	2,0%	1,9%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

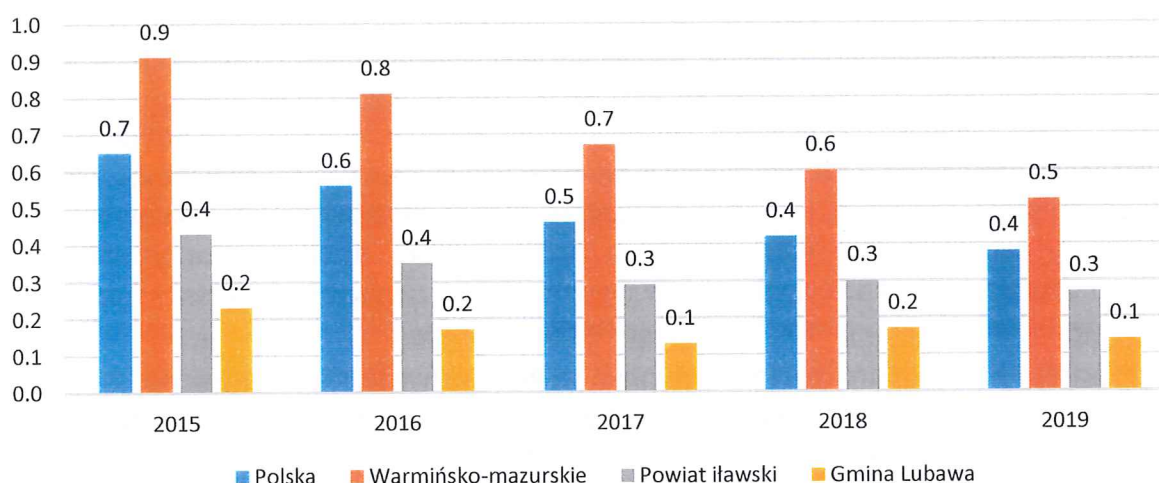
Należy podkreślić, iż zaprezentowane w tabeli dane na temat liczby pracujących nie obejmują wszystkich podmiotów gospodarczych (m.in. firm zatrudniających do 9 pracowników oraz organizacji społecznych), mają więc charakter poglądowy. Tym bardziej, że 96,3% wszystkich podmiotów w Gminie Lubawa to właśnie mikroprzedsiębiorstwa zatrudniające od 0 do 9 osób, w tym głównie jednoosobowe działalności gospodarcze bazujące na samozatrudnieniu. Również

<sup>9</sup> Dana ta może potwierdzać tezę o dezagrarnizacji gminy i spadku znaczenia rolnictwa w gospodarce lokalnej.

dane na temat bezrobocia rejestrowanego nie są dostatecznym źródłem wiedzy o sytuacji zatrudnieniowej. Niemniej, ich analiza pozwala na postawienie kilku wniosków.

Bez wątplenia Gmina Lubawa jest jednostką samorządu terytorialnego wyróżniającą się, jeśli chodzi o przedsiębiorczość i aktywność zawodową mieszkańców. Szczególne wrażenie robi porównanie na przestrzeni lat 2015-2019 odsetka bezrobotnych w liczbie osób w wieku produkcyjnym na szczeblu gminy, powiatu, województwa i kraju. Region Warmii i Mazur charakteryzuje się najwyższą dynamiką spadku analizowanego wskaźnika, jednak w ubiegłym roku udział bezrobotnych zarejestrowanych wśród mieszkańców w wieku produkcyjnym i tak był o 3,8 punktu proc. wyższy niż w Gminie Lubawa, w której bezrobocie przyjmuje tak niskie wartości, że trudno uznawać je za kluczową kwestię społeczną.

Wykres 3. Udział bezrobotnych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym w latach 2015-2019 (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Co więcej, prezentowane dane świadczą o stabilnej sytuacji na rynku pracy. Jednakże, w ocenie służb społecznych oraz liderów Gminy Lubawa, wciąż jedną ze słabych stron lokalnej gospodarki jest mała różnorodność branż, a także silny dysonans pomiędzy potrzebami i możliwościami pracodawców oraz pracowników. Istniejące miejsca pracy są częściej adresowane do mężczyzn, zaś wynagrodzenia oscylują wokół minimalnej stawki za pracę, stanowiąc bodziec do dezaktywizacji zawodowej albo emigracji zarobkowej do większych miast lub za granicę. Wyzwaniem pozostają również m.in.: rozwój kapitału ludzkiego (niskie kwalifikacje, przypadkowy wybór ścieżki rozwoju zawodowego, brak motywacji), niedostatek kultury i wzajemnego szacunku w miejscu pracy, a także trudności w zapewnieniu opieki nad małymi dziećmi z uwagi na niedostateczną dostępność opieki żłobkowej i przedszkolnej. Bariere aktywności zawodowej stanowi ponadto słaby rozwój komunikacji w zakresie publicznego transportu zbiorowego wewnątrz i na zewnątrz Gminy.

## 2.4. Aktywność społeczna i obywatelska

W świetle definicji zaczerpniętej z Encyklopedii PWN, aktywność społeczna to „wszystkie unormowane społecznie działania jednostek, wykonywane w ramach określonych ról społecznych”. Może być rozumiana w sposób szeroki i wyrażać się w pracy zawodowej, twórczości, zdobywaniu wiedzy, zabawie, uczestnictwie w grupach społecznych; bądź w sposób węższy – jako praca społeczna, uczestnictwo w działaniach, które wykraczają poza obowiązki zawodowe i rodzinne oraz zmierzają do realizacji istotnych wartości społecznych.

Charakterystycznymi cechami aktywności społecznej są: oddziaływanie na otoczenie, dobrowolność, bezinteresowność i samorzutność<sup>10</sup>.

W prezentowanym rozumieniu, aktywność społeczna jest bliska działaniom obywatelskim, które oznaczają zaangażowanie mieszkańców w sprawowanie i/lub wpływanie na działania władz publicznych, zarówno bezpośrednio np. poprzez obejmowanie funkcji w strukturach samorządu lokalnego takich jak radny, sołtys, jak i pośrednio m.in. poprzez udział w wyborach, referendach, konsultacjach publicznych, pisanie petycji i wniosków do władz samorządowych i rządowych, a także poprzez debatę publiczną w mediach, manifestacje i inne akcje obywatelskie.

Warto przyjrzeć się danym dotyczącym udziału mieszkańców Gminy Lubawa w wyborach powszechnych. W ostatnich przeprowadzonych wyborach krajowych, a więc wyborach Prezydenta RP przeprowadzonych 28 czerwca 2020 roku (pierwsza tura), frekwencja w gminie wyniosła 59,84% i była wyższa od wojewódzkiej o 2,71 punktu procentowego. Co ciekawe, mniejszym zainteresowaniem cieszyły się wybory samorządowe przeprowadzone w 2018 roku. W głosowaniu na wójta gminy wzięło udział 47,24% uprawnionych. Frekwencja w wyborach krajowych była zatem wyższa, pomimo, że wybory samorządowe „są istotne z punktu widzenia bliskości przestrzennej i społecznej spraw i osób, których dotyczą. (...) Niska frekwencja w wyborach samorządowych wskazuje na problem w funkcjonowaniu społeczności lokalnych: ludność ta bowiem bardziej interesuje się wyborami ogólnokrajowymi, niż lokalnymi, mimo, że to wybory samorządowe mają wpływ na sprawy, które bezpośrednio dotyczą lokalnej społeczności. Problem może wynikać ze świadomości oraz z wpływu czynników tj. np. medialne nagłaśnianie kampanii do wyborów szczebla ogólnokrajowego”<sup>11</sup>.

Innym bardzo istotnym przejawem aktywności społeczeństwa jest zaangażowanie mieszkańców w działalność organizacji pozarządowych oraz grup nieformalnych. W świetle rejestru REGON, na koniec 2019 roku na terenie Gminy Lubawa siedzibę miało 26 fundacji, stowarzyszeń i innych organizacji społecznych. Natomiast według bardziej aktualnych danych z Krajowego Rejestru Sądowego<sup>12</sup>, na terenie Gminy Lubawa zarejestrowanych jest 27 organizacji pozarządowych:

- 1) Ochotnicza Straż Pożarna w Rakowicach
- 2) Ochotnicza Straż Pożarna w Targowisku
- 3) Ochotnicza Straż Pożarna w Wałdykach
- 4) Ochotnicza Straż Pożarna w Rumienicy
- 5) Ochotnicza Straż Pożarna w Gutowie
- 6) Ochotnicza Straż Pożarna w Łążynie
- 7) Ochotnicza Straż Pożarna w Szczepankowie
- 8) Ochotnicza Straż Pożarna w Pomierkach
- 9) Ochotnicza Straż Pożarna w Byszwałdzie
- 10) Ochotnicza Straż Pożarna w Tuszewie
- 11) Ochotnicza Straż Pożarna w Rożentalu
- 12) Ochotnicza Straż Pożarna w Grabowie
- 13) Ochotnicza Straż Pożarna w Zielkowie
- 14) Ochotnicza Straż Pożarna w Lubstynku
- 15) Ochotnicza Straż Pożarna w Kazanicach
- 16) Ochotnicza Straż Pożarna w Złotowie

<sup>10</sup> <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/aktywnosc-spoeczna;3867107.html>.

<sup>11</sup> U. Panicz, *Frekwencja wyborcza a stan polskiej demokracji*, „Refleksje” nr 4/2011, s. 107-123.

<sup>12</sup> <https://ems.ms.gov.pl/krs/wyszukiwaniepodmiotu?t:lb=t> (stan na dzień 15.11.2020)



- 17) Ochotnicza Straż Pożarna w Prątnicy
- 18) Ochotnicza Straż Pożarna w Omulu
- 19) Kółko Rolnicze w Tuszewie
- 20) Kółko Rolnicze w Złotowie
- 21) Lubawskie Towarzystwo Producentów Trzody Chlewnej (z siedzibą w Fijewie)
- 22) Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Wsi Samplawa
- 23) Stowarzyszenie „Rowerowa Lubawa” (z siedzibą w Fijewie)
- 24) Stowarzyszenie Ośrodek Rozwoju Inicjatyw Lokalnych (z siedzibą w Prątnicy)
- 25) Fundacja „Mortęska”
- 26) Klub Sportowy Constract w Wałdykach
- 27) Stowarzyszenie „Pro Football Team” (z siedzibą w Samplawie).

Gminę Lubawa na tle Warmii i Mazur wyróżnia przede wszystkim aktywność mieszkańców w jednostkach Ochotniczej Straży Pożarnej, w tym ilość działających OSP (aktywnych 17 jednostek z 18 zarejestrowanych w KRS). Według stanu na dzień 31.03.2020r., w szeregach jednostek OSP było 800 członków, w tym 508 członków czynnych, 37 członków honorowych oraz 255 członków wspierających. Działało w tym czasie również 11 młodzieżowych drużyn pożarniczych oraz 7 drużyn pożarniczych kobiet.

Na terenie gminy prężnie działa również Gminne Zrzeszenie Ludowe Zespoły Sportowe w Lubawie, z siedzibą w Fijewie, będące związkiem stowarzyszeń, którego celem jest wszechstronne krzewienie kultury fizycznej i turystyki, ze szczególnym uwzględnieniem problemów środowiska wiejskiego. GZ LZS posiada aż 13 Kół ulokowanych w różnych częściach gminy:

- 1) Koło LZS w Kazanicach – LZS „Jordan Kazanice”
- 2) Koło LZS w Łążynie – LZS „Avista Łążyn”
- 3) Koło LZS w Złotowie – LZS „Lider” Złotowo
- 4) Koło LZS w Tuszewie – LZS „Tessa” Tuszewo
- 5) Koło LZS w Rożentalu – LZS „Torpeda” Rożental
- 6) Koło LZS w Prątnicy – LZS „Prątniczanka” Prątnica
- 7) Koło LZS w Szczepankowie – LZS „Iskra” Szczepankowo
- 8) Koło LZS w Mortęgach – LZS „Orzeł” Mortęgi
- 9) Koło LZS w Łążku – LZS Łążek
- 10) Koło LZS w Targowisku – LZS „Santar” Targowisko
- 11) Koło LZS w Omulu – LZS OKS Omule
- 12) Koło LZS w Rumienicy – LZS „Makrodach” Rumienica
- 13) Koło LZS w Grabowie – LZS „Orzeł” Grabowo.

Jak podaje BDL GUS<sup>13</sup>, w klubach sportowych na terenie gminy zrzeszonych było 287 członków. Ćwiczących w ośmiu sekcjach sportowych były łącznie 284 osoby, w większości to dorośli mężczyźni oraz chłopcy do 18 roku życia. Ci ostatni stanowili większość, bo aż 52,8% wszystkich ćwiczących. Należy jednak nadmienić, że kultura fizyczna cieszy się znacznie większym zainteresowaniem, niż to wynika ze statystyk. W imprezach sportowych i innych wydarzeniach organizowanych przez LZS-y i inne kluby uczestniczyło kilka razy więcej uczestników.

---

<sup>13</sup> Dane prezentowane są za 2018 rok (brak danych za 2019 r.).

Zaprezentowana wyżej lista organizacji pozarządowych nie wyczerpuje jednak sfery podmiotów społecznych i obywatelskich, ponieważ na terenie Gminy Lubawa funkcjonują również Kluby Seniora i Koła Gospodyń Wiejskich (więcej na ten temat w podrozdziale 3.2 strategii).

Należy ponadto wspomnieć, że od 2017 roku działa Rada Seniorów Gminy Lubawa. Ciało to podejmuje działania na rzecz integracji środowiska osób starszych oraz wzmocnienia udziału seniorów w życiu społeczności lokalnej Gminy Lubawa. W skład Rady Seniorów wchodzi 11 osób reprezentujących środowiska seniorskie oraz organizacje zrzeszające osoby starsze, działające na ich rzecz.

Powyższe informacje nie wyczerpują zagadnienia aktywności mieszkańców Gminy w tzw. III sektorze. Ze względu bowiem na położenie wokół Lubawy, mają oni możliwość angażowania się w działalność organizacji posiadających siedzibę na terenie miasta, jak również obszar gminy może leżeć w zasięgu działania innych organizacji.

## **2.5. Warunki mieszkaniowe**

W świetle danych Eurostatu za 2018 rok, na obraz polskiego mieszkalnictwa składało się przede wszystkim przeludnienie, które dotyczyło prawie 40% mieszkańców kraju, zaś w grupie osób zagrożonych ubóstwem (innymi słowy żyjących w gospodarstwach domowych, w których dochód ekwiwalentny do dyspozycji na osobę wynosił poniżej 60% krajowej mediany) – 47,7% obywateli. Oprócz przeludnienia we wskaźniku jakości warunków mieszkaniowych Eurostat uwzględnia też pewne inne aspekty deprivacji mieszkaniowej, takie jak brak łazienki lub toalety, nieszczelny dach lub niedoświetlenie mieszkania. Używa się też wskaźnika poważnej deprivacji mieszkaniowej, który definiuje się jako odsetek osób zajmujących mieszkania uważane za przeludnione, w których dodatkowo występuje co najmniej jeden z wymienionych powyżej wyróżników deprivacji mieszkaniowej<sup>14</sup>. W Polsce problem ten dotyczy 10% mieszkańców, którzy borykają się ze złym stanem technicznym mieszkania, przejawiającym się głównie w przeciekającym dachu oraz zawilgoceniu ścian i podłóg, brakiem możliwości bądź trudnościami w dokonywaniu bieżących napraw i remontów, a w konsekwencji z ryzykiem pojawiania się problemów ze zdrowiem. Z tego względu warunki mieszkaniowe nie tylko stanowią wyznacznik statusu społecznego i materialnego, ale także bezpośrednio wpływają na jakość życia.

W kontekście danych Eurostatu, pozytywnym zjawiskiem jest poprawa ogólnych warunków mieszkaniowych w Gminie Lubawa. Jak podaje GUS, liczba mieszkań w ciągu ostatnich lat systematycznie rośnie. Na koniec 2019 roku w Gminie było 2 758 mieszkań. W porównaniu do 2015 roku, ich liczba wzrosła o 98, tj. o 3,7%.

Warto również zauważyć systematyczne zwiększanie się przeciętnej powierzchni użytkowej przypadającej na jedno mieszkanie i na jedną osobę, a także przeciętnej liczby izb w mieszkaniach. Podczas gdy w 2015 roku przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania wynosiła 90,1 m<sup>2</sup>, a powierzchnia przypadająca na 1 osobę – 22,5 m<sup>2</sup>, to w 2019 roku wskaźniki te wynosiły odpowiednio 92,8 m<sup>2</sup> oraz 23,9 m<sup>2</sup>. Ogólny wizerunek jakości mieszkań w Gminie, wyrażony we wskaźnikach ich wyposażenia w urządzenia techniczno-sanitarne, w analizowanym okresie również uległ poprawie.

---

<sup>14</sup> Dane statystyczne dotyczące mieszkalnictwa za 2018 r., Eurostat, artykuł dostępny online: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Housing\\_statistics/pl](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Housing_statistics/pl)

**Tabela 3. Wybrane dane dotyczące mieszkań w Gminie Lubawa w latach 2015-2019**

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018	2019
Liczba mieszkań	2 660	2 686	2 703	2 724	2 758
Przeciętna powierzchnia użytkowa 1 mieszkania (w m <sup>2</sup> )	90,1	90,8	91,3	91,9	92,8
Przeciętna liczba izb w 1 mieszkaniu	4,48	4,49	4,50	4,51	4,52
Przeciętna powierzchnia użytkowa na 1 osobę (w m <sup>2</sup> )	22,5	22,8	22,9	23,3	23,9
Przeciętna liczba osób na 1 mieszkanie	4,01	3,99	3,98	3,94	3,88
Odsetek mieszkań wyposażonych w wodociąg	96,0%	96,0%	96,0%	96,1%	b.d.
Odsetek mieszkań wyposażonych w łazienkę	84,5%	84,6%	84,7%	85,0%	b.d.
Odsetek mieszkań wyposażonych w centralne ogrzewanie	70,2%	70,5%	70,7%	70,9%	b.d.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Niewielka i z roku na rok zmniejszająca się część zasobów mieszkaniowych pozostaje obecnie w posiadaniu gminy. Są to mieszkania komunalne, o których przyznanie mogą starać się osoby, których nie stać na zakup własnego mieszkania czy też na wynajęcie mieszkania na zasadach wolnorynkowych. Według stanu na koniec 2019 roku w Gminie Lubawa były 22 mieszkania komunalne (stanowiące zaledwie 0,8% ogólnych zasobów mieszkaniowych w gminie), w tym 9 jako lokale socjalne – wszystkie zlokalizowane w Szczepankowie. W latach 2015-2019 liczba wniosków złożonych na mieszkanie z zasobów komunalnych Gminy Lubawa wyniosła 16, natomiast na mieszkanie socjalne w końcu 2019 roku nie oczekiwała żadna osoba.

## 2.6. Dominujące problemy 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. Jest to zjawisko niekorzystne również z punktu widzenia państwa, ponieważ utrudnia lub nawet uniemożliwia samodzielne oraz efektywne funkcjonowanie osób i rodzin. Konsekwencją problemów społecznych są różne przejawy wykluczenia społecznego. Instytucją gminną, która w pierwszej kolejności podejmuje działania służące diagnozowaniu i rozwiązywaniu wspomnianych problemów, jest Ośrodek Pomocy Społecznej Gminy Lubawa. Statystyki jednostki są źródłem cennej wiedzy o sytuacji życiowej mieszkańców.

**Tabela 4. Świadczeniobiorcy pomocy społecznej w Gminie Lubawa w latach 2015-2019**

Wyszczególnienie	2015	2016	2017	2018	2019
Liczba osób, którym przyznano świadczenie	693	616	555	585	474
w tym osoby korzystające długotrwale	505	450	340	331	315
Liczba rodzin	459	426	371	430	360
Liczba osób w rodzinach	1 423	1 198	1 105	1 041	912

Źródło: opracowanie własne na podstawie Oceny Zasobów Pomocy Społecznej za 2019 r.

Analizując zestawienie liczby osób i rodzin, którym w latach 2015-2019 przyznawano świadczenia z pomocy społecznej, należy zwrócić uwagę na dynamiczny spadek liczby środowisk obejmowanych wsparciem. W ubiegłym roku grupa osób, którym przyznano świadczenie pieniężne lub niepieniężne, zmalała poniżej pół tysiąca, natomiast liczba mieszkańców gminy zamieszkujących rodziny korzystające z pomocy społecznej – zdecydowanie poniżej tysiąca. Oznacza to, że odsetek ludności objętej pomocą społeczną w gminie w 2019 roku wyniósł 8,53% i był niższy względem 2015 roku aż o 4,81 punktu procentowego.

Prezentowana malejąca tendencja dotycząca skali korzystania z pomocy społecznej odzwierciedla zmiany demograficzne i sytuację gospodarczą w gminie. W głównej mierze jest spowodowana poprawą sytuacji materialnej rodzin, będącej efektem dobrej koniunktury na rynku pracy oraz pobierania przez rodziny z dziećmi świadczenia wychowawczego w ramach rządowego programu „Rodzina 500+”. Pewien wpływ na łączną liczbę osób w rodzinach korzystających ze świadczeń OPS ma również „starzenie się” społeczeństwa, w wyniku którego coraz większa grupa emerytów i rencistów wymaga wsparcia. Obserwowany jest zatem spadek liczby świadczeniobiorców, którzy mają na utrzymaniu dzieci, przy jednoczesnym wzroście liczby klientów OPS pochodzących z gospodarstw domowych, w których źródłem utrzymania jest emerytura lub renta. Warto nadmienić, że w 2019 roku ogólna liczba rodzin objętych wsparciem z pomocy społecznej wyniosła 360, w tym rodziny z dziećmi w liczbie 133 stanowiły 36,9% ogółu, zaś rodziny emerytów i rencistów w liczbie 103 stanowiły 28,6% wszystkich rodzin korzystających ze wsparcia OPS.

W ramach świadczeń pieniężnych, zasiłek stały otrzymywały w 2019 roku 33 osoby, z czego 27 to osoby samotnie gospodarujące a 6 osoby w rodzinach. Natomiast zasiłek okresowy pobierały 104 osoby, w tym 38 z tytułu bezrobocia, 24 z powodu niepełnosprawności, a 12 z tytułu długotrwałej choroby. W porównaniu do 2017 roku, grupa osób otrzymujących zasiłek stały zmalała o 26,6% zaś zasiłek okresowy – o 14,75%.

Tabela 5. Powody przyznawania pomocy społecznej w Gminie Lubawa w latach 2017-2019<sup>15</sup>

Wyszczególnienie	2017		2018		2019	
	Liczba rodzin	Liczba osób w rodzinach	Liczba rodzin	Liczba osób w rodzinach	Liczba rodzin	Liczba osób w rodzinach
ubóstwo	175	542	147	386	106	288
potrzeba ochrony macierzyństwa	101	478	99	443	80	370
w tym: wielodzietność	49	289	45	253	40	221
niepełnosprawność	138	307	145	316	117	237
bezrobocie	72	205	66	168	53	126
długotrwała lub ciężka choroba	94	144	126	207	103	164
bezradność w sprawach opiek.-wych.	38	135	38	126	26	87
alkoholizm	5	19	1	4	3	3
przemoc w rodzinie	0	0	0	0	2	4
bezdomy	1	1	0	0	2	2
opuszczenie zakładu karnego	2	7	1	1	2	2
zdarzenia losowe	0	0	1	3	2	5

Źródło: opracowanie własne na podstawie OZPS.

Analiza struktury demograficznej świadczeniobiorców wskazuje na przewagę kobiet – w 2019 roku z pomocy społecznej skorzystało 281 kobiet (59,3% ogółu klientów), spośród których aż 188 miało status korzystających długotrwale. Biorąc pod uwagę wiek, z pomocy społecznej w największej mierze korzystały osoby w wieku produkcyjnym (201 os.; 42,4%) oraz dzieci i młodzież do 17 roku życia (183 os.; 38,6%). Mieszkańcy w najstarszych grupach wiekowych,

<sup>15</sup> W zestawieniu uwzględniono tylko faktycznie występujące w statystykach OPS powody korzystania z pomocy społecznej w latach 2017-2019. Nie ujęto sieroctwa, potrzeby ochrony ofiar handlu ludźmi, narkomanii, trudności w integracji uchodźców, sytuacji kryzysowej oraz klęski żywiołowej lub ekologicznej – ponieważ w analizowanym okresie z tych powodów nie korzystała z pomocy żadna rodzina.

w liczbie 90 osób, stanowili niecałe 19% świadczeniobiorców. Co ciekawe, w grupie dzieci i młodzieży dziewczęta stanowią prawie połowę osób, którym przyznano świadczenie. Ich udział zdecydowanie rośnie wśród klientów w wieku produkcyjnym 18-59 lat (64,7%) oraz w wieku emerytalnym - powyżej 60 r. ż. (67,8%).

Pomoc społeczna udzielana jest osobom i rodzinom w szczególności z następujących powodów<sup>16</sup>: 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.

W świetle powyższych danych, z perspektywy służb pomocy społecznej dominującymi problemami Gminy Lubawa są: ubóstwo, potrzeba ochrony macierzyństwa, niepełnosprawność, bezrobocie, długotrwała lub ciężka choroba oraz bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego. Trzeba jednak pamiętać, że problemy społeczne mają najczęściej charakter wielowymiarowy, składają się na nie różne, wzajemnie warunkujące się dysfunkcje i sytuacje kryzysowe. Dla przykładu, alkoholizm może być zarówno przyczyną bezrobocia, ubóstwa, bezdomności, choroby czy przemocy w rodzinie, jak i ich skutkiem. Dlatego też, diagnoza problemów społecznych powinna uwzględniać dokładniejszą ocenę sytuacji osób i grup społecznych zamieszkujących Gminę Lubawa, znajdujących się w bardziej niekorzystnym położeniu niż ogół społeczeństwa.

## 2.7. Analiza sytuacji wybranych grup społecznych

Jak już zostało podkreślone we wprowadzeniu do Strategii, lokalna polityka społeczna zmierza do kształtowania warunków i jakości życia mieszkańców w taki sposób, aby wszyscy członkowie wspólnoty mogli korzystać z dóbr i usług umożliwiających im zaspokojenie potrzeb, wypełnianie różnych ról społecznych oraz rozwój osobisty. Przeszkodą w realizacji tego celu mogą być determinanty wykluczenia społecznego. Szczególnie chodzi o deficyty oraz bariery indywidualne i społeczne dotyczące osoby i grupy, które:

- ✓ nie zostały wyposażone w kapitał życiowy umożliwiający im normalną pozycję społeczną, zdobycie odpowiedniego poziomu kwalifikacji, wejście na rynek pracy lub założenie rodziny;
- ✓ nie posiadają dostępu do odpowiednich instytucji pozwalających na wyposażenie w kapitał życiowy, jego rozwój i pomnażanie;
- ✓ posiadają cechy utrudniające im korzystanie z powszechnych zasobów społecznych (np. ze względu na zaistnienie niepełnosprawności, długotrwałej choroby, uzależnienia);
- ✓ są przedmiotem niszczącego działania innych osób lub podmiotów (polegającego na stosowaniu przemocy, szantażu, dyskryminacji itp.);
- ✓ żyją w niekorzystnych warunkach ekonomicznych (ubóstwo materialne)<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> Zgodnie z art. 7 ustawy o pomocy społecznej.

<sup>17</sup> Są to wyznaczniki wykluczenia społecznego zaproponowane w przyjętej w 2004 roku przez Radę Ministrów *Narodowej Strategii Integracji Społecznej dla Polski* (s. 22-23). Definicja ta, pomimo upływu czasu, wydaje się nadal aktualna.

W dalszej części niniejszego podrozdziału przyjrzymy się bliżej grupom, które można wyodrębnić ze społeczności lokalnej stosując różne kryteria porządkujące. Analiza będzie miała charakter bardziej jakościowy niż ilościowy, ponieważ nie tylko skala danego zjawiska ma znaczenie (np. ile osób doświadcza problemu przemocy w rodzinie), ale też jego intensywność i negatywne skutki społeczne.

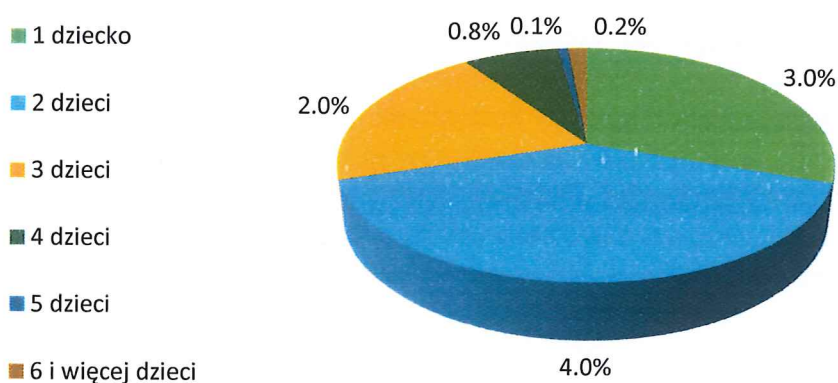
### 2.7.1. Rodziny wychowujące dzieci

Rodzina jest naturalnym środowiskiem służącym opiece i wychowaniu dzieci. Wypełnia też szereg innych ważnych społecznie funkcji. Występujące na jej drodze trudności życiowe są sprawą oczywistą i prawdopodobnie nieuniknioną. Mogą pojawić się w razie problemów zawodowych, utraty pracy czy niedostatecznych dochodów. Mogą też być efektem konfliktów małżeńskich/w związku osób dorosłych. Bardzo często ich źródłem są jednak problemy wychowawcze, wynikające z rozwoju dzieci, które na różnych etapach życia potrzebują odpowiedniej uwagi i mądrych oddziaływań wychowawczych. Rodzice i opiekunowie wyposażeni w niezbędne kompetencje rodzicielskie, samodzielnie albo przy wsparciu ze strony krewnych, znajomych bądź przy okresowym wsparciu specjalistów potrafią radzić sobie z problemami a nawet sytuacjami kryzysowymi. Natomiast w rodzinie, w której kumulują się różne deficyty i zaniedbania opiekuńczo-wychowawcze, jak również problemy materialne i psychologiczne, przezwyciężenie sytuacji trudnych może okazać się niemożliwe bez długotrwałego i wielopoziomowego wsparcia ze strony służb społecznych.

Trzeba przypomnieć, że w 2019 roku w Gminie Lubawa z pomocy społecznej z powodu bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego korzystało 26 rodzin, w których zamieszkiwało 87 osób. W tej grupie było 19 rodzin niepełnych oraz 5 rodzin wielodzietnych. Ponadto 80 rodzin (370 osób) było objętych pomocą społeczną z uwagi na potrzebę ochrony macierzyństwa. Jednakże ogółem z pomocy społecznej korzystały aż 133 rodziny z dziećmi (a w nich 554 mieszkańców gminy).

Wśród rodzin z dziećmi objętych pomocą społeczną dominowały rodziny z dwójką (39,8%) lub jednym dzieckiem (30,1%). Pozostałą grupę stanowiły rodziny wielodzietne z trójką lub większą liczbą dzieci. W rodzinach niepełnych objętych wsparciem OPS, których w 2019 r. było 37, najczęściej wychowywało się jedno dziecko (19 przypadków), nieco rzadziej dwójka dzieci (11 rodzin). W pięciu rodzinach niepełnych była trójka dzieci, a w dwóch – cztery lub więcej dzieci.

Wykres 4. Rodziny z dziećmi objęte pomocą społeczną w Gminie Lubawa w 2019 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdania MRPiPS-03 za 2019 rok.

Często wsparcie udzielane rodzinom z dziećmi przez Ośrodek Pomocy Społecznej ma charakter materialny. Dla przykładu w 2019 roku z posiłku dla dzieci (w ramach Wieloletniego rządowego programu „Posiłek w szkole i w domu”) korzystało 101 rodzin, a w nich 52 dzieci do czasu rozpoczęcia nauki w szkole podstawowej oraz 222 uczniów do czasu ukończenia szkoły ponadpodstawowej lub ponadgimnazjalnej. Rodzinom przyznawana była też pomoc w postaci stypendiów i zasiłków szkolnych, z których w okresie styczeń-czerwiec 2019 korzystało 128 uczniów z 55 rodzin z terenu gminy, zaś w okresie wrzesień- grudzień 2019 roku wsparcie socjalne otrzymało 156 uczniów z 47 rodzin.

Analizując problemy rodzin, trzeba również przyrzeć się statystykom dotyczącym świadczeń niepieniężnych. Wśród nich pojawia się asystentura rodzinna jako forma wsparcia adresowana do rodzin przeżywających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. W 2019 roku dwóch asystentów rodziny realizowało plan pracy z 26 rodzinami, w tym 10 rodzin niepełnych, 5 rodzin wielodzietnych. Problemami najczęściej doświadczanymi przez te rodziny były: niski poziom umiejętności wychowawczych rodziców oraz niewydolność opiekuńczo-wychowawcza, ogólna nieporadność życiowa, nieumiejętność gospodarowania budżetem domowym, niepełnosprawność, a także alkoholizm (który był powodem odebrania dzieci trzem rodzinom znajdującym się pod opieką asystenta).

### **2.7.2. Osoby i rodziny doświadczające dysfunkcji**

Dysfunkcja, według słownika języka polskiego, oznacza „nieprzystosowanie czegoś do pełnienia określonych funkcji”, zaś w sensie biologicznym – „nieprawidłowe funkcjonowanie komórki, tkanki, narządu lub całego organizmu”<sup>18</sup>. Z punktu widzenia lokalnej polityki społecznej dysfunkcjami będą zjawiska, które w sposób negatywny wpływają na funkcjonowanie społeczeństwa, w szczególności przemoc w rodzinie oraz uzależnienia.

Dysfunkcje wiążą się z naruszeniami prawa oraz powszechnie przyjętych norm społecznych, a także bardzo często z degradacją psychiczną i/lub fizyczną osób nimi dotkniętych. Ponadto towarzyszą im trudności życiowe i bariery, takie jak: ubóstwo w sferze materialnej i intelektualnej, bierność społeczno-zawodowa, niski poziom kompetencji interpersonalnych, niedojrzałość emocjonalna rodziców, nieumiejętność pełnienia ról rodzicielskich i małżeńskich, problemy opiekuńczo-wychowawcze. Kwestie te przenoszą się na otoczenie sąsiedzkie oraz środowisko szkolne. W odniesieniu do dzieci i młodzieży skutkiem negatywnych zjawisk są m.in. zaburzenia emocjonalne, schorzenia zdrowotne, trudności w przystosowaniu się do środowiska oraz w kontaktach z innymi ludźmi, mogące objawiać się depresją, nerwicami lub nadpobudliwością, zachowaniami agresywnymi i ryzykownymi, niską motywacją do nauki oraz słabymi wynikami w szkole, a także brakiem pasji i zainteresowań. Konsekwencją dysfunkcji systemu rodzinnego są ponadto przypadki ograniczania władzy rodzicielskiej przez sąd oraz umieszczania dzieci w pieczy zastępczej.

Przemoc w rodzinie (zwana potocznie przemocą domową) oznacza jednorazowe albo powtarzające się umyślne działanie lub zaniechanie naruszające prawa lub dobra osobiste członków rodziny, czyli osób najbliższych lub innych wspólnie zamieszkujących lub gospodarujących. Działanie to naraża członków rodziny na niebezpieczeństwo utraty życia, zdrowia, narusza ich godność, nierzadko też nietykalność cielesną oraz wolność, w tym seksualną, powoduje szkody na ich zdrowiu fizycznym lub psychicznym, a także wywołuje cierpienia i krzywdy moralne u ofiar przemocy.

---

<sup>18</sup> <http://sjp.pwn.pl/slownik/2555725/dysfunkcja>.

Danych na temat skali problemu dostarczają sprawozdania Gminnego Zespołu Interdyscyplinarnego ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie. W 2018 r. do Przewodniczącego Zespołu wpłynęło 8 formularzy Niebieskich Kart A. Z tego 7 formularzy było wszczynających procedurę w związku z podejrzeniem stosowania przemocy domowej. Większość z nich – 7 Niebieskich Kart zostało wypełnionych przez przedstawicieli Policji, a 1 NK przez przedstawiciela pomocy społecznej. Pomocą GZI objętych było łącznie 18 rodzin, w których przemocy domowej doświadczało 17 kobiet, 1 mężczyzna oraz 21 dzieci.

W 2019 roku liczba procedur Niebieskiej Karty wzrosła prawie dwukrotnie. Do przewodniczącego GZI wpłynęło bowiem 15 formularzy Niebieskich Kart A, w tym 13 formularzy wszczynających procedurę. 12 Niebieskich Kart było wypełnionych przez policję, a 1 NK przez OPS. Zespół udzielił pomocy łącznie 31 rodzinom, w których ofiarami przemocy było 31 kobiet oraz 21 dzieci.

Zaprezentowane liczby nie wskazują, aby problem przemocy w rodzinie był poważny, jeśli chodzi o skalę społeczną. Aczkolwiek analizując dane na temat tego zjawiska trzeba pamiętać, że często jest trudne do rozpoznania, niejednokrotnie trwa wiele lat, ale osoby nim dotknięte trzymają je w tajemnicy ze względu na związek emocjonalny ze sprawcą, obawę przed ostracyzmem społecznym, brak wiary w możliwość zmiany sytuacji czy nawet traktowanie przemocy jako prywatnej sprawy rodziny.

O ile przemoc domowa dotyczy zawsze rodziny, o tyle uzależnieniem może być dotknięta osoba samotnie gospodarująca. Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) definiuje uzależnienie jako stan psychiczny i fizyczny, wynikający 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 społecznych uzależnienie należy jednak rozumieć szerzej, tj. jako silną i nabytą potrzebę zażywania substancji psychoaktywnych bądź wykonywania określonych czynności, takich jak np. uprawianie hazardu, oglądanie telewizji, korzystanie z internetu czy robienie zakupów<sup>19</sup>. 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.

**Tabela 6. Świadczeniobiorcy pomocy społecznej w Gminie Lubawa w latach 2015-2019**

Wyszczególnienie	2018	2019
Liczba osób uzależnionych, z którymi członkowie GKRPA przeprowadzili rozmowy	28	32
Liczba członków rodzin osób uzależnionych, z którymi przeprowadzono rozmowy	4	2
Liczba osób, w stosunku do których GKRPA podjęła czynności zmierzające do orzeczenia obowiązku poddania się leczeniu w placówce leczenia uzależnienia od alkoholu	2	5
Liczba osób, wobec których GKRPA wystąpiła do sądu z wnioskiem o zobowiązanie do podjęcia leczenia odwykowego	2	5
Liczba rodzin, którym udzielono pomocy w związku z problemem alkoholowym	22	27

Źródło: opracowanie własne na podstawie Sprawozdań PARPA-G1 za rok 2018 i 2019

<sup>19</sup>Zob. *Współczesne teorie i praktyka profilaktyki uzależnień chemicznych i niechemicznych*, red. M. Jędrzejko, Warszawa 2009, s. 40; <http://www.kbpn.gov.pl/portaal?id=112184>.



W świetle statystyk pomocy społecznej, alkoholizm jest problemem, z powodu którego sporadycznie udzielane jest wsparcie mieszkańcom gminy. Więcej informacji dostarczają sprawozdania Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, która podejmuje szereg procedur mających na celu pomoc osobom uzależnionym od alkoholu oraz członkom ich rodzin – współuzależnionym, doświadczającym przemocy domowej i innych problemów związanych z nadużywaniem alkoholu.

Jakkolwiek również w przypadku statystyk GKRPA, skala problemu nie wydaje się duża, to trzeba pamiętać, że Komisja interweniuje w przypadkach trudnych, gdy osoba pije w sposób szkodliwy dla siebie i otoczenia (np. rodziny, sąsiadów). Należy ponadto wspomnieć, że istnieje wyraźny związek pomiędzy alkoholizmem a przemocą w rodzinie. Dla przykładu, w 2019 roku GKRPA kontaktowała się z 10 sprawcami przemocy, w szczególności motywując te osoby do udziału w programach edukacyjno-korekcyjnych dla osób stosujących przemoc. Komisja udzieliła również pomocy sześciu osobom doznającym przemocy domowej.

Jeśli zaś chodzi o inne dysfunkcje społeczne, to są one słabiej rozpoznane. Niemniej pracownicy służb społecznych i systemu oświaty sygnalizują rosnące zagrożenie uzależnieniami wśród młodych ludzi, zwłaszcza behawioralnymi takimi jak uzależnienie od internetu, gier komputerowych – czyli ogólnie świata wirtualnego. W związku z tym zwiększa się ryzyko doświadczenia cyberprzemocy czy przestępczości przez dzieci i młodzież.

#### **2.7.4. Osoby niepracujące, ubogie**

Ubóstwo i bezrobocie to dwa zjawiska ściśle ze sobą powiązane, choć nie zawsze brak płatnej pracy oznacza brak stałego dochodu, a w efekcie niski status materialny. W latach 2017-2019 dynamika spadku liczby rodzin korzystających z pomocy społecznej z powodu ubóstwa wyniosła 39,4%, zaś w przypadku bezrobocia 26,4%. Jednak problemy te nadal pojawiają się wśród głównych powodów korzystania z pomocy społecznej w Gminie Lubawa.

Zjawisko bezrobocia można analizować w oparciu o statystyki PUP, jednak nie odda to do końca skali szerszego zjawiska, czyli braku płatnego zatrudnienia. Część osób zarejestrowanych w PUP to osoby, które tylko formalnie są bezrobotne, ponieważ pracują w „szarej strefie”. Z drugiej strony poza rejestrami PUP pozostają osoby poszukujące pracy na własny rachunek, a także bierne zawodowo, które teoretycznie mogłyby pracować, jednak nie mają do tego motywacji, brakuje im kompetencji życiowych lub odpowiednich kwalifikacji. Nieaktywne są dość często również osoby, które mają ograniczony dostęp do rynku pracy ze względu na specyficzne cechy. Wielodzietność, niepełnosprawność, bezdomność czy alkoholizm powodują, że podjęcie i utrzymanie się w pracy może być szczególnie trudne, ponieważ bariery tkwią nie tylko w świadomości jednostek, ale też całego społeczeństwa (np. stereotypy dotyczące niższej wydajności pracowników z niepełnosprawnością) oraz systemu pomocy instytucjonalnej. W efekcie, bardziej „opłaca się” nie pracować i pobierać świadczenia społeczne.

Według danych PUP w ławie o strukturze bezrobocia, na koniec 2019 roku w grupie 96 zarejestrowanych bezrobotnych z Gminy Lubawa, większość stanowiły:

- Kobiety – w liczbie 56 (58,3% ogółu);
- Osoby z wykształceniem podstawowym, gimnazjalnym lub zasadniczym zawodowym – 56 os. (58,3%);
- W wieku 18-34 lata – 54 osoby (56,2%), w tym do 30 r.ż. – 43 osoby (33 kobiety)
- Pozostające bez pracy do 3 m-cy – 55 osób (57,3%).

Na przestrzeni całego 2019 roku, „napływ” bezrobotnych mieszkańców Gminy do PUP wynosił 314 osób, a odpływ to 333 osoby (saldo -19), z czego 197 osób (czyli 59,2%) zostało

wyrejestrowanych ze względu na podjęcie pracy. Powyższe statystyki mówią o korzystnej sytuacji na rynku pracy oraz występującym na znikomym poziomie bezrobociu.

Niewielki odsetek w grupie mieszkańców zarejestrowanych w PUP jako bezrobotni, stanowiły osoby z niepełnosprawnościami. Było to bowiem 9 osób (9,4% ogólnej liczby bezrobotnych). Jednocześnie, jak wynika ze statystyk Powiatowego Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności, w 2019 r. orzeczenie o zaliczeniu do stopnia niepełnosprawności zostało wydane w stosunku do 178 mieszkańców gminy. Większość z nich, czyli 122 os. (68,5% ogółu) zaliczono do grupy osób niepracujących. Dostępne dane nie pozwalają na określenie, ilu mieszkańców gminy w wieku produkcyjnym z orzeczoną niepełnosprawnością pozostaje bez pracy. Ale nawet jeśli przyjmiemy, że wszystkie osoby w wieku 60+ wykazane w statystyce, wobec których orzeczono niepełnosprawność, nie pracują, ponieważ mają np. stałe źródło dochodu (np. świadczenie emerytalne albo rentowe), to i tak otrzymujemy grupę blisko 50 osób z niepełnosprawnością w wieku aktywności zawodowej, które zatrudnienia nie posiadają. Widać tu związek pomiędzy czynnikiem wzmacniającym ryzyko wykluczenia społecznego (niepełnosprawność) a brakiem pracy. W efekcie może występować zjawisko „wielokrotnego wykluczenia”, w którym dana osoba doświadcza kilku problemów życiowych jednocześnie.

### **2.7.5. Osoby z niepełnosprawnością i przewlekle chorujące**

Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) definiuje zdrowie nie tylko jako całkowity brak choroby, ale także stan pełnego, fizycznego, umysłowego oraz społecznego dobrostanu, tj. dobrego samopoczucia. Zdrowie jest zatem jedną z podstawowych wartości, warunkujących prowadzenie produktywnego i satysfakcjonującego życia. Przewlekła lub ciężka choroba może zaś stanowić barierę w wypełnianiu ról zawodowych, rodzinnych i społecznych. Podobnie niepełnosprawność, definiowana jako „ograniczenie lub brak zdolności do wykonywania czynności w sposób lub w zakresie uważanym za normalny dla człowieka, wynikające z uszkodzenia i upośledzenia funkcji organizmu”<sup>20</sup>.

Zachowanie odpowiedniego poziomu zdrowotności społeczeństwa stanowi obecnie poważne wyzwanie, ze względu m.in. na postępujące starzenie się społeczeństwa, zanieczyszczenie środowiska i zmiany klimatyczne, niewłaściwą dietę, mało aktywny tryb życia itp. Jednocześnie jednym z zadań gminy jest ochrona zdrowia, czyli działalność, której celem jest zapobieganie chorobom i ich leczenie, utrzymanie rozwoju psychicznego, fizycznego i społecznego człowieka, przedłużanie życia, a także zapewnienie zdrowego rozwoju następnym pokoleniom.

W podrozdziale 2.6 Strategii, analizującym główne problemy społeczne Gminy Lubawa, była już mowa o tym, że niepełnosprawność oraz przewlekła i/lub ciężka choroba znajdują się w grupie pięciu najczęstszych powodów korzystania przez mieszkańców z pomocy społecznej. Jeśli by wziąć pod uwagę liczbę rodzin dotkniętych tymi problemami, to w 2019 roku niepełnosprawność była na pierwszym, a długotrwała choroba na trzecim miejscu wśród przyczyn obejmowania ludności wsparciem przez OPS.

Dane te nie dają jednak pełnego obrazu, jaka jest skala zjawiska. Warto więc sięgnąć po dodatkowe źródła, np. dane Powiatowego Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności w Łławie, który swoim zasięgiem obejmuje Gminę Lubawa. W statystykach Zespołu dotyczących osób zaliczonych do stopnia niepełnosprawności prawomocnym orzeczeniem (o stopniu niepełnosprawności lub orzeczeniem o wskazaniach do ulg i uprawnień) lub wyrokiem sądu,

---

<sup>20</sup> Cyt. za <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/niepelnospawnosc;3947453.html>

w 2018 roku widniało 164 mieszkańców gminy, zaś w 2019 roku – 178 osób. Ich analizę według wybranych cech socjodemograficznych prezentuje tabela poniżej.

W grupie osób posiadających orzeczoną niepełnosprawność nieznaczną przewagę mają mężczyźni. Pod względem wykształcenia, najwięcej orzeczeń dotyczy osób posiadających wykształcenie zasadnicze zawodowe, gimnazjalne lub niższe (w 2018 r. – 81,7% a w 2019 r. – 78,6% ogółu). Z przedstawionych danych można ponadto wysnuć wniosek, który odpowiada obserwacji rzeczywistości, że wraz z wiekiem nasila się zagrożenie niepełnosprawnością. Albowiem w ogólnej liczbie osób widniejących w statystykach Powiatowego Zespołu ds. Orzekania o Niepełnosprawności w Łławie, w 2019 roku mieszkańcy gminy w wieku 41-59 lat stanowili ponad 34,8%, a mieszkańcy w wieku 60 i więcej lat aż 42,7% ogółu osób z orzeczeniem. Najczęstszą przyczyną orzekania o niepełnosprawności w 2019 roku były: upośledzenie narządu ruchu (28,4% przypadków), choroby układu oddechowego i krążenia (17,7%), choroby neurologiczne (14,9%), choroby psychiczne (8,4%), a także choroby układu pokarmowego i choroby układu moczowo-płciowego (po 6,5%).

**Tabela 7. Osoby zaliczone do stopnia niepełnosprawności według wybranych cech w latach 2018-2019**

Wyszczególnienie		2018	2019
Stopień niepełnosprawności	lekki	64	58
	umiarkowany	65	76
	znaczny	35	44
Płeć	Kobieta	77	81
	Mężczyzna	87	97
Wiek	16-25	19	18
	26-40	18	22
	41-59	69	62
	60 lat i więcej	58	76
Wykształcenie	niższe niż podstawowe	12	24
	podstawowe i gimnazjalne	51	46
	zawodowe	71	70
	średnie	25	25
	wyższe	5	13

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PZOON.

Osoby z niepełnosprawnościami, przewlekłe chorujące i ich rodziny często w większym stopniu niż inni członkowie społeczności lokalnej narażone są na ubóstwo i wykluczenie. Mogą doświadczać odrzucenia zarówno w wymiarze personalnym, przez środowisko społeczne, jak i na gruncie zawodowym. Osoby z niektórymi rodzajami niepełnosprawnościami (np. ruchowo, niewidome i niedowidzące, głuche) mierzą się w codziennym funkcjonowaniu z barierami architektonicznymi, technicznymi oraz w komunikowaniu się, przez co ich uczestnictwo w życiu społecznym jest utrudnione. Ponadto jednymi z częściej doświadczanych problemów jest niedostatek środków finansowych oraz niewystarczający dostęp do opieki zdrowotnej i rehabilitacji. W rodzinach, w których przynajmniej jeden z członków jest osobą zależną, wymagająca stałej opieki, nasilają się problemy związane z godzeniem pracy zarobkowej i innych

obowiązków, a także przemęczenie i wypalenie osoby bliskiej sprawującej opiekę nad osobą chorującą lub z niepełnosprawnością.

### 2.7.6. Seniorzy

Według WHO, starość zaczyna się wraz z 60 rokiem życia i można ją podzielić na trzy etapy: do 74 r.ż. trwa wczesna starość, w przedziale 75-89 lat jest starość pośrednia (lub wiek podeszły), zaś od 90 r.ż. można już mówić o długowieczności lub późnej starości. Jednak pierwsze zmiany biologiczne, które oznaczają początek starości, zaczynają się w organizmie ludzkim już po czterdziestce. To wtedy słabnie zdrowotność oraz obniża się sprawność, rośnie zagrożenie przewlekłą chorobą i niepełnosprawnością (o czym była już mowa w poprzedniej części strategii). W wieku starszym te zmiany się nasilają – spada stężenie hormonów, spowalniają się funkcje poznawcze, motoryczne i pamięć, zaś występujące schorzenia dotyczą najczęściej układu krążenia (choroba wieńcowa, nadciśnienie), zmian nowotworowych, cukrzyca typu 2 i choroby układu kostno-stawowego. Osłabieniu ulega system immunologiczny, zdolność regeneracji po wysiłku oraz przystosowywanie się organizmu do zmiennych warunków<sup>21</sup>.

Jednak to, w jakiej kondycji psychicznej, emocjonalnej, fizycznej i społecznej dana osoba wkracza w wiek seniorski, zależy od mnóstwa czynników. Przede wszystkim jest efektem tego, jaki tryb życia osoba prowadziła, np. czy uprawiała sport lub inne aktywności na świeżym powietrzu, dobrze się odżywiała, stroniła od używek, jaką pracę wykonywała, a także czy budowała pozytywne relacje z bliskimi oraz znajomymi. W związku z tym, sytuacja życiowa danej osoby w wieku 60+ może się diametralnie różnić od jej rówieśników. Niemniej, analizując problemy i potrzeby osób starszych zamieszkujących Gminę Lubawa, można dokonać kilku uogólnień.

Po pierwsze, trzeba przypomnieć, że społeczeństwo gminy starzeje się. Na przestrzeni lat 2010-2019, liczba mieszkańców w wieku 60+ wzrosła o 28,3%, udział ludności w wieku 70+ zwiększył się o 10%, natomiast liczba osób w wieku 85+ podniosła się aż o 40,3%. Co prawda, dynamika tego procesu nie jest jeszcze tak duża, jak w regionie czy kraju, to jednak w najbliższych latach należy spodziewać się przyspieszenia, ponieważ równie szybko ubywa dzieci i młodzieży, a w wiek przedstarczy (45-59 lat) wchodzi kolejne grupy mieszkańców.

Po drugie, sytuacja materialna wielu osób starszych jest trudna. Minimalna emerytura rolnicza lub pracownicza, a w bardziej skrajnych sytuacjach (gdy osoba nie wypracowała prawa do emerytury) renta rodzinna, renta socjalna lub inne świadczenia z pomocy społecznej, mogą okazać się nie wystarczające do pokrycia kosztów życia, zwłaszcza w sytuacji problemów zdrowotnych i rosnących wydatków na leki i wizyty u lekarzy.

Po trzecie, seniorzy z różnych względów są bardziej narażeni na samotność i izolację społeczną. Dotyczy to zwłaszcza kobiet, których długość życia jest dłuższa niż mężczyzn<sup>22</sup>. Udział kobiet w grupie mieszkańców Gminy Lubawa w wieku poprodukcyjnym w 2019 r. wynosił ponad 66%. Kobiety częściej też stają się klientkami Ośrodka Pomocy Społecznej (stanowią bowiem 70% świadczeniobiorców w wieku emerytalnym). Po śmierci współmałżonka oraz usamodzielnieniu się dzieci, osoba starsza pozostaje sama w miejscu zamieszkania. Nie mając żadnego obowiązku społecznego (np. nauka, praca) oraz oparcia w rodzinie czy w otoczeniu sąsiedzkim, w obliczu rosnących problemów zdrowotnych, barier finansowych i komunikacyjnych oraz malejących kontaktów społecznych, traci sens życia, popada w depresję.

<sup>21</sup> [https://www.doz.pl/czytelnia/a12239-Zrozumiec\\_seniora\\_-\\_potrzeby\\_i\\_emocje\\_osob\\_starszych](https://www.doz.pl/czytelnia/a12239-Zrozumiec_seniora_-_potrzeby_i_emocje_osob_starszych) (15.11.2020)

<sup>22</sup> Według publikacji GUS pt. „Trwanie życia w 2019 roku”, w podregionie elbląskim, średnie dalsze trwanie życia osób w wieku 60 lat wynosi 18,6 lat dla mężczyzn oraz 23,4 lat dla kobiet, czyli prawie 5 lat więcej. Dostęp: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/trwanie-zycia/trwanie-zycia-w-2019-roku,2,14.html>

W obliczu powyższych problemów, seniorzy na pewnym etapie życia potrzebują pomocy innych osób w zaspokojeniu codziennych potrzeb (np. zakupy, przygotowanie posiłku, pielęgnacja i higiena ciała), jednakże nierzadko tej pomocy są pozbawieni. W takich przypadkach interweniują służby społeczne. Nie powinno dziwić, że liczba mieszkańców korzystających z usług opiekuńczych organizowanych przez OPS wzrosła z 33 osób w 2016 roku do 49 osób w 2019 roku. W tej grupie 14 osób stanowili mieszkańcy w wieku 75+. Ponadto 22 mieszkańców Gminy Lubawa powyżej 60 r. ż, którzy chorują przewlekle, są niepełnosprawni, samotni lub przebywają samotnie w domu przez większość czasu, została objęta usługą teleopieki. Porównując te liczby z danymi demograficznymi można dojść do wniosku, że skala zapotrzebowania na wsparcie jest wciąż relatywnie niewielka, jednakże wraz z dalszym wzrostem liczb seniorów oraz wydłużaniem się okresu trwania życia, a także pogarszaniem stanu zdrowia i rosnącym osamotnieniem osób starszych, zapotrzebowanie na świadczenie usług opiekuńczych oraz innych działań pomocowych będzie rosnąć.

### 3. Realizacja gminnej polityki społecznej

#### 3.1. Postawy programowe

Głównym dokumentem określającym cele i kierunki działań w ramach gminnej polityki społecznej była *Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Lubawa na lata 2016-2020*, przyjęta uchwałą nr XIII/69/2015 Rady Gminy Lubawa z 30 grudnia 2015 roku. Zakładała ona zintegrowane podejście do zdiagnozowanych problemów społecznych, łączące kompetencje oraz zadania samorządu gminy, jednostek organizacyjnych, innych instytucji publicznych oraz firm i podmiotów pozarządowych działających zwłaszcza w sferze pomocy społecznej, rynku pracy, zdrowia i uzależnień, mieszkalnictwa, edukacji, kultury, sportu oraz rekreacji.

Cel główny Strategii sformułowano następująco: „Poprawa warunków i jakości funkcjonowania mieszkańców Gminy Lubawa w środowisku rodzinnym, społecznym i zawodowym”. Miał on zostać osiągnięty dzięki realizacji celów strategicznych i szczegółowych, przypisanych do sześciu priorytetowych obszarów wynikających z przyjętej wizji pożądanych zmian. W każdym obszarze wskazany został katalog działań, który wyznaczał kluczowe, niezbędne kierunki zaangażowania władz samorządu, jednostek organizacyjnych gminy oraz partnerów lokalnych.

W obszarze **1. Rynek pracy**, jako cel strategiczny postawiono „Wzrost aktywności zawodowej mieszkańców poprzez poprawę ich zdolności do zatrudnienia lub prowadzenia działalności gospodarczej”, a także następujące cele szczegółowe:

- 1.1. Wzmacnianie motywacji, kwalifikacji oraz doświadczenia zawodowego potrzebnego na rynku pracy.
- 1.2. Stworzenie warunków do efektywnej aktywizacji zawodowej osób młodych w wieku 15-30 lat.
- 1.3. Wzrost znaczenia ekonomii społecznej w dziedzinie aktywizacji zawodowej osób zagrożonych marginalizacją.

W obszarze **2. Rodziny**, celem strategicznym było „Wzmocnienie rodzin w wypełnianiu podstawowych funkcji”, co miało nastąpić poprzez cele szczegółowe:

- 2.1. Zwiększenie kompetencji rodziców i opiekunów w zakresie opieki i wychowania dzieci.
- 2.2. Poprawa materialno-ekonomicznych warunków funkcjonowania rodzin.
- 2.3. Wzmocnienie międzysektorowej współpracy na rzecz wspierania rodzin.

W obszarze **3. Dzieci i młodzież** sformułowano cel strategiczny: „Zapewnienie dzieciom i młodzieży warunków do podjęcia wyzwań dorosłości” oraz cele szczegółowe:

- 3.1. Wzmocnienie kompetencji osobistych i społecznych dzieci oraz młodzieży.
- 3.2. Wspieranie fizycznego, emocjonalnego i intelektualnego rozwoju dzieci i młodzieży.
- 3.3. Zwiększenie zaangażowania młodzieży w sprawy lokalne.

Kolejny obszar strategii **4. Osoby starsze, niepełnosprawne i przewlekle chore** za cel postawiono „Poprawę jakości życia osób starszych, niepełnosprawnych i przewlekle chorych”, która miała nastąpić dzięki realizacji celów szczegółowych:

- 4.1. Wzmocnienie integracji osób starszych, niepełnosprawnych i przewlekle chorych z lokalnym środowiskiem.
- 4.2. Poprawa dostępu osób o ograniczonej samodzielności do usług społecznych.
- 4.3. Zwiększenie aktywności osób starszych, niepełnosprawnych i przewlekle chorych w różnych sferach życia.

W obszarze strategii 5. **Środowiska zagrożone dysfunkcjami** określono cel strategiczny „Zminimalizowanie skali i skutków dysfunkcji społecznych” oraz trzy cele szczegółowe:

- 5.1. Zwiększenie świadomości społecznej w obszarze dysfunkcji społecznych, w tym uzależnień, przemocy i przestępczości.
- 5.2. Wzmocnienie oddziaływań profilaktycznych i terapeutycznych wobec rodzin z dziećmi.
- 5.3. Zapewnienie osobom i rodzinom zagrożonym dysfunkcjami bądź ich doświadczającym dostępu do specjalistycznego wsparcia.

Obszarze 6. **Społeczność lokalna** cel strategiczny brzmi: „Zwiększenie świadomości i aktywności społeczności lokalnej”, zaś cele szczegółowe:

- 6.1. Wzrost świadomości społecznej i obywatelskiej.
- 6.2. Wzmocnienie oddolnej aktywności grup nieformalnych i organizacji pozarządowych.
- 6.3. Kreowanie warunków instytucjonalnych sprzyjających aktywności i partycypacji obywatelskiej.

Cele i kierunki wdrażania Strategii przyjętej na lata 2016-2020 były dookreślane poprzez programy gminne, uchwalane przez Radę Gminy Lubawa na podstawie innych niż ustawa o pomocy społecznej aktów prawnych. Dokumenty operacjonalizujące założenia Strategii dotyczyły wybranych, węższych dziedzin polityki społecznej. Wymienić należy w szczególności następujące:

- Program działań na rzecz osób starszych w Gminie Lubawa na lata 2017–2020;
- Gminny Program Wspierania Rodziny na lata 2018-2020;
- Gminny Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie oraz Ochrony Ofiar Przemocy w Rodzinie w Gminie Lubawa na lata 2017-2022;
- Przyjmowane corocznie Gminne Programy Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Gminne Programy Przeciwdziałania Narkomanii;
- Roczne Programy współpracy Gminy Lubawa z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

Cele wymienionych wyżej programów korespondowały z celem głównym i celami szczegółowymi sformułowanymi w Strategii.

### **3.2. Stan wdrażania polityki społecznej w gminie**

Założone w Strategii na lata 2016-2020 kierunki działań w większości były ukierunkowane na rozwój lokalnego systemu usług społecznych, w mniejszym zaś stopniu uwzględniały rozwiązania ostonowe oraz transfery socjalne, które w wielu przypadkach mogą być bodźcem do dezaktywizacji społeczno-zawodowej osób i rodzin zagrożonych wykluczeniem.

Dlaczego usługi społeczne są tak ważne? Ponieważ stanowią formę świadczeń o charakterze niematerialnym, służących zaspokajaniu potrzeb osób i rodzin, ale wpływających na dobrostan całego społeczeństwa. Mają zasadniczo charakter nierynkowy i są świadczone lub finansowane przez organy administracji publicznej. Do tej grupy należy zaliczyć między innymi usługi socjalne, aktywizacji społeczno-zawodowej, edukacyjne, kulturalne, sportowe, zdrowotne oraz z zakresu bezpieczeństwa publicznego.

Warunkiem rozwoju usług społecznych jest poprawa stanu infrastruktury społecznej, w tym m.in. liczby miejsc świadczenia usług, ich zaopatrzenia w potrzebny sprzęt oraz obsadę kadrową – specjalistów, osoby zarządzające itd. Niezbędne są zatem zabezpieczone odpowiednie środki

finansowe na ten cel. Jakkolwiek kwestie te nie były przedmiotem szczegółowych założeń Strategii rozwiązywania problemów społecznych na lata 2016-2020, to zostaną uwzględnione w poniższej analizie, której celem jest ocena stanu wdrażania gminnej polityki społecznej na przestrzeni pięciu ostatnich lat. Analiza ta ma dostarczyć wniosków i wskazówek do części operacyjnej Strategii na lata 2021-2027, ażeby uwypuklić ciągłość działań dotychczas podejmowanych oraz planowanych w przyszłości.

Prezentowana niżej analiza stanu wdrożenia założeń gminnej polityki społecznej dotyczy zasadniczo lat 2016-2019, ponieważ 2020 jest rokiem wyjątkowym. Z uwagi na pojawienie się nowego wirusa SARS-CoV-2 oraz ogłoszenie przez Rząd RP stanu epidemii, wiele działań dotychczas realizowanych oraz inicjatyw planowanych do realizacji, zostało zawieszonych, ograniczonych albo zmodyfikowanych do zaistniałych warunków (np. poprzez wprowadzanie zdalnych form kontaktu między ludźmi). W pewnym więc sensie, ciągłość działań jednostek organizacyjnych gminy oraz lokalnych partnerów została zaburzona.

### **3.2.1. Obszar „Rynek pracy”**

Zadania z zakresu promocji zatrudnienia, łagodzenia skutków bezrobocia oraz aktywizacji zawodowej są domeną instytucji rynku pracy, w tym państwowych służb zatrudnienia, instytucji szkoleniowych i agencji zatrudnienia. Na poziomie powiatu kluczowym organem jest starosta, który sprawuje zwierzchnictwo nad powiatowym urzędem pracy jako podmiotem wyspecjalizowanym w kwestii wspierania pełnego zatrudnienia oraz zwiększania mobilności na rynku pracy.

W analizowanym okresie, Powiatowy Urząd Pracy w Iławie realizował swoją misję bazując na Programie przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy na lata 2016-2022, dostępnych środkach EFS w ramach krajowego PO WER i regionalnego RPO, a także nowych instrumentach i usługach mających na celu efektywne wsparcie osób bezrobotnych. Dla osób bezrobotnych i poszukujących pracy PUP oferował m.in. doradztwo zawodowe i pośrednictwo pracy, różne formy podnoszenia kwalifikacji (np. szkolenia, staże), a dla pracodawców – pomoc w poszukiwaniu kandydatów do pracy, podnoszenie kompetencji pracowników, refundację kosztów wyposażenia stanowiska pracy, bon zatrudnieniowy, prace interwencyjne i roboty publiczne oraz szereg innych rozwiązań. Dla przykładu, w 2019 roku aktywizacja bezrobotnych z terenu Gminy Lubawa obejmowała następujące formy:

- prace interwencyjne: 5 osób,
- staż: 2 osoby,
- szkolenia: 20 osób,
- prace społecznie użyteczne: 6 osób,
- jednorazowa refundacja składek ZUS za zatrudnienie bezrobotnego: 8 zatrudnionych,
- dotacje dla pracodawców na wyposażenie lub doposażenie stanowisk pracy: 15,
- dotacje dla bezrobotnych na rozpoczęcie działalności gospodarczej: 12.

Zadania samorządu gminnego są bardziej ograniczone w zakresie aktywizacji zawodowej, niemniej gmina ma pewien wachlarz dostępnych działań, które może wykonywać samodzielnie albo we współpracy z PUP i innymi instytucjami rynku pracy. Kluczową jednostką w tym obszarze był Klub Integracji Społecznej, formalnie znajdujący się w strukturze organizacyjnej Ośrodka Pomocy Społecznej Gminy Lubawa. W każdym roku w zajęciach reintegracji społeczno-zawodowej w ramach KIS korzystało od dziesięciu do kilkudziesięciu uczestników. Dla przykładu, w 2019 r. uczestnikami Klubu Integracji Społecznej były 43 osoby korzystające ze świadczeń



pomocy społecznej z terenu gminy Lubawa, biorące udział w projekcie „Aktywna przyszłość” realizowanym przez Ośrodek Pomocy Społecznej Gminy Lubawa w partnerstwie z Powiatowym Urzędem Pracy w Iławie. Działania projektu były ukierunkowane nie tylko na nabywanie kompetencji i kwalifikacji zawodowych niezbędnych do podjęcia przez uczestników zatrudnienia na otwartym rynku pracy, ale również dążyły do przełamania stereotypów społecznych i promowania równych szans kobiet i mężczyzn.

Celem realizowanego w latach 2017-2021 projektu „Aktywna przyszłość” jest podniesienie aktywności, kompetencji społeczno-zawodowych oraz zatrudnienia wśród 72 mieszkańców (66 kobiet i 6 mężczyzn) zagrożonych ubóstwem i/lub wykluczeniem społecznym z terenu gminy Lubawa poprzez objęcie ich kompleksowym wsparciem w ramach Klubu Integracji Społecznej. Projekt zakłada realizację sześciu 12-miesięcznych edycji KIS, w ramach których każdorazowo dla 12 osobowej grupy realizowany jest program reintegracji społeczno-zawodowej obejmujący:

- warsztaty rozwoju umiejętności społecznych - 60h/grupa
- warsztaty aktywizacji zawodowej - 32h/grupa
- warsztaty podstawy obsługi komputera - 30h/grupa
- warsztaty zarządzania czasem - 32h/grupa
- warsztaty wyjazdowe ekonomii społecznej - 2 wyjazdy/grupa,
- kursy zawodowe (wg. indywidualnych predyspozycji uczestników projektu)- 1 kurs/osoba,
- indywidualne wsparcia psychologiczne – 20h/osoba,
- indywidualne konsultacje z trenerem pracy 12h/osoba.

Całkowita wartość projektu „Aktywna przyszłość” wynosi 829 680,00 zł, w tym 777 840,00 zł dofinansowania ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020, w ramach Osi priorytetowej 11 Włączenie społeczne współfinansowanej ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego.

Działania PUP i OPS przyczyniały się co roku do aktywizacji i wejścia na rynek pracy ok. dwustu do trzystu mieszkańców. Oprócz zajęć i instrumentów adresowanych do osób dorosłych, na terenie gminy były podejmowane też inicjatywy ukierunkowane na przygotowanie dzieci i młodzieży uczącej się w szkołach podstawowych i gimnazjalnych do wyboru ścieżki dalszego kształcenia (na poziomie ponadpodstawowym), wyboru zawodu. Działania te realizowano w formie spotkań i warsztatów (np. prowadzonych przez doradców zawodowych z PUP), wyjazdów (np. na powiatowe Targi Pracy, do szkół ponadgimnazjalnych), jak również poprzez bezpośrednią pomoc oferowaną przez pedagogów szkolnych w zakresie wyboru kierunku kształcenia.

Jednym z aspektów działań ukierunkowanych na wspieranie aktywizacji zawodowej mieszkańców był system opieki i wychowania dzieci do 6 roku życia. We wszystkich szkołach podstawowych na terenie gminy istniały oddziały przedszkolne (w roku szkolnym 2018/2019 było ich łącznie 87, uczęszczało do nich 369 dzieci w wieku 3-6 lat). Ponadto na terenie gminy działał jeden niepubliczny żłobek dysponujący 16 miejscami, umiejscowiony w Akademickim Zespole Placówek Oświatowych w Fijewie. W analizowanym okresie na terenie gminy usług nie świadczyli opiekunowie dzienni.

Ponadto nie były podejmowane działania, które zaowocowały utworzeniem na terenie gminy przedsiębiorstwa społecznego. Z założonych w Strategii na lata 2016-2020 kierunków, ekonomia społeczna wydaje się tematem w najmniejszym stopniu wykorzystanym do poprawy sytuacji zatrudnieniowej. Choć z drugiej strony ma to swoje uzasadnienie, zważywszy, że „tradycyjna” przedsiębiorczość rozwija się, tworzy nowe miejsca pracy i poszukuje osób chętnych do podjęcia

zatrudnienia. W obecnej sytuacji, przy stopie bezrobocia w całym powiecie ławskim na poziomie ok. 5%, dużym wyzwaniem staje się znalezienie osób chętnych do pracy.

### 3.2.2. Obszar „Rodziny”

Podstawowy instrument wsparcia rodzin w ramach lokalnej polityki społecznej stanowi praca socjalna, która jest zadaniem własnym gminy o charakterze obowiązkowym i nie jest uzależniona od posiadanego przez osobę czy rodzinę dochodu. Można zdefiniować ją jako profesjonalną działalność ułatwiająca jednostkom, grupom i środowiskom adaptację do zmieniających się warunków, poprzez organizowanie dostępu do systemu usług umożliwiających samodzielność życiową i godne uczestnictwo w życiu społecznym. Zadanie to realizuje Ośrodek Pomocy Społecznej Gminy Lubawa, zatrudniający ośmiu pracowników socjalnych. Tym samym spełniony jest ustawowy warunek: 1 pracownik socjalny na 2000 mieszkańców gminy lub 1 pracownik socjalny na 50 rodzin korzystających z pracy socjalnej. W latach 2016-2019 pracą socjalną obejmowane były średniorocznie 323 rodziny. Była ona świadczona m.in. w zakresie: wspierania i motywowania osób do aktywności w rozwiązywaniu problemów życiowych, pomocy w wypełnianiu wniosków, informowania o różnych uprawnieniach, pomocy w ustaleniu niepełnosprawności, a także poradnictwa wychowawczego, rodzinnego i zawodowego.

Drugim filarem działań OPS na rzecz rodzin byli asystenci rodziny, których praca ukierunkowana była na pomoc w przezwyciężeniu trudnych sytuacji w rodzinach wieloprotblemowych wychowujących dzieci, na podstawie indywidualnych planów pracy z rodzinami. Liczba zatrudnionych przez OPS asystentów rodziny zmieniała się (w 2016 i 2018 – 1 asystent, w 2017 i 2019 – 2 asystentów), podobnie jak liczba rodzin objętych opieką (od 8 do 26 rodzin doświadczających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych).

Ważnym ogniwem systemu wspierania rodziny w Gminie Lubawa było też poradnictwo specjalistyczne, świadczone w ramach Punktu Pomocy Rodzinie dla osób uzależnionych, współuzależnionych oraz dotkniętych przemocą w rodzinie. Więcej na ten temat w dalszej części analizy (w obszarze 5 „Środowiska zagrożone dysfunkcjami”).

W latach 2017 - 2022 Ośrodek Pomocy Społecznej Gminy Lubawa we współpracy z Powiatowym Urzędem Pracy w Ławie realizuje projekt „Rodzina na plus”. Projekt uzyskał dofinansowanie w wysokości 724 121,26 zł w ramach Osi priorytetowej 11 Włączenie społeczne Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020 współfinansowanego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Uczestnikami projektu będzie 78 osób z 48 rodzin (60 kobiet, 18 mężczyzn) w wieku 18 - 65 lat zamieszkujących teren gminy Lubawa, zagrożonych ryzykiem ubóstwa i/lub wykluczenia społecznego. Projekt zakłada realizację sześciu 10-miesięcznych edycji, w ramach których każdorazowo dla 13 osobowej grupy realizowany będzie następujący program:

- warsztaty rozwoju umiejętności społecznych - 60h/grupa,
- warsztaty zarządzania czasem i budżetem domowym - 32h/grupa,
- warsztaty „szkoła dla rodziców” - 30h/grupa,
- warsztaty aktywności lokalnej - 16h/grupa,
- inicjatywa lokalna - 1 inicjatywa/grupa,
- indywidualne wsparcia psychologiczne – 10h/osoba,
- indywidualne konsultacje z radcą prawnym – 1h co drugi m-c/rodzina.

W analizowanym okresie OPS podejmował też szereg innych działań takich jak organizacja imprez i wydarzeń lokalnych adresowanych do rodzin. W 2019 roku był to w szczególności cykl imprez w

ramach XXI Warmińsko-Mazurskich Dni Rodziny, organizowanych pod hasłem „Małżeństwo – dobre relacje – silna rodzina”. OPS działał również na rzecz osób i rodzin potrzebujących pomocy materialnej, takich jak np. wielkanocne i świąteczne zbiórki żywności, prowadzone wspólnie z MOPS Lubawa oraz Bankiem Żywności w Olsztynie.

OPS Gminy Lubawa prowadził stałą współpracę z lokalnymi instytucjami, organizacjami i osobami w zakresie kreowania systemu wsparcia. Przejawami tej współpracy był m.in. zespół ds. asysty rodzinnej, który tworzyło 6 podmiotów (OPS, Komisariat Policji w Lubawie, Sąd Rejonowy w Iławie, placówki oświaty), a także współdziałanie z Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Iławie w sytuacji konieczności umieszczenia dzieci w pieczy zastępczej oraz w zakresie prowadzenia pracy z rodzicami biologicznymi dzieci pozostających w pieczy, w tym działań ukierunkowanych na wzmocnienie kompetencji rodziców oraz przygotowanie przestrzeni do powrotu dziecka do rodziny biologicznej. W 2019 roku w rodzinach zastępczych spokrewnionych i niespokrewnionych przebywało 11 dzieci, natomiast w placówkach opiekuńczo-wychowawczych było umieszczonych 13 dzieci. Zgodnie z przepisami prawa, Gmina Lubawa współfinansowała pobyt tych dzieci w pieczy zastępczej, zaś koszty z tym związane wyniosły ponad 223 tys. zł.

W świetle Strategii rozwiązywania problemów społecznych na lata 2016-2020, w obszarze „Rodziny” mieszczą się też programy edukacyjne i profilaktyczne w zakresie dbania o zdrowie dziecka, w tym m.in. badania profilaktyczne i bilanse, szczepienia ochronne, właściwe odżywianie, profilaktyka stomatologiczna, zapobieganie wadom postawy. Zadania w wymienionym zakresie były w części realizowane przez placówki oświatowe na terenie gminy poprzez szereg programów profilaktycznych, których bezpośrednimi adresatami były głównie dzieci i młodzież uczęszczająca do szkół. Jednak zasadniczy element działań w tym zakresie stanowiła podstawowa opieka zdrowotna świadczona przez niepubliczne zakłady opieki zdrowotnej. Elementami POZ są leczenie oraz profilaktyka chorób, rehabilitacja, orzekanie o stanie zdrowia, a także zapewnienie pacjentom opieki pielęgniarki środowiskowej oraz położnej. Na terenie Gminy Lubawa funkcjonują dwie przychodnie oraz dwa punkty apteczne – z siedzibami w Rożentalu oraz w Prątnicy. Ponadto są tu ulokowane dwie poradnie stomatologiczne. Jednak ze względu na to, że w zakresie korzystania z usług medycznych nie ma rejonizacji, mieszkańcy gmina mogą również korzystać z opieki zdrowotnej świadczonej przez ZOZ-y znajdujące się w Lubawie, Iławie czy Ostródzie. Dostęp do opieki medycznej jest oceniany raczej nisko. Przyczyną są przede wszystkim relatywnie duże odległości do ośrodków zdrowia, niedostateczna jakość świadczonych usług, a także długi czas oczekiwania na poradę specjalistyczną (z uwagi na małą liczbę pracujących lekarzy oraz zbyt niskie limity świadczeń przyznanych przez Narodowy Fundusz Zdrowia). Wyzwaniem pozostaje także niska świadomość mieszkańców w zakresie dbania o zdrowie, słabo rozwinięta edukacja prozdrowotna, niedostateczna liczba kampanii profilaktycznych.

### **3.2.3. Obszar „Dzieci i młodzież”**

W 2017 roku Rząd Rzeczypospolitej Polskiej rozpoczął wdrażanie reformy systemu oświaty, której jednym z głównych założeń był powrót do ośmioklasowej szkoły podstawowej oraz wygaszanie gimnazjów, co nastąpiło 1 września 2019 roku. Zmiany te spowodowały przekształcenie sieci szkół w Gminie Lubawa. Sieć tę obecnie tworzą placówki prowadzone przez samorząd gminy:

1. Szkoła Podstawowa im. Księdza Biskupa Bernarda Czaplińskiego w Grabowie- Wałdykach;
2. Szkoła Podstawowa im. Kardynała Stanisława Dziwisza w Kazanicach;
3. Szkoła Podstawowa im. Teofila Ruczyńskiego w Prątnicy;
4. Szkoła Podstawowa im. Jana Pawła II w Rożentalu;

5. Szkoła Podstawowa im. Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Samplawie;
6. Szkoła Podstawowa w Tuszewie;
7. Szkoła Podstawowa im. Orła Białego w Złotowie.

Ponadto na terenie gminy funkcjonują trzy placówki, dla których organem prowadzącym jest Fundacja Rozwoju Warmii i Mazur z siedzibą w Iławie. Są to Szkoła Podstawowa w Byszałdzie, Szkoła Podstawowa w Rumienicy oraz Akademicki Zespół Placówek Oświatowych w Fijewie.

W roku szkolnym 2018-2019 do oddziałów zerowych uczęszczało 369 dzieci, w szkołach podstawowych uczyło się 899 uczniów, natomiast w klasach gimnazjalnych – 253 młodzieży; łącznie 1521 osób.

Placówki oświatowe realizują cele i zadania pracy dydaktycznej, wychowawczej i opiekuńczej wynikające z ustawy o systemie oświaty oraz przepisów wydanych na jej podstawie, a także zawarte w programach wychowawczych i profilaktycznych dostosowanych do potrzeb rozwojowych uczniów. W szkołach organizowane są zajęcia pozalekcyjne i dodatkowe w postaci kół przedmiotowych oraz zajęć sportowych, a także zajęcia wyrównawcze, rewalidacyjne, logopedyczne i nauczanie indywidualne. Służy do tego baza dydaktyczna w postaci budynków szkolnych, sal gimnastycznych (8 obiektów: przy Szkołach Podstawowych w Złotowie, Kazanicach, Rożentalu, Prątnicy, Grabowie-Władych, Samplawie, Tuszewie oraz ukończona w 2020 roku gminna hala sportowa w Byszałdzie), a także boisk wielofunkcyjnych. Stan techniczny i funkcjonalność budynków oświatowych oraz urządzeń sportowo-rekreacyjnych, a także wyposażenie w sprzęt i pomoce dydaktyczne uznać należy za dobre, co jest rezultatem stałych nakładów finansowych ponoszonych przez organy prowadzące placówki.

Programy edukacyjno-profilaktyczne realizowane w latach 2016-2020 w gminnych placówkach oświaty, skierowane do dzieci w wieku przedszkolnym oraz dzieci i młodzieży uczęszczającej do szkół podstawowych i gimnazjów to m.in. ogólnopolskie „Owoce i warzywa w szkole”, „Mleko w szkole”, „Trzymaj Formę”, „Szkolny Klub Sportowy”, „Akademia Bezpiecznego Puchatka”, „Czyste powietrze wokół nas”, a także autorskie programy i zajęcia z zakresu przeciwdziałania uzależnieniom, higieny i zdrowia (np. śnieżnobiałe uśmiech, zapobieganie grypie), bezpieczeństwa na drodze, ochrony środowiska, pogadanki z policjantami i strażakami, szkolenia z pierwszej pomocy przedmedycznej. Ponadto w ramach zajęć szkolnych lub pozalekcyjnych organizowane były warsztaty z zakresu nabywania kompetencji osobistych, społecznych i obywatelskich (np. Szkolna Akademia Kompetencji, Akademia Nowoczesnego Patriotyzmu, zebrania gromady zuchowej „Wesołe Bąble” w Kazanicach) oraz ekonomii i przedsiębiorczości (np. Szkolne Kasy Oszczędności, program „Ekonomia na co dzień” Fundacji Młodzieżowej Przedsiębiorczości).

Szkoły podejmują działania na rzecz współpracy z rodzicami i środowiskiem lokalnym. Często są współorganizatorem imprez środowiskowych (np. dożynki gminne, choinka, festyny, Dzień Babci, Dzień Dziadka, Dzień Matki). Współpracują z Radami Rodziców, Radami Sołeckimi, Kołami Gospodyń Wiejskich, Ochotniczymi Strażami Pożarnymi, klubami sportowymi, Klubami Seniora i Placówkami Wsparcia Dziennego. Prowadzą także działalność charytatywną, w ramach której organizowane są akcje wolontarystyczne takie jak: Wielka Orkiestra Świątecznej Pomocy, „Góra Grosza”, „Szkoła Pomóż i Ty”, pomoc dla domów dziecka, zbiórki odzieży dla dzieci w trudnej sytuacji, zbiórki karmy dla zwierząt i inne.

Ważny element systemu opieki i wychowania dzieci i młodzieży stanowiły ponadto placówki wsparcia dziennego oraz świetlice w formie pracy podwórkowej, funkcjonujące w strukturze organizacyjnej Ośrodka Pomocy Społecznej Gminy Lubawa. W analizowanym okresie, liczba placówek wsparcia dziennego w gminie nie uległa zmianie – wynosząc 9. Placówki były

zlokalizowane w Łążynie, Mortągach, Prątnicy, Rakowicach, Rożentalu, Samplawie, Szczepankowie, Targowisku Dolnym oraz w Złotowie. Świadczyły usługi w wymiarze minimum 20 godzin tygodniowo (5 dni x 4 godz.), prowadzone były w nich m.in. zajęcia: plastyczno-techniczne, komputerowe, sportowe, kulinarne, muzyczne, pogadanki z elementami socjoterapii, pomoc w nauce, gry i zabawy oraz inne formy organizowania czasu wolnego (warsztaty graffiti, noclegi w świetlicy, karaoke, biwaki, wycieczki, przejażdżki rowerowe, seanse filmowe, zajęcia tematyczne itp.), a także cykl imprez w ramach obchodów Warmińsko-Mazurskich Dni Rodziny oraz imprezy okazjonalne i tematyczne. Do placówek wsparcia dziennego uczęszczało rokrocznie od 179 do nawet 233 dzieci. Z kolei liczba świetlic działających w formie pracy podwórkowej, które uruchamiane są tylko w okresie wakacji, zmieniała się. W 2017 roku w gminie było 8 takich placówek, w 2019 roku – cztery świetlice w miejscowościach: Gutowo, Łążek, Omule oraz Zielkowo. Działały one w wymiarze tygodniowym podobnym jak placówki wsparcia dziennego, obejmując w 2019 r. opieką 59 dzieci.

OPS Gminy Lubawa był też organizatorem kolonii dla dzieci i młodzieży z rodzin korzystających ze świadczeń pomocy społecznej. W okresach wakacyjnych uczniowie szkół gminnych mogli brać udział w koloniach w różnych częściach kraju. W 2019 pobyt zorganizowano dla 15 uczestników, rok wcześniej dla 19, a w 2017 roku – dla 22 osób. Kolonie były finansowane ze środków Kuratorium Oświaty w Olsztynie.

Analizując obszar zadań służących wszechstronnemu rozwojowi dzieci i młodzieży, należy również omówić działania Biblioteki Publicznej Gminy Lubawa. Jest to jedyna gminna instytucja kultury. Ma swoją siedzibę w Rożentalu oraz dwie filie: w Prątnicy oraz Byszwałdzie. Do głównych zadań biblioteki należy gromadzenie i udostępnianie zbiorów bibliotecznych, prowadzenie działalności informacyjnej, popularyzowanie działań kulturalnych oraz współpraca z innymi instytucjami, stowarzyszeniami i organizacjami. Funkcjonowanie Biblioteki Publicznej Gminy Lubawa w dużej mierze było ukierunkowane na potrzeby dzieci i młodzieży, zarówno w zakresie popularyzacji czytelnictwa (na ponad 38 tys. wypożyczeń w 2019 r., 38,5% stanowiła beletrystyka dziecięca) jak i innych działań kulturalnych, wśród których można wymienić m.in.: konkursy literackie, recytatorskie, ortograficzne, plastyczne, imprezy rocznicowe, okolicznościowe, wieczory z bajką i opowiadaniem (tradycyjnie i wirtualnie), rękodzieło artystyczne. W okresie ferii zimowych oraz wakacji dla dzieci i młodzieży biblioteka organizowała regularne zajęcia literackie, plastyczne, poznawcze i sportowe.

Ofertę działań aktywizujących dzieci i młodzież na terenie Gminy Lubawa uzupełniały jednostki Ochotniczej Straży Pożarnej oraz Gminne Zrzeszenie Ludowe Zespoły Sportowe.

OSP włączały w swoje szeregi dziewczęta i chłopców w wieku do 18 lat poprzez jedenaście Młodzieżowych Drużyn Pożarniczych, do których należało 176 osób. W ramach MDP młodzież zdobywała wiedzę i umiejętności dotyczące ochrony przeciwpożarowej, ochrony ludności, ekologii i ratownictwa oraz propagowała je w środowisku lokalnym, rozwijała sprawność fizyczną, podejmowała wolontariat na rzecz OSP i społeczności. Dziewczęta i chłopcy uczestniczyli w różnych wydarzeniach, m.in. gminnych zawodach sportowo-pożarniczych<sup>23</sup>, powiatowych zawodach młodzieżowych drużyn pożarniczych, eliminacjach do Ogólnopolskiego Turnieju Wiedzy Pożarniczej.

---

<sup>23</sup> W rozegranych 26 maja 2019 roku w Rożentalu Zawodach Sportowo-Pożarniczych Młodzieżowych Drużyn Pożarniczych Gminy Lubawa rywalizowało prawie 150 młodych ochotników - dziewcząt i chłopców z terenu gminy. Do startu zgłosiło się 15 drużyn: 6 drużyn dziewcząt oraz 9 drużyn chłopców. Młodzież rywalizowała w dwóch konkurencjach: rozwinięcie bojowe i bieg sztafetowy 400 m z przeszkodami.

Z kolei Gminne Zrzeszenie Ludowe Zespoły Sportowe w Lubawie z siedzibą w Fijewie to organizacja zorientowana na wszechstronne krzewienie kultury fizycznej i turystyki, ze szczególnym naciskiem na problemy środowiska wiejskiego i osób niepełnosprawnych. Wspierając rozwój dzieci i młodzieży, GZ LZS prowadził zajęcia w ramach sekcji tenisa stołowego, halowej piłki nożnej, piłki ręcznej i siatkowej, a także organizował rozgrywki np. gminną ligę halowej piłki nożnej, turnieje i zawody sportowe. Ponadto Gminne Zrzeszenie Ludowych Zespołów Sportowych było organizatorem wielu imprez sportowo-rekreacyjnych adresowanych do mieszkańców, szczególnie dzieci i młodzieży.

#### **3.2.4. Obszar „Osoby starsze, niepełnosprawne i przewlekle chore”**

Jednym z podstawowych zadań gminy w zakresie wsparcia osób i rodzin, które doświadczają problemu niepełnosprawności oraz ciężkiej i/lub przewlekłej choroby, są usługi opiekuńcze oraz specjalistyczne usługi opiekuńcze. Mogą one zostać przyznane osobie samotnej, która z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymaga pomocy innych osób, a jest jej pozbawiona. Usługi przyznawane są także osobom pozostającym w rodzinach, gdy rodzina nie jest sama w stanie zaspokoić potrzeb w zakresie opieki.

Liczba mieszkańców gminy obejmowanych usługami opiekuńczymi stale rośnie. W 2016 roku korzystały z nich 33 osoby, w 2019 roku – 49 mieszkańców. Do świadczenia usług zatrudnionych było 20 opiekunów w wymiarze 16,68 etatu kalkulacyjnego (na koniec 2019 roku), którzy udzielili 35.504 świadczeń (godzin wsparcia). Łączny koszt usług opiekuńczych wyniósł 745 382,00 zł, zaś stawka za 1 godzinę usługi 21,00 zł. Łączna kwota wydatków na usługi opiekuńcze w 2019 roku w przeliczeniu na 1 osobę daje wynik ponad 15 200 zł.

Ponadto w 2019 r. pomocą w formie specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi objęto 1 osobę, udzielono 90 świadczeń (godzin), których koszt stanowił kwotę 12 600,00 zł. Pełen koszt 1 godziny specjalistycznych usług opiekuńczych wynosił 140,00 zł. Usługi świadczone były nieodpłatnie, a całkowity ich koszt pokryty został z dotacji celowej z budżetu państwa.

Finansowanie usług opiekuńczych świadczonych w miejscu zamieszkania jest zadaniem kosztownym, jednak pod względem ekonomicznym jak i społecznym bardziej opłacalne niż umieszczanie mieszkańców niepełnosprawnych lub przewlekle chorujących w domach pomocy społecznej. W 2019 roku z tej formy pomocy korzystało 10 osób. Odpłatność za ich pobyt w DPS-ach wyniosła 237 942,63 zł. Pełen koszt odpłatności za pobyt wynosił, w zależności od typu domu pomocy społecznej, w granicach 2.923,00 – 3.955,30 zł miesięcznie, natomiast gmina ponosiła odpłatność w wysokości od 1.908,59 zł do 3.300,95 zł miesięcznie (wydatki ponoszone przez gminę stanowią uzupełnienie odpłatności mieszkańców).

Działania samorządu gminy na rzecz osób borykających się z problemami zdrowotnymi, chorobami czy niepełnosprawnością to jednak nie tylko wsparcie socjalne i opiekuńcze. To również szeroki wachlarz inicjatyw mających na celu aktywizację, w szczególności osób starszych. Ważny element systemu lokalnej polityki społecznej stanowią kluby seniora. W 2017 roku funkcjonowanie rozpoczął Klub „Senior+” w Złotowie, a w 2018 roku - Klub „Senior+” w Mortęgach. Obie te placówki, działające w strukturze Ośrodka Pomocy Społecznej, zostały utworzone w ramach Programu Wieloletniego „Senior+” na lata 2015-2020. Ze wsparcia klubów korzystało 20 osób w Złotowie oraz 15 osób w Mortęgach. W 2019 roku w placówkach realizowano różnorodne usługi przeznaczone dla uczestników zadania, m.in. warsztaty kulinarne, warsztaty artystyczne, wsparcie psychologiczne, wydarzenia o charakterze integracyjnym

i międzypokoleniowym z udziałem społeczności lokalnej (np. Dzień Kobiet, rodzinny piknik z seniorami, piknik dożynkowy, wigilia z seniorem), a także wyjazdy o charakterze integracyjnym. Ośrodek Pomocy Społecznej wspierał ponadto pięć Klubów Seniora, które w 2019 roku zrzeszały łącznie 89 członków w wieku 50+, umożliwiając swoim uczestnikom aktywne, konstruktywne spędzanie czasu – np. poprzez zajęcia artystyczne, muzyczne, kulinarne, spotkania i wyjazdy integracyjne. W 2019 roku OPS zorganizował ponad 20 imprez i wyjazdów integracyjnych adresowanych bezpośrednio do seniorów, a oprócz tego ponad 20 innych wydarzeń, w których mogły brać udział również osoby starsze.

Oprócz opisanych wyżej działań, OPS Gminy Lubawa włącza się w realizację różnorodnych programów i projektów służących aktywizacji oraz poprawie jakości życia seniorów zamieszkujących gminę. Jednym z przykładów może być zaangażowanie w pilotażowy program usług teleopiekuńczych w województwie warmińsko-mazurskim, adresowanych do osób powyżej 60 r. ż, które chorują przewlekłe, są niepełnosprawne, samotne lub przebywają samotnie w domu przez większość czasu. Innym przejawem tych działań jest udział w projekcie zrealizowanym w 2017 roku przez Fundację Rozwoju Dzieci im. Jana Amosa Komeńskiego. Inicjatywa pt. „Aktywni seniorzy – aktywna społeczność” została przeprowadzona na terenie czterech gmin w kraju<sup>24</sup>. Celem projektu było zwiększenie zaangażowania osób starszych w życie społeczności lokalnej. Cel ten osiągnięto poprzez analizę potrzeb i zasobów zainteresowanych seniorów i seniorek oraz gmin. Następnie przygotowano uczestników do współprowadzenia zajęć dla dzieci oraz do wolontariatu w ramach gminnych wydarzeń kulturalnych.

Uzupełnieniem usług świadczonych przez OPS są dwie placówki mające swoje siedziby w Lubawie, z których mogą korzystać również mieszkańcy Gminy. Zapewniają one stacjonarne wsparcie osobom znajdującym się w szczególnej sytuacji życiowej z powodu zmniejszonej sprawności psychofizycznej lub intelektualnej. Pierwsza z nich, czyli Warsztat Terapii Zajęciowej prowadzony przez Stowarzyszenie na Rzecz Ośrodka Aktywności w Lubawie, zapewnia terapię i rehabilitację osób z niepełnosprawnościami w pracowniach, a także różne pośrednie formy zajęć aktywizujących oraz imprez integracyjnych dla podopiecznych i ich rodzin. Uczęszcza do niego 15 mieszkańców Gminy Lubawa, mających orzeczoną znaczny lub umiarkowany stopień niepełnosprawności. Druga z instytucji to Środowiskowy Dom Samopomocy dla Osób z Zaburzeniami Psychicznymi, będący jednostką organizacyjną gminy miejskiej Lubawa, która oferuje podopiecznym możliwość udziału m.in. w treningach umiejętności interpersonalnych i rozwiązywania problemów, turnusach i imprezach integracyjnych.

Z kolei na poziomie powiatu działa Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Iławie. Jedną z kluczowych grup społecznych, które PCPR obejmuje wsparciem, są osoby z różnymi rodzajami niepełnosprawności. Jednostka dysponuje środkami z Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, uruchamianymi w ramach dwóch programów:

- 1) Program wyrównywania różnic między regionami III – adresowany do podmiotów (np. gminy, organizacje pozarządowe, zarządcy w wielorodzinnych budynkach mieszkalnych), zakładający likwidację barier w poruszaniu się i komunikowaniu, barier transportowych, tworzenie w spółdzielniach socjalnych osób prawnych nowych stanowisk pracy dla osób niepełnosprawnych, a także dofinansowanie wkładów własnych organizacji w projektach dotyczących aktywizacji i/lub integracji osób niepełnosprawnych;
- 2) Program „Aktywny samorząd”, adresowany do osób fizycznych doświadczających trudności w funkcjonowaniu w miejscu zamieszkania czy w przestrzeni publicznej ze względu na

---

<sup>24</sup> Oprócz Gminy Lubawa, były to gminy: Jastków, Olszyna i Ryki.

niepełnosprawność, a w związku z tym – mających trudności w aktywizacji społeczno-zawodowej; program oferuje pomoc w likwidacji barier transportowych, w poruszaniu się, barier w dostępie do uczestniczenia w społeczeństwie informacyjnym, jak również pomoc w uzyskaniu wykształcenia na poziomie wyższym, adresowana do osób ze znacznym lub umiarkowanym stopniem niepełnosprawności.

Spośród działań założonych w Strategii rozwiązywania problemów społecznych na lata 2016-2020, w obszarze „osób starszych, niepełnosprawnych i przewlekle chorych” kierunkiem, który był realizowany w wymiarze zdecydowanie mniejszym niż inne, były programy edukacyjne, kampanie oraz akcje informacyjne służące przełamaniu stereotypów społecznych oraz integracji tych grup. Pośrednio temu celowi służyły jednak inicjatywy promujące aktywność seniorów i osób z niepełnosprawnościami, takie jak np. festyny rodzinne, dni babci i dziadka, imprezy z okazji Światowego Dnia Seniora, a także organizowana od wielu lat w Lubawie Terenowa Olimpiada Osób Niepełnosprawnych<sup>25</sup>.

### **3.2.5. Obszar „Środowiska zagrożone dysfunkcjami”**

Obszar strategiczny dotyczący dysfunkcji społecznych – uzależnień, przemocy w rodzinie czy przestępczości – stanowi ważny aspekt działania instytucji gminnych, zwłaszcza w zakresie profilaktyki społecznej. Placówki oświaty realizują programy w różnorodnych formach, takich jak warsztaty, pogadanki, spektakle teatralne, konkursy plastyczne, zajęcia i zawody sportowe, których celem jest promowanie zdrowego stylu życia bez środków psychoaktywnych, a także przeciwdziałanie przemocy rówieśniczej, przestępczości czy zachowaniom ryzykownym wśród młodzieży. W analizowanym okresie, programy profilaktyczne zrealizowane przez szkoły to m.in. „Bezpieczna Szkoła”, „Bezpieczne Ferie”, „Bezpieczne Wakacje”, „Bezpieczny Internet”, „Bezpieczna droga do domu”, „Nie pal przy mnie”, akcja realizowana wspólnie z Powiatową Stacją Sanitarno-Epidemiologiczną „Trzymaj formę”, „Znajdź właściwe rozwiązanie”, spotkania z policjantami na temat odpowiedzialności prawnej nieletnich, zajęcia ze strażakami i wiele innych. Programy wychowawczo-profilaktyczne poszczególnych placówek oświaty są adresowane do wszystkich uczniów, a także pośrednio do ich rodziców i całej społeczności szkolnej.

W działania na rzecz minimalizowania skutków problemu uzależnień i przemocy w rodzinie angażuje się również Ośrodek Pomocy Społecznej Gminy Lubawa, który prowadzi Punkt Pomocy Rodzinie (ulożony w Centrum Aktywności Społecznej przy ul. Biskupów Chełmińskich w Lubawie). W ramach tej placówki, osoby uzależnione i współuzależnione od alkoholu lub narkotyków, a także osoby będące ofiarami lub sprawcami przemocy domowej, mogą skorzystać z poradnictwa specjalistycznego świadczonego przez psychologa, prawnika, pedagoga (poradnictwo rodzinne) oraz terapeutę uzależnień. W 2019 roku prawnik zatrudniony do Punktu Pomocy Rodzinie udzielił 32 porady, psycholog – 422 konsultacje, pedagog – 37 konsultacji, zaś terapeuta uzależnień udzielił 41 konsultacji osobom korzystającym z pomocy Punktu.

Kontynuowanie w 2019 roku działalności Punktu Pomocy Rodzinie dla osób uzależnionych, współuzależnionych oraz dotkniętych przemocą w rodzinie zostało dofinansowane ze środków Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych na 2019 rok, w kwocie 17.314,29 zł oraz ze środków Gminnego Programu Przeciwdziałania Narkomanii

---

<sup>25</sup> Ostatnia XXVI Terenowa Olimpiada Osób Niepełnosprawnych odbyła się 17 października 2019 roku w hali sportowo-widowiskowej Ośrodka Sportu i Rekreacji w Lubawie. W rywalizacji brało udział ponad 18 drużyn, a w nich ponad 200 zawodników, w tym osoby zamieszkujące Gminę Lubawa. W 2020 roku, z powodu epidemii koronawirusa, impreza się nie odbyła.



w wysokości 5.880,00 zł. Wśród innych wydatków Programów pojawiły się m.in. rozpowszechnianie materiałów informacyjnych na temat uzależnienia i przemocy oraz możliwości korzystania z pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej (350,00 zł) oraz prowadzenie i finansowanie w szkołach programów profilaktycznych dla dzieci, młodzieży i rodziców (1.928,93 zł z programu „alkoholowego” i 120,00 zł z programu przeciwdziałania narkomanii), a także wspieranie i finansowanie kampanii, programów i przedsięwzięć profilaktycznych, w tym realizowanych przez działające w szkołach sekcje i kółka zainteresowań oraz udział w finansowaniu lokalnych imprez profilaktycznych/promujących zdrowy styl życia adresowanych do dzieci, młodzieży i osób dorosłych (kwota 3.000,00 zł). Istotną pozycję Programu stanowiło ponadto dofinansowanie zadań realizowanych przez placówkę wsparcia dziennego, o której mowa w przepisach o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, czyli przez 13 placówek w strukturze organizacyjnej OPS (dofinansowanie wyniosło 74.014,98 zł). Zadania te zostały opisane wcześniej, w niniejszej części Strategii oraz w analizie realizacji obszaru 3 „dzieci i młodzież”.

### **3.2.6. Obszar „Społeczność lokalna”**

Ostatni z obszarów gminnej polityki społecznej, założonych w Strategii rozwiązywania problemów społecznych na lata 2016-2020, w największym stopniu zorientowany był na rozwój kapitału społecznego gminy, poprzez inicjatywy angażujące mieszkańców poszczególnych miejscowości, sołectw i całej wspólnoty gminnej.

Jednostką organizacyjną, która w ramach swoich zadań wspierała aktywizację i integrację członków lokalnej społeczności, był Ośrodek Pomocy Społecznej Gminy Lubawa. Zaangażowanie Ośrodka stanowi przejaw organizowania społeczności lokalnej (OSL), która wyrasta z trzeciej, środowiskowej metody pracy socjalnej. W tej dziedzinie, OPS przede wszystkim wspierał funkcjonowanie klubów seniora oraz Kół Gospodyń Wiejskich. W 2020 roku w gminie było pięć Klubów Seniora zrzeszających łącznie 83 osoby w wieku 50+, w tym:

- Klub Seniora w Byszwałdzie - 21 osób,
- Klub Seniora w Łążyńcu - 9 osób,
- Klub Seniora w Gutowie - 17 osób.
- Klub Seniora w Rakowicach - 28 osób,
- Klub Seniora w Złotowie - 8 osób.

Natomiast dziesięć Kół Gospodyń Wiejskich – w miejscowościach Szczepankowo, Łązek, Rumienica, Sampława, Gutowo, Rożental, Kazanice, Prątnice, Tuszewo i Wałdyki, zrzeszało 245 osób. Kluby Seniora oraz KGW funkcjonujące na terenie Gminy oferują swoim członkom m.in. zajęcia kulinarne i artystyczne, działania skierowane na szeroko rozumianą integrację, w tym spotkania, imprezy i wyjazdy integracyjne.

Aktywizacja społeczności lokalnej odbywała się również poprzez współpracę Gminy Lubawa z organizacjami pozarządowymi, przyjmując różne formy. Część z nich została już pośrednio opisana w poprzednich obszarach analizy. Warto więc skupić się na współpracy finansowej, która polegała na zleceniu zadań własnych gminy podmiotom z III sektora wraz z udzieleniem dotacji na ich wykonanie. Na współpracę z organizacjami w budżecie gminy została przeznaczona kwota w wysokości łącznie 378.000 zł (i była wyższa niż w 2016 roku o 87.500 zł, czyli o ponad 30,1%). Trzeba zarazem zauważyć, że zdecydowana większość tych środków została przeznaczona na realizację dwóch zadań:

- „Zapewnienie aktywnego sposobu spędzenia wolnego czasu mieszkańcom Gminy Lubawa poprzez powierzenie organizacji imprez sportowych” – 310.000 zł; konkurs wygrała oferta Gminnego Zrzeszenia LZS.
- „Dowóz dzieci i młodzieży niepełnosprawnych do Ośrodka Rehabilitacyjno – Edukacyjno – Wychowawczego oraz Niepublicznego Przedszkola Specjalnego „OREWIACZEK” z terenu gminy wiejskiej Lubawa przy udziale opiekuna w celach edukacyjnych i rehabilitacyjnych” – 60.000 zł; zadanie przekazano do realizacji PSONI Koło w Ostródzie.

Ponadto gmina wsparła w 2019 roku realizację dwóch innych zadań:

- „Dofinansowanie zorganizowania „Terenu Olimpiady Osób Niepełnosprawnych – dla dzieci, młodzieży i osób dorosłych niepełnosprawnych z rodzin w normie, patologicznych, zagrożonych patologią oraz placówek opiekuńczych i wychowawczych” – dotacja 4.000 zł dla Stowarzyszenia Na Rzecz Ośrodka Aktywności w Lubawie.
- „Wsparcie organizacji pozarządowych działających w obszarach: edukacji, spraw społecznych, kultury i rozwoju lokalnego” – 4.000 zł dla Stowarzyszenia „Przystań” z Iławy; środki z dotacji zostały wykorzystane jako wkład do konkursu grantowego w ramach programu „Działaj Lokalnie”.

Celem „Działaj Lokalnie” było zaktywizowanie lokalnych społeczności wokół różnych celów o charakterze dobra wspólnego. Jego realizacji służyło zorganizowanie konkursu grantowego, w którym będą wspierane projekty inicjujące współpracę mieszkańców z małych miejscowości. Dofinansowano projekt, który: aktywizował lokalne społeczności wokół różnych celów o charakterze dobra wspólnego, przyczynił się do rozwiązania określonego lokalnego problemu lub zaspokojenia pewnej potrzeby mieszkańców, miał jasno określony cel, dobrze zaplanowane działania, mierzalne rezultaty i rozsądne koszty realizacji, był realizowany wspólnymi siłami mieszkańców i instytucji lokalnych, w przemyślany sposób zaangażował zasoby lokalne (naturalne, społeczne, ludzkie i finansowe).

Pośrednio ze środków Gminy Lubawa w ramach „Działaj Lokalnie” w 2019 roku dofinansowano projekt „Komu w drogę temu czas!” realizowany przez grupę nieformalną Aktywni działającą przy Szkole Podstawowej Grabowo-Wałdyki. Drugi projekt realizowany na terenie Gminy Lubawa dofinansowany został z innych środków. Był to projekt „Wspólny czas łączy nas” zrealizowany przez Ochotniczą Straż Pożarną w Zielkowie.

Duże znaczenie dla angażowania mieszkańców w sprawy lokalne mają konsultacje społeczne, a także działające ciała dialogu publicznego. Według informacji zamieszczonych na stronie BIP Gminy Lubawa, w latach 2016-2020 odbyło się siedem konsultacji, które aż w pięciu przypadkach dotyczyły rocznych programów współpracy z organizacjami pozarządowymi; w jednym przypadku był to projekt Strategii Rozwoju Gminy Lubawa na lata 2016-2025 wraz z prognozą oddziaływania na środowisko; również w jednym – konsultacje dotyczyły kart do głosowania w wyborach samorządowych w 2018 roku. Ponadto w analizowanym okresie działały ciała o charakterze inicjatywnym, konsultacyjnym oraz opiniodawczym dla władz gminy. Były to Zespół ds. wdrażania i monitoringu Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Lubawa na lata 2016-2020, powołany zarządzeniem nr 212/2016 Wójta Gminy Lubawa, a także Gminna Rada Seniorów.

### **3.2.7. Inne działania w ramach gminnej polityki społecznej**

Polityka społeczna państwa jest w dużej mierze ukierunkowana na transfery socjalne, czyli świadczenia pieniężne przekazywane osobom i rodzinom, mającym na celu poprawę sytuacji materialnej, umożliwienie pokrycia kosztów prowadzenia gospodarstwa domowego. Ma to

szczególne znaczenie w przypadku „słabszych” jednostek, które ze względu na deficyty w zakresie zdrowia, niższy kapitał życiowy albo zdarzenie losowe (np. pożar, śmierć jedyne go żywiciela rodziny), nie są w stanie własnym staraniem zapewnić sobie godnych warunków życia.

Znajduje to odzwierciedlenie również w działaniu systemu pomocy i wsparcia w Gminie Lubawa, w ramach którego duża część zadań delegowanych przez państwo na poziom samorządu gminy, dotyczy właśnie realizacji świadczeń społecznych. Największą ich część stanowi obecnie świadczenie wychowawcze w ramach Programu Rodzina „500+”. W 2019 roku na terenie gminy było 1421 rodzin, które pobierały to świadczenie na 2454 dzieci. Łączna kwota wypłacona rodzinom wraz z kosztami obsługi zadania wyniosła 11.503.763,14 zł, co stanowiło ponad 53,9% wszystkich wydatków w planie budżetowym Ośrodka Pomocy Społecznej Gminy Lubawa w 2019 roku. Drugą dużą kategorię wydatków z zakresu polityki społecznej stanowiły świadczenia rodzinne, które w 2019 roku pobierało 666 rodzin. Uprawnionym do wsparcia OPS wypłacił wsparcie w kwocie 3.799.502,91 zł. Wraz ze świadczeniami z funduszu alimentacyjnego oraz zasiłkiem dla opiekuna, a także kosztami obsługi zadania, świadczenia rodzinne stanowiły ponad 20,6% wydatków z budżetu Ośrodka. Inne transfery socjalne skierowany do osób i rodzin to w szczególności Program Dobry Start (w 2019 r. z kosztami obsługi kwota 511.190,00 zł), stypendia szkolne i zasiłki szkolne (113.595,82 zł), zasiłki stałe, okresowe i celowe oraz pomoc w naturze w ramach systemu pomocy społecznej (542.438,00 zł), a także świadczenia w ramach Programu „Posiłek w szkole i w domu (310.000,00 zł).

#### 4. Potencjał gminy w zakresie polityki społecznej

Zaprezentowana diagnoza sytuacji społecznej Gminy Lubawa pozwala scharakteryzować ją jako jednostkę z istotnym potencjałem rozwojowym. Dzięki korzystnemu położeniu oraz bogatym zasobom gospodarczym i geograficzno-przyrodniczym stwarza korzystne warunki do życia dla jego mieszkańców. Nie oznacza to, że jest wolna od problemów i dysfunkcji społecznych, które ujawniają się na różnych płaszczyznach funkcjonowania jednostek jak i całej wspólnoty lokalnej. W procesie planowania strategicznego zasadne wydaje się potraktowanie ich jako zagadnień, które powinny być przedmiotem szczególnego zainteresowania władz i jednostek samorządowych w kolejnej perspektywie wdrażania polityki społecznej.

Konstruując założenia *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Lubawa na lata 2021-2027* trzeba wziąć pod uwagę nie tylko występujące – w momencie tworzenia dokumentu – mocne i słabe strony lokalnego systemu pomocy i wsparcia, ale również przeanalizować uwarunkowania zewnętrzne wpływające na możliwości realizacji założonych celów i kierunków działania.

Prezentowana niżej lista czynników stanowi podsumowanie diagnozy sytuacji społecznej oraz analizy stanu realizacji SRPS w latach 2016-2020, a ponadto zawiera nowe informacje dotyczące deficytów i wyzwań systemu z punktu widzenia służb społecznych. Wskazuje również istotne czynniki zewnętrzne, które będą wpływać na wdrażanie Strategii.

#### ZASOBY GMINY

Do zasobów można zaliczyć m.in. wykorzystywane na terenie gminy obiekty infrastrukturalne, działające instytucje i organizacje społeczne, specjalistów realizujących zadania społeczne, ale również podzielane wartości, postawy i sformalizowane praktyki.

Lista zasobów Gminy Lubawa w sferze polityki społecznej:

- 1) silny Ośrodek Pomocy Społecznej Gminy Lubawa, realizujący szeroki wachlarz usług społecznych, będący już teraz nieformalnym Centrum Usług Społecznych;
- 2) sieć dziesięci placówek oświatowych na terenie gminy (jednostki publiczne i niepubliczne) realizujących zadania w zakresie nauczania oraz opieki i wychowania, w tym programy profilaktyczne adresowane do dzieci i młodzieży, rodziców i społeczności lokalnej;
- 3) zlokalizowane w różnych częściach gminy dziewięć Placówek Wsparcia Dziennego;
- 4) prężnie działający Klub Integracji Społecznej (w strukturze OPS);
- 5) partnerska współpraca Gminy/OPS z Powiatowym Urzędem Pracy w Iławie w zakresie aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych;
- 6) Punkt Pomocy Rodzinie dla osób uzależnionych, współuzależnionych oraz dotkniętych przemocą w rodzinie;
- 7) Gminny Zespół Interdyscyplinarny ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie;
- 8) Gminna Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych;
- 9) Posterunek Policji w Lubawie, w ramach którego od 2017 roku działa dwóch dzielnicowych przydzielonych na obszar gminy wiejskiej;
- 10) Biblioteka Publiczna Gminy Lubawa w Rożentalu plus dwie filie: w Prątnicy i Byszałdzie;
- 11) świetlice wiejskie w większości sołectw;
- 12) dwa ośrodki zdrowia zapewniające podstawową opiekę zdrowotną oraz dwa gabinety stomatologiczne (Rożental i Prątnica);
- 13) wysoko wykwalifikowani pracownicy działający w systemie służb społecznych – m.in. pracownicy socjalni, asystenci rodziny, psychologowie, terapeuta ds. uzależnień, pedagodzy;

- 14) umiejętności kadry w pozyskiwaniu i realizacji projektów miękkich finansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego i innych źródeł;
- 15) organizacja społeczności lokalnej prowadzona przez OPS od 10 lat;
- 16) dwa Kluby Senior+ oraz pięć Klubów Seniora;
- 17) dziewięć Kół Gospodyń Wiejskich;
- 18) Rada Seniorów Gminy Lubawa;
- 19) aktywne sołectwa, mieszkańcy angażujący się w inicjatywy oddolne, organizację wydarzeń o charakterze społeczno-kulturalnym;
- 20) rozwijający się III sektor – 28 organizacji pozarządowych mających siedzibę na terenie gminy;
- 21) duże zaangażowanie społeczności (dzieci, młodzieży, dorosłych) w działanie 18 jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych;
- 22) Gminne Zrzeszenie Ludowe Zespoły Sportowe, w ramach którego działa 13 kół LZS (7 aktywnie), i inne kluby sportowe;
- 23) dobrze rozwinięte zaplecze sportowo-rekreacyjne (hale sportowe, boiska, siłownie napowietrzne itp.);
- 24) dobrze rozwinięty lokalny rynek pracy – silne rolnictwo, duże zakłady pracy, wolne stanowiska pracy, niski poziom bezrobocia w gminie (stały od kilku lat);
- 25) szybka aktywizacja klientów OPS chcących podjąć zatrudnienie;
- 26) korzystne położenie geograficzne i komunikacyjne gminy.

Jak widać, Gmina Lubawa posiada znaczny potencjał wewnętrznych zasobów (tworzonych przez jednostki samorządowe i lokalnych partnerów), umożliwiających realizację zadań w różnych obszarach polityki społecznej.

#### **SZANSE I MOŻLIWOŚCI**

Wykorzystanie zasobów wewnętrznych gminy na potrzeby realizacji Strategii może być dodatkowo wzmacniane przez czynniki zewnętrzne – pojawiające się w otoczeniu szanse, możliwości oraz nowe koncepcje w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkańców i rozwiązywania problemów społecznych. W tym zakresie należy wymienić w szczególności:

- 1) Fundusze unijne (w perspektywie budżetowej 2021-2027), środki ministerialne oraz inne zewnętrzne źródła finansowania przedsięwzięć w gminie.
- 2) Rozwój ekonomii społecznej w obszarze reintegracji społeczno-zawodowej oraz usług społecznych użyteczności publicznej – szczególnie w sferze „srebrnej” gospodarki, polityki prorodzinnej.
- 3) Wykorzystanie nowych technologii w celu poprawy efektywności i organizacji pracy, w tym w zakresie wprowadzania pracy zdalnej i zwiększenia zakresu komunikacji on-line.
- 4) Programy Narodowego Instytutu Wolności adresowane do sektora non-profit, wspierające rozwój społeczeństwa obywatelskiego (np. Program Rozwoju Organizacji Obywatelskich PROO, Korpus Solidarności, Program Wspierania Rozwoju Uniwersytetów Ludowych, Program NOWEFIO).
- 5) Nowe koncepcje Unii Europejskiej w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego zpożaszaniem zasad ochrony środowiska, w szczególności idea gospodarki obiegu zamkniętego (GOZ) oraz transformacja energetyczna, zakładające stopniowe odchodzenie od nieodnawialnych źródeł energii oraz radykalne zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych – dające nowe impulsy dla rozwoju lokalnego.

## PROBLEMY I DEFICYTY

Jeśli zasoby gminy potraktujemy jako jej mocne strony, to z kolei występujące problemy społeczne, niezaspokojone potrzeby oraz deficyty w zasobach i działaniu instytucji i organizacji, można potraktować jako słabe strony. Listę tę tworzą następujące czynniki:

- 1) trendy demograficzne – niski przyrost naturalny w gminie, ujemne saldo migracji, starzejące się społeczeństwo gminy (wśród mieszkańców maleje odsetek dzieci i młodzieży, a rośnie udział seniorów);
- 2) względnie duża grupa osób i rodzin potrzebujących wsparcia z powodu długotrwałej choroby, niepełnosprawności, ubóstwa i niezaradności życiowej;
- 3) rodziny doświadczające poważnych trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej, co w skrajnych przypadkach skutkuje koniecznością umieszczenia dzieci w pieczy zastępczej;
- 4) osoby i rodziny długotrwale korzystające z pomocy społecznej;
- 5) rosnące zapotrzebowanie osób zależnych i ich rodzin na usługi opiekuńcze i asystenckie, opiekę wytchnieniową, a także specjalistyczną opiekę zdrowotną i rehabilitację;
- 6) brak komunikacji publicznej na terenie gminy, problemy z dojazdem (doświadczane zwłaszcza przez osoby starsze, osoby z niepełnosprawnościami, nie posiadające własnego środka transportu);
- 7) brak gminnego ośrodka kultury;
- 8) brak weekendowej służby zdrowia;
- 9) pracownicy systemu opieki zdrowotnej nie włączają się do działań lokalnych instytucji (system ukierunkowany jest na świadczenia medyczne, słabo rozwinięta profilaktyka środowiskowa);
- 10) niedobór specjalistów w obszarze wsparcia rodzin, zwłaszcza w kwestiach zdrowia psychicznego (psychiatra, psychiatra dziecięcy, terapeuta rodzinny) oraz terapii uzależnień – długie terminy oczekiwania na wizytę;
- 11) brak odpowiednich pomieszczeń Klubu Integracji Społecznej;
- 12) niedobór prężnie działających organizacji pozarządowych jako partnerów do współpracy z samorządem gminy, przede w sferze pomocy i integracji społecznej, działalności na rzecz rodziny, macierzyństwa i rodzicielstwa, przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym, promocji zdrowia oraz ochrony środowiska;
- 13) niedostateczna partycypacja obywatelska, zbyt małe zaangażowanie mieszkańców, działaczy społecznych oraz podmiotów III sektora w planowanie, realizację i ocenę gminnej polityki społecznej;
- 14) niechęć mieszkańców do udziału w różnego rodzaju projektach, niska świadomość społeczeństwa na temat organizowanych inicjatyw oraz korzyści, które mogliby uzyskać uczestnicząc w tych przedsięwzięciach;
- 15) zagrożenie mieszkańców gminy problemem uzależnień od substancji psychoaktywnych (alkohol, papierosy) oraz uzależnień behawioralnych (szczególnie dzieci i młodzież od świata wirtualnego);
- 16) niewystarczające zasoby organizacyjne, ludzkie i środki finansowe (gminy, OPS, organizacji pozarządowych) przeznaczone na realizację Strategii;
- 17) niedostateczna współpraca pomiędzy instytucjami zaangażowanymi w realizację Strategii na poziomie gminy;
- 18) epidemia koronawirusa SARS-CoV-2 oraz wynikające z niej konsekwencje – wstrzymanie lub zmniejszenie zakresu działania niektórych jednostek, rezygnacja z organizacji wielu ważnych wydarzeń lokalnych, izolacja domowa osób i rodzin.

Wskazane deficyty oraz problemy społeczne determinują potrzebę podejmowania określonych działań w ramach niniejszej Strategii. Skuteczność we wdrażaniu zmiany społecznej będzie zależna od tego, w jakim stopniu jednostki samorządowe i partnerzy lokalni będą potrafili dostosować zasady i procedury oraz ofertę usług do zmieniającej się sytuacji zewnętrznej.

### **WYZWANIA I ZAGROŻENIA**

W otoczeniu gminy, na szczeblu regionalnym, krajowym i globalnym istnieje szereg czynników, które mogą utrudniać realizację zaplanowanych celów i kierunków działań w ramach Strategii. W szczególności wymienić należy:

- 1) problem „resortowości” i „silosowości” w administracji publicznej – instytucje (a w nich nierzadko wydziały, komórki organizacyjne) skupione są na zadaniach odnoszących się do wąskiego wycinka rzeczywistości społecznej, nie komunikują się między sobą w zakresie rozwiązywania problemów;
- 2) rosnące wydatki na świadczenia społeczne (transfery socjalne) przy malejących możliwościach finansowania usług społecznych;
- 3) nieadekwatność systemu pomocy społecznej do zmieniających się potrzeb społecznych;
- 4) sytuacje kryzysowe o dużym poziomie nieprzewidywalności i zmienności, powodujące istotne zmiany społeczne, gospodarcze i kulturowe (np. epidemia COVID-19);
- 5) rozwój nowych technologii i ich dostępność dla dzieci i młodzieży, rodzin sprzyja osłabianiu więzi, czerpaniu negatywnych wzorców, alienacji, pogłębianiu problemów młodych ludzi i pogarszaniu ich zdrowia psychicznego;
- 6) zmiany klimatyczne i środowiskowe wpływające m.in. na poziom zdrowotności społeczeństwa i jakość jego życia;
- 7) rosnące ryzyko wystąpienia kryzysu energetycznego, gospodarczego i żywnościowego, w związku z wyczerpywaniem się surowców naturalnych (zwłaszcza ropy naftowej).

Odpowiedź podmiotów zaangażowanych we wdrażanie Strategii na wymienione wyżej czynniki, z uwagi na ich zewnętrzny charakter, może być ograniczona. Mimo wszystko powinny być brane pod uwagę w planowaniu programów i projektów uszczegóławiających założenia strategii.

## 5. Wizja, cele i kierunki działań

Samorząd gminy opracowuje i realizuje SRPS we współpracy z lokalnymi partnerami, ze względu na dążenie do zmiany istniejącej sytuacji, która w różnych aspektach wymaga poprawy. Zaplanowane działania są ukierunkowane na długoterminowe cele wprowadzające znaczącą, pozytywną zmianę w sytuacji osób, rodzin oraz szerszych zbiorowości i całej wspólnoty gminnej.

Wizja Strategii stanowi pozytywny i pożądaný obraz funkcjonowania mieszkańców gminy jako indywidualnych osób, członków rodzin oraz lokalnej społeczności w określonej przyszłości. Misja natomiast daje odpowiedź na pytanie o to, do czego dąży wspólnota samorządowa i wyraża nadrzędny cel jej funkcjonowania.

Nakreślona niżej wizja zawiera ambitne, a jednocześnie uniwersalne założenia, dlatego też jej perspektywa wykracza poza horyzont czasowy Strategii. Ważne jest jednak, że wyraża ona akceptowalny kierunek zmian oraz podstawę do określenia celów strategicznych. W przyszłości może natomiast stanowić dobry punkt wyjścia do ewaluacji oraz aktualizacji założeń dokumentu strategicznego, bez potrzeby przyjmowania zupełnie nowej perspektywy poznawczej. Z uwagi na wieloaspektowość funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego oraz szeroki zakres tematyczny Strategii, wizja i misja Gminy Lubawa odnoszą się tylko do sfery społecznej, ze szczególnym uwzględnieniem funkcjonowania mieszkańców w rodzinach i lokalnej wspólnocie. Są jednak spójne z szerszą wizją nakreśloną w *Strategii Rozwoju Gminy Lubawa na lata 2016-2025*, która wymienia główne wyznaczniki rozwoju lokalnego.

Według tego dokumentu, podmioty zaangażowane we wdrażanie Strategii dążą do tego, aby Gmina Lubawa była:

- funkcjonalna – posiadająca rozwiniętą infrastrukturę komunikacyjną i techniczną, zapewniająca wysokiej jakości usługi komunalne i administracyjne, wykorzystująca potencjał swojego położenia;
- odpowiedzialna i solidarna – dbająca o ochronę oraz poprawę stanu środowiska przyrodniczego i społeczno-kulturowego, wspierająca osoby w trudnej sytuacji życiowej, realizująca politykę prorodzinną;
- zorientowana na rozwój gospodarczy – bazująca na wyspecjalizowanym rolnictwie i działalności przemysłowej, ale wspierająca też inne branże działalności oraz stwarzająca warunki do rozwoju kapitału ludzkiego;
- bezpieczna – zaangażowana w przeciwdziałanie wszelkim zagrożeniom dla porządku i bezpieczeństwa, umożliwiającą mieszkańcom prowadzenie spokojnego życia;
- nowoczesna i otwarta – upowszechniająca ideę „uczenia się przez całe życie”, stosująca innowacyjne technologie i metody np. w zakresie zarządzania;
- aktywna i zintegrowana – dbająca o rozwój kapitału społecznego, ułatwiająca partycypację obywatelską oraz promująca zdrowy styl życia.

U podstaw strategicznej wizji rozwoju gminy stoją w szczególności niżej wymienione wartości i standardy działania:

- 1) Gmina dba o dobro wspólne oraz o dobrobyt wszystkich mieszkańców (bez względu na ich wiek, płeć, poglądy polityczne i religijne, status materialny i inne cechy).
- 2) Rozwój gminy odbywa się w sposób zaplanowany, przemyślany i profesjonalny, gwarantujący skuteczność działań oraz efektywność kosztową.
- 3) Decyzje podejmowane przez władze lokalne uwzględniają równowagę pomiędzy oczekiwaniami i aspiracjami różnych grup społecznych oraz branż gospodarki a wymogami ochrony środowiska.



4) Realizacja strategii dąży do wielofunkcyjnego i równomiernego rozwoju obszaru całej gminy, sprzyjającego efektywnemu wykorzystaniu i wzmacnianiu lokalnych zasobów (przyrodniczych, gospodarczych, kulturowych, instytucjonalnych) oraz pochodzących z zewnątrz szans i możliwości.

5) Współpraca międzysektorowa i interdyscyplinarna jest kluczowa dla skutecznego i efektywnego rozwoju gminy.

Biorąc pod uwagę cytowane założenia, wizję rozwoju społecznego gminy, stanowiącą uszczegółowienie wizji zawartej w *Strategii Rozwoju Gminy Lubawa na lata 2016-2025*, sformułowano następująco:

### WIZJA ROZWOJU SPOŁECZNEGO

Gmina wiejska Lubawa posiada warunki i zasoby do zapewnienia wysokiej jakości życia wszystkim jej mieszkańcom, bez względu na wiek, płeć, sytuację społeczno-zawodową czy inne cechy.

Mieszkańcy są pracowici, zaradni i przedsiębiorczy, dążą do rozwoju i samorealizacji, nabywają nowe kompetencje. Pozostają w dobrej kondycji fizycznej i psychicznej, dbają o swoje zdrowie oraz prowadzą aktywny tryb życia wolny od uzależnień.

Rodziny prawidłowo wypełniają swoje funkcje, w szczególności materialną oraz opiekuńczo-wychowawczą, dbają o wszechstronny rozwój swoich dzieci, świadomie kształtują relacje wewnętrzne oraz kontakty z otoczeniem. Stanowią przekaźnik wartości, norm i postaw społecznych. Potrafią sobie radzić również w trudnych momentach, a kiedy wymaga tego sytuacja, chętnie korzystają ze wsparcia specjalistów.

Osoby starsze oraz osoby z niepełnosprawnością są aktywne, korzystają z różnych możliwości w sferze zawodowej, społecznej i edukacyjnej. Czują się potrzebne rodzinie i społeczeństwu, wykazują inicjatywę, odkrywają oraz realizują swoje pasje.

Osoby z różnych względów narażone na marginalizację, żyją w godnych warunkach i mają zapewnioną należytą opiekę oraz pomoc ze strony instytucji i środowiska.

W gminie prężnie działa sektor organizacji pozarządowych, współpracujący na partnerskich zasadach z administracją samorządową, która wspiera pozytywne przejawy oddolnej aktywności obywatelskiej.

Spółeczność gminy stanowi świadomą, zintegrowaną i bezpieczną wspólnotę, rozwijającą się dzięki zaufaniu, otwartości, solidarności wykorzystującą swój potencjał na rzecz dobra wspólnego oraz dbającą o otoczenie życia, zwłaszcza środowisko przyrodnicze.

Misja Strategii wyrażona jako nadrzędny cel planowanych działań brzmi:

### **Poprawa warunków i jakości funkcjonowania mieszkańców Gminy Lubawa w wymiarze indywidualnym, rodzinnym i społecznym.**

Cel główny *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Lubawa na lata 2021-2027* zostanie osiągnięty dzięki realizacji celów szczegółowych, przypisanych do określonych priorytetów (obszarów interwencji) i wynikających z przyjętej wizji rozwoju społecznego.

W każdym obszarze wskazany został katalog działań, który wyznacza kluczowe, niezbędne kierunki zaangażowania władz samorządu, jednostek organizacyjnych gminy oraz partnerów lokalnych.

## Priorytet 1. Wzmacnianie zaradności i aktywności mieszkańców

**Cel strategiczny:** 1. Wspieranie mieszkańców w nabywaniu i pomnażaniu kompetencji społecznych i zawodowych, sprzyjających prowadzeniu aktywnego, produktywnego życia.

### Cele operacyjne:

1.1.	Wdrażanie instrumentów i usług rynku pracy oraz programów reintegracji społeczno-zawodowej.
1.2.	Zapewnienie osobom najbardziej potrzebującym dostępu do podstawowych dóbr i usług społecznych.
1.3.	Kreowanie warunków instytucjonalnych i społecznych sprzyjających inkluzji osób i grup zagrożonych wykluczeniem społecznym.

### Kierunki działań:

1.	Realizacja kompleksowych programów i projektów aktywizacji zawodowej skierowanych do osób bezrobotnych, poszukujących pracy i biernych zawodowo poprzez m.in. kursy i szkolenia zawodowe, doradztwo zawodowe i pośrednictwo pracy, staże, prace społecznie użyteczne, a także instrumenty finansowe adresowane do firm i pracodawców.
2.	Organizacja spotkań, warsztatów, doradztwa edukacyjno-zawodowego oraz udziału w targach pracy, dniach kariery itp. wspierających nabywanie przez młodzież w wieku szkolnym podstawowej wiedzy o rynku pracy oraz podejmowanie wyborów dotyczących dalszej ścieżki kształcenia i kariery zawodowej.
3.	Zapewnieniu dostępu do programów zatrudnienia socjalnego dla osób wykluczonych społecznie (w szczególności osób niepełnosprawnych, chorujących psychicznie, uzależnionych od substancji psychoaktywnych, opuszczających zakłady karne) w formie zajęć reintegracji społeczno-zawodowej w ramach Klubu Integracji Społecznej.
4.	Wspieranie mieszkańców gminy w zakresie nabywania umiejętności rozwiązywania problemów socjalno-bytowych i finansowych, realizowane w szczególności poprzez poradnictwo socjalne, spotkania ze specjalistami, grupy wsparcia/grupy samopomocowe.
5.	Promocja elastycznych form zatrudnienia i organizacji pracy jako elementu ułatwiającego godzenie obowiązków zawodowych z pełnieniem ról rodzinnych oraz pracę w warunkach kryzysu (np. stan epidemii).
6.	Wspieranie usług opieki nad dziećmi w żłobkach, przedszkolach, klubach dziecięcych lub u dziennych opiekunów, ułatwiających powrót lub wejście na rynek pracy po okresie opieki nad dziećmi.
7.	Organizowanie zbiórek żywności, odzieży i innych podstawowych dóbr z przeznaczeniem dla najbardziej potrzebujących osób i rodzin.
8.	Wspieranie powstawania i rozwoju różnych form mieszkalnictwa wspomaganego (np. mieszkania treningowe, rówieśnicze, terapeutyczne) jako szansy na integrację i wsparcie w prowadzeniu samodzielnego życia przez osoby znajdujących się w kryzysie, ubogie, samotne, os. z niepełnosprawnością.
9.	Wykorzystanie kontraktów socjalnych w działaniach wspierających przystosowanie lub powrót do naturalnego życia społecznego osób z niego wyizolowanych, zwłaszcza osób

doświadczających trudności w przystosowaniu się po długotrwałym pobycie w zakładzie karnym, osób bezdomnych, cudzoziemców.
--

### Okres realizacji działań: 2021-2027

#### Podmioty realizujące działania przewidziane w priorytecie i podmioty współpracujące:

Urząd Gminy Lubawa, Ośrodek Pomocy Społecznej Gminy Lubawa, gminne placówki oświatowe, Powiatowy Urząd Pracy w Łławie, instytucje szkoleniowe i agencje zatrudnienia, Młodzieżowe Centrum Kariery OHP w Łławie, Inkubator Przedsiębiorczości Społecznej w Łławie (działający w ramach Ośrodka Wspierania Inicjatyw Ekonomii Społecznej w Elblągu), organizacje pozarządowe i inne.

#### Prognoza zmian w zakresie objętym Strategią:

Jeżeli zaplanowane wyżej cele (strategiczny i operacyjne) oraz planowane kierunki działań zawarte w priorytecie będą skutecznie realizowane, to nastąpią pozytywne efekty w środowisku lokalnym (rezultaty ilościowe i jakościowe), w szczególności:

1.	Zapewnienie godnych warunków bytowych mieszkańcom i ich rodzinom oraz zwiększenie poczucia bezpieczeństwa socjalnego.
2.	Zmniejszenie liczby osób i rodzin zagrożonych i dotkniętych ubóstwem, problemami mieszkaniowymi, bezdomnością.
3.	Zmniejszenie liczby osób bezrobotnych, w szczególności poprzez zniwelowanie barier utrudniających dostęp do rynku pracy osobom w szczególnie trudnej sytuacji.
4.	Ograniczenie skali długotrwałego bezrobocia i długotrwałego korzystania z pomocy społecznej.
5.	Zwiększenie potencjału, aktywności zawodowej i mobilności mieszkańców.

## Priorytet 2. Wspieranie rodzin z dziećmi w wypełnianiu podstawowych funkcji

**Cel strategiczny:** 2. Poprawa funkcjonowania rodzin z dziećmi, w tym w szczególności rodzin doświadczających trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczej i prowadzeniu gospodarstwa domowego.

#### Cele operacyjne:

2.1.	Zwiększenie dostępności różnorodnych usług społecznych świadczonych na rzecz rodzin z dziećmi (bez względu na ich status materialny).
2.2.	Rozbudowa lokalnego systemu wsparcia dla rodzin doświadczających problemów w codziennym funkcjonowaniu.
2.3.	Zapewnienie warunków do aktywizacji i integracji rodzin oraz wszechstronnego rozwoju dzieci i młodzieży.

### Kierunki działań:

1.	Inicjowanie i organizacja różnorodnych form edukacji (np. „Szkoła dla rodziców”, szkolenia, spotkania ze specjalistami) dotyczących rozwiązywania problemów opiekuńczo-wychowawczych, świadomego rodzicielstwa, rozpoznawania, kontrolowania i wyrażania uczuć, umiejętnego stosowania nagród i kar itp.
2.	Organizacja wydarzeń lokalnych promujących wartość i rolę rodziny oraz sprzyjających integracji rodzin i pomnażaniu kontaktów społecznych, w szczególności takich jak np. festyny i pikniki rodzinne, akcje społeczne, wyjazdy integracyjne dla rodzin.
3.	Rozwój sieci i oferty placówek wsparcia dziennego prowadzonych w formie opiekuńczej, specjalistycznej lub pracy podwórkowej, z uwzględnieniem zmieniających się potrzeb społeczności lokalnej.
4.	Zapewnienie wsparcia rodzinom doświadczającym trudności w wypełnianiu funkcji socjalno-bytowej oraz opiekuńczo-wychowawczej w postaci m.in. pracy socjalnej, asystentury rodzinnej, pomocy rodzin wspierających, wolontariuszy, organizacji grup wsparcia/grup samopomocowych (w tym praca z rodzinami biologicznymi dzieci umieszczonych czasowo w pieczy zastępczej).
5.	Udzielanie pomocy finansowej i rzeczowej rodzinom z dziećmi, znajdującym się w trudniejszym położeniu materialnym (w szczególności z powodu wystąpienia zdarzenia losowego lub klęski żywiołowej).
6.	Rozwój poradnictwa specjalistycznego, w szczególności prawnego, psychologicznego i rodzinnego, świadczonego osobom i rodzinom, które wykazują potrzebę wsparcia w rozwiązywaniu swoich problemów życiowych lub znajdują się w sytuacji kryzysowej.
7.	Podejmowanie działań na rzecz zwiększenia dostępności pomocy psychiatrycznej dla rodzin, w szczególności psychiatry dziecięcego poprzez m.in. organizowanie spotkań i konsultacji ze specjalistami.
8.	Organizacja kursów, szkoleń i warsztatów w ramach Klubu Integracji Społecznej, służących rozwijaniu i pomnażaniu kapitału życiowego osób niezbędnego do poprawnego pełnienia ról rodzinnych, a także efektywnego prowadzenia gospodarstwa domowego.
9.	Upowszechnianie innych metod i narzędzi pracy z rodzinami w wymiarze indywidualnym (z poszczególnymi członkami rodziny) oraz grupowym, m.in. terapii skoncentrowanej na rozwiązaniach, coachingu rodzinnego oraz mediacji.
10.	Organizacja zajęć pozalekcyjnych i pozaszkolnych w formach atrakcyjnych dla dzieci i młodzieży, służących doskonaleniu wiedzy i umiejętności, rozwijających pasje i zainteresowania oraz uczących kreatywnego spędzania czasu (np. koła zainteresowań, zajęcia artystyczne, sportowo-rekreacyjne).
11.	Promocja i realizacja programów edukacyjnych i profilaktycznych w zakresie dbania o zdrowie dziecka, w tym m.in. badań profilaktycznych, szczepień ochronnych, odżywiania, profilaktyki stomatologicznej, zapobiegania wadom postawy.

**Okres realizacji działań: 2021-2027**

### **Podmioty realizujące działania przewidziane w priorytecie i podmioty współpracujące:**

Urząd Gminy Lubawa, Ośrodek Pomocy Społecznej Gminy Lubawa, gminne placówki oświatowe, Biblioteka Publiczna Gminy Lubawa, Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Łławie, Powiatowe Centrum Rozwoju Edukacji w Łławie – Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna, organizacje pozarządowe, zakłady opieki zdrowotnej i inne.

### **Prognoza zmian w zakresie objętym Strategią**

Jeżeli zaplanowane wyżej cele (strategiczny i operacyjne) oraz planowane kierunki działań zawarte w priorytecie będą skutecznie realizowane, to nastąpią pozytywne efekty w środowisku lokalnym (rezultaty ilościowe i jakościowe), w szczególności:

1.	Zmniejszenie liczby rodzin doświadczających trudności opiekuńczo-wychowawczych korzystających z pomocy społecznej.
2.	Zmniejszenie liczby dzieci umieszczanych i przebywających w pieczy zastępczej.
3.	Poprawa kompetencji rodziców i opiekunów w zakresie funkcjonowania rodziny oraz wychowywania dzieci.
4.	Funkcjonowanie rodzin w oparciu o prawidłowe wzorce i relacje wewnątrz rodziny i z otoczeniem.
5.	Wzmocnienie i integracja rodzin oraz zwiększenie ich aktywności społecznej.
6.	Wzrost poczucia bezpieczeństwa i stabilizacji w rodzinach.

### **Priorytet 3. Włączenie społeczne osób starszych, osób z niepełnosprawnościami, przewlekle chorych i ich rodzin**

**Cel strategiczny:** 3. Poprawa jakości życia seniorów, osób z niepełnosprawnością, przewlekle chorych oraz rodzin sprawujących opiekę nad osobą zależną (o ograniczonej sprawności i samodzielności).

#### **Cele operacyjne:**

3.1.	Kreowanie warunków instytucjonalnych i społecznych ułatwiających aktywizację oraz integrację osób starszych i osób z niepełnosprawnościami.
3.2.	Zapewnianie dostępu osób o ograniczonej samodzielności i ich rodzin do wysokiej jakości opieki oraz wsparcia w różnych aspektach funkcjonowania.
3.3.	Rozwój środowiskowych form pomocy osobom przewlekle chorym i niepełnosprawnym, sprzyjających jak najdłuższemu ich pozostawaniu w miejscu zamieszkania.

#### **Kierunki działań:**

1.	Rozwój sieci oraz oferty działań w ramach Klubów Senior+, Klubów Seniora, Kół Gospodyń Wiejskich i innych miejsc świadczenia usług z zakresu aktywizacji społecznej, edukacyjnej, kulturalnej, zdrowotnej, sportowo-rekreacyjnej i turystycznej osób starszych.
----	---

2.	Promowanie solidarności społecznej, w tym międzypokoleniowej, poprzez wspieranie różnorodnych inicjatyw i projektów sprzyjających angażowaniu osób niepełnosprawnych oraz osób starszych, na równi z innymi grupami, w działania na rzecz dobra wspólnego.
3.	Rozwój środowiskowych form pomocy osobom starszym, osobom z niepełnosprawnościami i chorującym oraz ich rodzinom, w sposób dostosowany do aktualnych oraz prognozowanych potrzeb – w szczególności świadczonych w miejscu zamieszkania albo w jego pobliżu, takich jak usługi opiekuńcze, w tym specjalistyczne i całodobowe, usługi asystenckie, usługi opiekuna medycznego, system teleopieki oraz opieka wytchnieniowa.
4.	Upowszechnianie informacji o uprawnieniach oraz o dostępnych formach pomocy przysługujących osobom starszym, niepełnosprawnym i przewlekle chorym, a także ich rodzinom.
5.	Rozwój wolontariatu (w tym międzypokoleniowego) oraz pomocy sąsiedzkiej na rzecz osób w podeszłym wieku, niepełnosprawnych i przewlekle chorych, w tym zwłaszcza samotnych i ubogich.
6.	Realizacja programów z zakresu profilaktyki zdrowotnej, promujących zdrowe starzenie się oraz zdrowie psychiczne, w tym wczesne wykrywanie chorób (w szczególności tzw. chorób cywilizacyjnych).
7.	Działania na rzecz poprawy dostępności przestrzeni publicznej, w tym poprzez likwidację barier architektonicznych, funkcjonalnych, transportowych, w komunikowaniu się, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeby dostępu osób z niepełnosprawnością ruchową, niewidomych, słabowidzących, głuchych, głuchoniemych do gminnych instytucji publicznych.

#### Okres realizacji działań: 2021-2027

#### Podmioty realizujące działania przewidziane w priorytecie i podmioty współpracujące:

Urząd Gminy Lubawa, Ośrodek Pomocy Społecznej Gminy Lubawa, gminne placówki oświatowe, Biblioteka Publiczna Gminy Lubawa, Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Łławie, organizacje pozarządowe, zakłady opieki zdrowotnej i inne.

#### Prognoza zmian w zakresie objętym Strategią:

Jeżeli zaplanowane wyżej cele (strategiczny i operacyjne) oraz planowane kierunki działań zawarte w priorytecie będą skutecznie realizowane, to nastąpią pozytywne efekty w środowisku lokalnym (rezultaty ilościowe i jakościowe), w szczególności:

1.	Poprawa jakości życia i możliwie najpełniejsze zaspokojenie potrzeb egzystencjalnych i wyższego rzędu oraz dostęp do usług społecznych dla osób starszych, niepełnosprawnych i chorujących oraz ich rodzin.
2.	Rozwój środowiskowych form wsparcia, w tym usług opiekuńczych, asystenckich, pomocy sąsiedzkiej, wolontariatu.
3.	Wydłużanie okresu życia w pełnej sprawności i dobrym stanie zdrowia, umożliwiające dłuższą pracę zawodową oraz rozwój osobisty do później starości.

4.	Zwiększenie aktywności osób starszych, niepełnosprawnych i chorujących szczególnie w sferze edukacyjnej, społecznej i obywatelskiej.
5.	Poprawa dostępności przestrzeni publicznej dla osób o ograniczonej sprawności i różnych rodzajach niepełnosprawności.

#### **Priorytet 4. Przeciwdziałanie dysfunkcjom społecznym i zmniejszanie ich skali**

**Cel strategiczny:** 4. Minimalizowanie skali oraz negatywnych skutków dysfunkcji społecznych, zwłaszcza uzależnień od substancji psychoaktywnych i przemocy w rodzinie.

##### **Cele operacyjne:**

4.1.	Wzmocnienie oddziaływań profilaktycznych, prewencyjnych i terapeutycznych w obszarze dysfunkcji społecznych.
4.2.	Zapewnienie osobom i rodzinom doświadczającym dysfunkcji lub nimi zagrożonym dostępu do bezpośredniego, specjalistycznego wsparcia.
4.3.	Kreowanie lokalnych zasad polityki społecznej służących lepszej diagnostyce i przeciwdziałaniu aktualnym i nowym rodzajom uzależnień.

##### **Kierunki działań:**

1.	Realizacja w szkołach podstawowych i innych instytucjach gminnych programów profilaktyczno-edukacyjnych w zakresie przemocy domowej, przemocy rówieśniczej i cyberprzemocy, uzależnień i innych zachowań ryzykownych, obejmujących m.in. warsztaty, pogadanki, zajęcia sportowe, koła zainteresowań i inne umożliwiające pozytywne spędzanie czasu wolnego.
2.	Organizacja lub udział w ogólnokrajowych/regionalnych kampaniach społecznych na temat problemu nadużywania substancji psychoaktywnych oraz innych form uzależnień, adresowanych do wybranych grup (np. kobiety w ciąży) oraz do ogółu społeczeństwa.
3.	Upowszechnianie informacji z wykorzystaniem mediów, materiałów drukowanych, poradnictwa świadczonego przez pracowników socjalnych oraz bezpośrednich spotkań mieszkańców ze specjalistami na temat możliwości uzyskania skutecznej pomocy przez osoby i rodziny doświadczające uzależnień bądź przemocy.
4.	Kontynuowanie działania oraz rozwój oferty wsparcia w ramach Punktu Pomocy Rodzinie dla osób uzależnionych, współuzależnionych oraz dotkniętych przemocą w rodzinie.
5.	Podejmowanie przez Gminną Komisję Rozwiązywania Problemów Alkoholowych rozmów motywujących osoby uzależnione do podjęcia leczenia odwykowego, a w razie nieskuteczności – podejmowanie kroków do sądowego zobowiązania osoby do leczenia, jak również kontroli interwencyjnych w punktach sprzedaży napojów alkoholowych.
6.	Zapewnienie odpowiedniego zaplecza dla zadań realizowanych przez Gminny Zespół Interdyscyplinarny ds. przemocy w rodzinie.
7.	Budowanie partnerskiej współpracy oraz wspomaganie działalności instytucji, organizacji pozarządowych i osób fizycznych (m.in. Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Iławie, Poradnia Terapii Uzależnienia od Alkoholu i Oddział Terapii

Uzależnienia Szpitala Powiatowego w Łławie, Ośrodek Interwencji Kryzysowej w Łławie, Grupa AA Quo Vadis w Lubawie) ukierunkowanej na zwiększanie dostępu do pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej.
---

**Okres realizacji działań: 2021-2027**

**Podmioty realizujące działania przewidziane w priorytecie i podmioty współpracujące:**

Urząd Gminy Lubawa, Ośrodek Pomocy Społecznej Gminy Lubawa, Gminna Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Gminny Zespół Interdyscyplinarny ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie, gminne placówki oświatowe, Biblioteka Publiczna Gminy Lubawa, Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Łławie, Komisariat Policji w Lubawie, organizacje pozarządowe, zakłady opieki zdrowotnej i inne.

**Prognoza zmian w zakresie objętym Strategią:**

Jeżeli zaplanowane wyżej cele (strategiczny i operacyjne) oraz planowane kierunki działań zawarte w priorytecie będą skutecznie realizowane, to nastąpią pozytywne efekty w środowisku lokalnym (rezultaty ilościowe i jakościowe), w szczególności:

1.	Wzrost świadomości i wrażliwości społecznej w zakresie uzależnień, przemocy i innych dysfunkcji.
2.	Zapewnienie dostępu osobom i rodzinom zagrożonym lub doświadczającym przemocy oraz uzależnień do kompleksowych form wsparcia.
3.	Ograniczenie negatywnych zjawisk oraz skutków dysfunkcji, takich jak np. rozpad rodziny, choroby somatyczne i depresje, próby samobójcze, demoralizacja młodzieży, ucieczki młodych ludzi z domów.
4.	Poprawa stanu zdrowia mieszkańców.
5.	Zwiększenie poczucia bezpieczeństwa w gminie.

## **Priorytet 5. Budowanie świadomej i zaangażowanej społeczności lokalnej**

**Cel strategiczny:** 5. Zwiększenie aktywności i integracji lokalnej społeczności wokół działań na rzecz dobra wspólnego.

**Cele operacyjne:**

5.1.	Wzmacnianie świadomości społecznej, tożsamości lokalnej oraz gotowości mieszkańców do działania na rzecz Gminy Lubawa – Małej Ojczyzny.
5.2.	Inicjowanie oraz wspieranie aktywności liderów, grup nieformalnych i organizacji pozarządowych w różnych sferach życia społecznego.
5.3.	Kreowanie warunków do rozwoju partycypacji obywatelskiej, szczególnie młodzieży oraz osób starszych.



### Kierunki działań:

1.	Organizacja wydarzeń, imprez i uroczystości o zasięgu sołeckim lub gminnym, związanych ze świętami narodowymi, religijnymi, ważnymi rocznicami oraz lokalnymi tradycjami i zwyczajami, sprzyjających budowaniu tożsamości i poczucia przynależności do wspólnoty.
2.	Działania z zakresu organizowania społeczności lokalnej poprzez środowiskową pracę socjalną, animację społeczną, wspieranie grup nieformalnych oraz zorganizowanych form aktywności mieszkańców (np. klubów seniora, kół gospodyń wiejskich).
3.	Rozwój współpracy z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, w szczególności poprzez: a) zlecenie realizacji zadań publicznych, również w drodze pozakonkursowej, b) zawieranie partnerstw w celu wspólnej realizacji projektów, c) pomoc o charakterze organizacyjnym, informacyjnym, szkoleniowym i doradczym.
4.	Edukacja i aktywizacja mieszkańców w obszarach ważnych dla rozwoju wspólnoty lokalnej, w szczególności w sferze: - profilaktyki zdrowotnej (aktywność fizyczna, dieta, higiena, kontakty społeczne); - bezpieczeństwa publicznego, w tym m.in. bezpieczeństwa w ruchu drogowym, przy pracach polowych; ochrony przed oszustwami i wyłudzeniami; - ochrony środowiska, adaptacji do zmian klimatu, transformacji energetycznej i koncepcji gospodarki obiegu zamkniętego (GOZ); - wiedzy ekonomicznej, prawnej i obywatelskiej, w tym samorządności, integracji europejskiej, praw człowieka.
5.	Prowadzenie konsultacji z mieszkańcami i organizacjami pozarządowymi w formie m.in. spotkań otwartych, debat, warsztatów obywatelskich, badań ankietowych, w sytuacjach przewidzianych przepisami prawa oraz we wszelkich sprawach ważnych dla społeczności, w sposób stwarzający warunki do powszechnego uczestnictwa osób fizycznych i organizacji.
6.	Wsparcie dalszego funkcjonowania i rozwoju Rady Seniorów Gminy Lubawa oraz innych form partycypacji obywatelskiej osób starszych.
7.	Podjęcie działań zmierzających do powołania Młodzieżowej Rady Gminy.

### Okres realizacji działań: 2021-2027

### Podmioty realizujące działania przewidziane w priorytecie i podmioty współpracujące:

Urząd Gminy Lubawa, Ośrodek Pomocy Społecznej Gminy Lubawa, gminne placówki oświatowe, Biblioteka Publiczna Gminy Lubawa, sołectwa, Komisariat Policji w Lubawie, jednostki Ochotniczej Straży Pożarnej, organizacje pozarządowe, zakłady opieki zdrowotnej i inne.

### Prognoza zmian w zakresie objętym Strategią:

Jeżeli zaplanowane wyżej cele (strategiczny i operacyjne) oraz planowane kierunki działań zawarte w priorytecie będą skutecznie realizowane, to nastąpią pozytywne efekty w środowisku lokalnym (rezultaty ilościowe i jakościowe), w szczególności:

1.	Podniesienie poziomu świadomości społecznej w obszarach ważnych dla rozwoju lokalnego.
2.	Wzrost aktywności społecznej mieszkańców, w tym w ramach miejscowości, sołectw, grup nieformalnych i organizacji pozarządowych.
3.	Zwiększenie udziału obywateli w życiu publicznym i ich zaangażowania w sprawy lokalne.
4.	Wzrost znaczenia młodzieży oraz seniorów jako grup uczestniczących w podejmowaniu decyzji ważnych dla lokalnej wspólnoty.

### Priorytet 6. Rozwój gminnego systemu polityki społecznej

**Cel strategiczny:** 6. Zwiększenie efektywności działania podmiotów lokalnych zaangażowanych w diagnozowanie i rozwiązywanie problemów społecznych w gminie.

#### Cele operacyjne:

6.1.	Rozwój kompetencji kadr instytucji i organizacji zaangażowanych we wdrażanie Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Lubawa na lata 2021-2027.
6.2.	Kreowanie współpracy międzyinstytucjonalnej i międzysektorowej w zakresie lokalnej polityki społecznej.
6.3.	Wspieranie rozwiązań usprawniających pracę i zarządzanie w jednostkach świadczących pomoc i wsparcie.

#### Kierunki działań:

1.	Udział osób zaangażowanych w realizację Strategii w szkoleniach, kursach, warsztatach, seminariach, konferencjach, wizytach studyjnych i innych formach edukacji w obszarach związanych ze Strategią.
2.	Wspieranie kadry specjalistów zajmujących się m.in. pracą z rodzinami wieloprotblemowymi, uzależnieniami, przemocą w rodzinie oraz interwencją kryzysową w postaci doradztwa w zakresie metodyki pracy, superwizji i/lub pomocy psychologicznej.
3.	Przeprowadzanie diagnoz, analiz i ekspertyz dotyczących problemów społecznych w środowisku domowym, szkolnym, w przestrzeni publicznej z uwzględnieniem wcześniej rozpoznanych oraz nowych pojawiających się zagrożeń i wyzwań.
4.	Tworzenie partnerstw lokalnych oraz platform współpracy i wymiany informacji z udziałem przedstawicieli instytucji gminnych i powiatowych oraz organizacji pozarządowych w obszarach strategicznych dla rozwoju społecznego, w tym m.in. wsparcia rodzin, przeciwdziałania dysfunkcjom społecznym, rozwoju dzieci i młodzieży, aktywizacji seniorów.

5.	Przynajmniej raz w roku spotkania kluczowych podmiotów zaangażowanych w realizację Strategii, w celu monitoringu postępów, oceny oraz wypracowania rekomendacji.
6.	Upowszechnianie informacji o działaniach i zamierzeniach samorządu i organizacji współpracujących w zakresie lokalnej polityki społecznej, w szczególności poprzez rozbudowę i bieżące uzupełnianie treści na stronie internetowej Gminy Lubawa oraz biuletyn informacyjny.
7.	Wdrażanie nowatorskich metod zarządzania i pracy oraz rozwiązań organizacyjnych i technicznych uwzględniających potrzebę przystosowania się jednostek/placówek do wymogów w zakresie gospodarki obiegu zamkniętego oraz efektywności energetycznej, np. poprzez szersze wykorzystanie komunikacji zdalnej (online).
8.	Podjęcie działań mających na celu przekształcenie Ośrodka Pomocy Społecznej Gminy Lubawa w Centrum Usług Społecznych.
9.	Poprawa infrastruktury lokalowej Klubu Integracji Społecznej.

#### **Okres realizacji działań: 2021-2027**

#### **Podmioty realizujące działania przewidziane w priorytecie i podmioty współpracujące:**

Instytucje i organizacje wymienione w poprzednich priorytetach Strategii.

#### **Prognoza zmian w zakresie objętym Strategią:**

Jeżeli zaplanowane wyżej cele (strategiczny i operacyjne) oraz planowane kierunki działań zawarte w priorytecie będą skutecznie realizowane, to nastąpią pozytywne efekty w wymiarze instytucjonalnym (rezultaty ilościowe i jakościowe), w szczególności:

1.	Więcej instytucji i organizacji aktywnie angażujących się w realizację Strategii.
2.	Skuteczniejsze rozpoznawanie oraz zaspokojenie zmieniających się potrzeb społecznych.
3.	Zwiększenie kompetencji kadr instytucji i organizacji zaangażowanych we wdrażanie Strategii.

Zakłada się, iż wyżej wymienione kierunki działań będą realizowane w pełnym horyzoncie czasowym strategii (lata 2021-2027), dlatego też odstąpiono od opracowania odrębnego, szczegółowego harmonogramu. Jednakże w zależności od zdiagnozowanych potrzeb oraz możliwości organizacyjnych i finansowych, w kolejnych latach poszczególne zadania mogą być wdrażane z różną intensywnością (z różnym natężeniem działań i inwestowanych nakładów finansowych). Ponadto przewiduje się możliwość rozszerzenia zakresu działań, jeżeli pojawią się nowe potrzeby oraz koncepcje rozwiązywania problemów społecznych nie znane w momencie tworzenia Strategii

## 6. Zasady i wartości istotne w procesie realizacji Strategii

Wyrażona w art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. zasada „demokratycznego państwa prawa” stanowi jedno z pryncypiów, na podstawie którego funkcjonuje państwo polskie. Koresponduje z nią zasada praworządności (art. 7 konstytucji), zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Z kolei w art. 83 ustawy zasadniczej ustanowiony został obowiązek przestrzegania prawa przez wszystkich obywateli. Prawo stanowione ma fundamentalne znaczenie dla organizacji życia społecznego i gospodarczego oraz dla działania administracji publicznej, w tym na poziomie samorządu gminnego.

Wdrażając *Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Lubawa na lata 2021-2027* podmioty zaangażowane, czyli przede wszystkim władze gminy oraz jej jednostki organizacyjne, będą kierować się przepisami prawa (m.in. ustawami wymienionymi we wprowadzeniu do niniejszej Strategii). Jednakże decydując o doborze środków i konkretnych metod wykonania zaplanowanych działań, będą brać pod uwagę również uniwersalne wartości i zasady przyświecające nowoczesnej, aktywnej polityce społecznej realizowanej w kręgu państw należących do Unii Europejskiej<sup>26</sup>.

Co ważne, aktywna polityka społeczna postrzega wykluczenie społeczne przede wszystkim w kategoriach systemowych, jako wynik różnych niedostosowań w sferze regulacji prawnych, polityki, gospodarki i społeczeństwa, a nie poprzez pryzmat winy lub wyboru poszczególnych osób czy rodzin. APS nie bagatelizuje znaczenia wolnej woli człowieka, dzięki której może on podejmować decyzje – świadome i odpowiedzialne. Ale muszą być ku temu stworzone odpowiednie warunki w sferze socjalno-bytowej, zdrowotnej, edukacyjnej, kulturalnej, zawodowej itd.

Do katalogu fundamentalnych wartości polityki społecznej można obecnie zaliczyć w szczególności: wolność, godność i podmiotowość, równość, sprawiedliwość i solidarność społeczna (w tym solidarność międzypokoleniowa), a także zrównoważony rozwój. Istotność większości spośród wymienionych wartości podkreślano również w Strategii rozwiązywania problemów społecznych na lata 2016-2020. Kwestie te nie straciły na aktualności, więc warto je ponownie przywołać.

Do kanonu reguł towarzyszących realizacji założeń strategii rozwiązywania problemów społecznych należy zatem wpisać następujące zasady:

### Zrównoważony i trwały rozwój

Opiera się na założeniu, że prawo do zaspokojenia potrzeb i aspiracji rozwojowych pokoleń żyjących współcześnie powinno być realizowane bez ograniczania tego prawa dla kolejnych generacji. Oznacza to, że rozwój cywilizacyjny i gospodarczy nie powinien odbywać się kosztem nieodnawialnych zasobów oraz niszczenia środowiska, a proces postępujących zmian powinien zapewniać równowagę pomiędzy zaspokajaniem podstawowych potrzeb ludzkich a racjonalnym korzystaniem z zasobów naturalnych. Zrównoważony rozwój wymaga więc traktowania zasobów naturalnych jak ograniczonych zasobów gospodarczych oraz wykorzystywania kapitału

<sup>26</sup> Unia Europejska ma ograniczone kompetencje w zakresie spraw społecznych, ponieważ większość z nich należy do rządów narodowych. Odpowiedzialność za zatrudnienie i politykę społeczną spoczywa przede wszystkim na państwach członkowskich. Oznacza to, że organy UE nie decydują o takich sprawach jak np. przepisy dotyczące wynagrodzeń, w tym płacy minimalnej, system emerytalny i wiek emerytalny oraz świadczenia socjalne. W poszczególnych państwach członkowskich polityka społeczna różni się więc dość istotnie, ale można powiedzieć, że główne jej założenia – promowane przez UE w ramach polityki regionalnej i funduszy unijnych, zwłaszcza EFS – są uniwersalne dla krajów Europy Zachodniej.

przyrodniczego w sposób pozwalający na zachowanie funkcji ekosystemów w perspektywie długookresowej.

### **Równość szans, w tym równość płci**

Oznacza prawo wszystkich mieszkańców gminy do równego, sprawiedliwego dostępu do różnych życiowych możliwości, np. edukacji, kultury, rynku pracy. Z zasadą równości szans związany jest ściśle zakaz dyskryminacji, np. ze względu na płeć, wiek, wyznanie religijne czy narodowość, gwarantowany prawami człowieka. Jednakże równość szans idzie dalej, bowiem w obszarze planowania, realizacji i ewaluacji polityk publicznych zakłada włączenie *równościowej* perspektywy, czyli dokonywanie oceny wpływu tych polityk na warunki życia różnych grup społecznych, w szczególności kobiet i mężczyzn, osób niepełnosprawnych oraz innych grup marginalizowanych (ze względu na wiek, wykształcenie, miejsce zamieszkania itd.). Zasada równości szans nakłada zatem obowiązek tworzenia przez władze publiczne, w tym samorządy lokalne, warunków do równego uczestnictwa w życiu publicznym przez wszystkich mieszkańców.

### **Dobre rządzenie**

Odnosi się do zarządzania w sektorze publicznym i obejmuje szereg reguł kształtujących sposób sprawowania władzy przez organy państwa z aktywnym zaangażowaniem obywateli. Główne wyznaczniki dobrego rządzenia to: praworządność, przejrzystość (transparentność), odpowiadanie na potrzeby, włączanie i konsensus. Z zasady tej wynikają różnorodne obowiązki dla instytucji publicznych, które mają na celu zapewnienie uczestnictwa wszystkich zainteresowanych obywateli w procesach rządzenia. Jednakże zakres odpowiedzialności można rozszerzyć na sektor prywatny i organizacje pozarządowe, ponieważ ich działania również mają istotny wpływ na społeczeństwo i środowisko. Podmioty te powinny być zatem *naturalnymi* partnerami administracji publicznej w realizacji jej misji.

Z wyżej wskazanymi wartościami aktywnej polityki społecznej wiążą się również inne zasady, takie jak np. promowana na poziomie UE idea *flexicurity*<sup>27</sup>, czyli łączenie elastyczności na rynku pracy z rozbudowanym systemem zabezpieczenia socjalnego, w ramach którego do osób poszukujących pracy oraz pracowników kierowane są różnorodne instrumenty rynku pracy ułatwiające poszukiwanie zatrudnienia, przekwalifikowanie i nabywanie doświadczenia zawodowego, bez gwarancji zatrudnienia, ale przy wsparciu socjalnym w razie zwolnienia lub trudności z podjęciem pracy.

W działaniach służb społecznych istotnego znaczenie nabiera ponadto podejście holistyczne do człowieka (klienta, podopiecznego, uczestnika), które uwzględnia szerszy kontekst sprawy czy problemu, z którym osoba zgłasza się po pomoc. Pracownik zajmujący się profesjonalnym wsparciem jest zorientowany na potrzeby danej osoby, rodziny czy środowiska jako podmiotu praw i obowiązków, w celu skutecznego przezwyciężenia doświadczanych problemów czy sytuacji kryzysowej. Podejmując działania z poszanowaniem godności danej osoby, powinien uwzględniać jej stan zdrowia i sprawność organizmu, posiadane wykształcenie i kompetencje osobiste, zasoby danej osoby, sytuację rodzinną, relacje z otoczeniem, a także szereg innych czynników, które mogą być ważne w procesie pomocowym.

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, jako priorytetowe w realizacji celów Strategii powinny być uznawane programy i projekty wdrażane z zastosowaniem:

- metod partycypacyjnych – włączających osoby, rodziny i przedstawicieli społeczności lokalnych do podejmowania wspólnych działań;

<sup>27</sup> Termin pochodzi od angielskich słów *flexibility* (elastyczność) oraz *security* (bezpieczeństwo).

- metod aktywizujących – włączających osoby, doświadczające problemów lub zagrożone ich wystąpieniem, w zmianę ich trudnej sytuacji,
- metod integrujących – wzmacniających lokalne więzi społeczne poprzez wspólne działania;
- metod profilaktycznych – zapobiegających pojawianiu się dysfunkcji społecznych oraz minimalizujących ich przyczyny,
- metod niwelujących – rozwiązujących problemy oraz eliminujących niepożądane zjawiska lub sytuacje.

Dobór metod i narzędzi służących realizacji Strategii bazuje na wykorzystaniu potencjału endogenicznego wspólnoty samorządowej – w myśl zasady, że „rozwój lokalny nie może dokonywać się bez aktywnego współdziałania mieszkańców”, którzy mają „nie tylko prawo, ale także powinność oddziaływania na wiele lokalnych struktur społeczno-gospodarczych, dla dobra lokalnej społeczności”<sup>28</sup>. W tym kontekście **misją władz gminy powinno być przede wszystkim kreowanie wśród obywateli aktywnej i odpowiedzialnej postawy oraz wspieranie dążeń osób i rodzin do poprawy sytuacji materialno-bytowej, stanu zdrowia psychofizycznego, lepszego wypełniania ról społecznych i zawodowych, a także rozwoju osobistego**. Natomiast warunkiem powodzenia tak określonej misji jest tworzenie przez gminę, we współpracy z lokalnymi partnerami, odpowiednich ram instytucjonalnych, organizacyjnych i finansowych dla aktywności społecznej, edukacyjnej, zdrowotnej i kulturalnej oraz podejmowania zatrudnienia na rynku pracy.

---

<sup>28</sup> *Komunikacja i partycypacja społeczna. Poradnik*, red. J. Hausner, Kraków 1999, s. 33.

## 7. Zgodność Strategii z dokumentami na poziomie ponadlokalnym

Analizując związek *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy Lubawa na lata 2021-2027* z dokumentami strategicznymi różnych szczebli: międzynarodowego, europejskiego, krajowego i regionalnego, należy wziąć pod uwagę najbardziej aktualne strategii i programy dotyczące polityki społecznej. Prezentują one bowiem kierunkowe wytyczne dla działań jednostek samorządu terytorialnego, zapewniając spójność działań i realizację nadrzędnych celów polityki poszczególnych szczebli, od których zależy przede wszystkim racjonalność efektywność działań, a także możliwość pozyskiwania środków publicznych na ich realizację.

Na szczeblu międzynarodowym należy zwrócić uwagę w szczególności na Agendę na Rzecz Zrównoważonego Rozwoju 2030, przyjętą w dniu 25 września 2015 roku przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych. Stanowi ona plan transformacji w dziedzinach o kluczowym znaczeniu dla ludzkości, tj.: ludzie, planeta, dobrobyt, pokój i partnerstwo, mając na celu wyeliminowanie ubóstwa i głodu, ochronę planety przed degradacją oraz podejmowanie pilnych działań w zakresie zmian klimatu; zapewnienie wszystkim ludziom możliwości korzystania z dobrodziejstw dostatniego i satysfakcjonującego życia oraz to, aby postęp gospodarczy, społeczny i technologiczny przebiegał w zgodzie z naturą; wspieranie pokojowego, sprawiedliwego i inkluzywnego społeczeństwa, wolnego od lęku i przemocy oraz mobilizowanie środków do wdrożenia Agendy 2030 przy udziale wszystkich krajów, interesariuszy i obywateli. W ramach Agendy określono 17 Celów Zrównoważonego Rozwoju. Z punktu widzenia polityki społecznej istotne są cele odnoszące się do eliminacji ubóstwa i głodu, zapewnienia wszystkim ludziom zdrowego życia oraz edukację wysokiej jakości, osiągnięcia równości płci, uczynienia miast i osiedli bezpiecznymi i stabilnymi, a także budowy na wszystkich szczeblach skutecznych i odpowiedzialnych instytucji, sprzyjających włączeniu społecznemu.

Wiodącą siłą, która doprowadziła do przyjęcia Agendy 2030 była Unia Europejska. Obecnie na jej szczeblu trwa debata nad strategią działań w kierunku zrównoważonej Europy. Europa 2030 będzie stanowić odpowiedź na pilne wyzwania stanowiące zagrożenie dla społeczeństwa, dobrobytu gospodarczego i środowiska naturalnego. Nowa forma trwałego rozwoju gospodarczego ma opierać się na gospodarce obiegu zamkniętego, zrównoważonej produkcji żywności „od pola do stołu”, stosowaniu odnawialnych źródeł energii oraz zagwarantowaniu przemiany sprawiedliwej ze społecznego punktu widzenia – priorytetem muszą pozostać inwestycje społeczne w obszarach edukacji, opieki zdrowotnej i długoterminowej, włączenia społecznego, praw mniejszości, równouprawnienia płci i rozwoju obszarów wiejskich. Działania te są nieodzowne, by wyeliminować ubóstwo, a także zapewnić następnym pokoleniom bezpieczne i zdrowe życie.

Na szczeblu krajowym istotne znaczenie ma *Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju. Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności*. Główny cel tego dokumentu stanowi poprawa jakości życia Polaków. Jego osiągnięcie będzie możliwe dzięki podjęciu działań w trzech obszarach: konkurencyjności i innowacyjności; równoważenia potencjału rozwojowego regionów Polski oraz efektywności i sprawności państwa. W 2017 roku Rada Ministrów przyjęła także *Strategię na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)* stanowiącą aktualizację *Strategii Rozwoju Kraju 2020*. Strategia określa podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym, regionalnym oraz przestrzennym, przedstawiając nowy model rozwoju, tj. rozwój odpowiedzialny oraz społecznie i terytorialnie zrównoważony. Jej główny cel stanowi „Tworzenie warunków dla wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym wzroście spójności w wymiarze społecznym,

ekonomicznym, środowiskowym i terytorialnym”. Jest on realizowany poprzez cele szczegółowe, takie jak:

- I. Trwały wzrost gospodarczy oparty coraz silniej o wiedzę, dane i doskonałość organizacyjną (obszary: Reindustrializacja, Rozwój innowacyjnych firm, Małe i średnie przedsiębiorstwa, Kapitał dla rozwoju, Ekspansja zagraniczna);
- II. Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony (obszary: Spójność społeczna, Rozwój zrównoważony terytorialnie);
- III. Skuteczne państwo i instytucje służące wzrostowi oraz włączeniu społecznemu i gospodarstwu (obszary: Prawo w służbie obywatelom i gospodarce, Instytucje prorozwojowe i strategiczne zarządzanie rozwojem, E-państwo, Finanse publiczne, Efektywność wykorzystania środków UE).

Należy również zwrócić uwagę *Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 roku. Ekonomia Solidarności Społecznej* (KPRES). Jego cel główny brzmi „Do roku 2023 podmioty ekonomii społecznej i solidarnej będą ważnym elementem aktywizacji i integracji społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz dostarczycielami usług użyteczności publicznej i realizatorami zadań z zakresu rozwoju lokalnego”. Będzie on realizowany poprzez cele szczegółowe:

- 1) Wspieranie trwałego partnerstwa podmiotów ekonomii społecznej i solidarnej z samorządem terytorialnym w realizacji usług społecznych użyteczności publicznej oraz zadań publicznych w zakresie rozwoju lokalnego.
- 2) Zwiększenie liczby wysokiej jakości miejsc pracy w przedsiębiorstwach społecznych dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.
- 3) Zwiększenie konkurencyjności podmiotów ekonomii społecznej i solidarnej na rynku.
- 4) Upowszechnienie pozytywnych postaw wobec ekonomii społecznej i solidarnej.

W świetle KPRES uwolnienie potencjału sektora ekonomii społecznej i solidarnej wymaga podjęcia skoordynowanych działań, dzięki którym rozwijać się będą cechy podmiotów działających w sektorze, takie jak zdolność do aktywizacji i reintegracji traktowanych podmiotowo osób zagrożonych wykluczeniem społecznym; koncentracja na potrzebach społeczności lokalnych oraz bazowanie na ich zasobach; działania na rzecz dobra wspólnego przez m.in. realizację zadań publicznych w zakresie rozwoju lokalnego; a także samodzielność, samopomoc i samowystarczalność. Aspekty te są ważne i w związku z tym niejednokrotnie przywoływane również w strategii rozwiązywania problemów społecznych.

Istotna jest również implementacja na szczeblu gminnym rozwiązań przewidywanych w ramach *Programu rządowego Dostępność Plus 2018-2025*, ustanowionego Uchwałą nr 102/2018 Rady Ministrów z dnia 17 lipca 2018 r. Jego główny cel stanowi poprawa dostępności przestrzeni publicznej, produktów i usług w głównych obszarach wsparcia takich jak architektura, transport, edukacja, służba zdrowia, cyfryzacja i usługi. Dostępność dotyczy w szczególności osób na wózkach inwalidzkich, poruszających się o kulach, o ograniczonej możliwości poruszania się; osób niewidomych i słabo widzących, osób głuchych i słabo słyszających, osób głuchoniewidomych, osób z niepełnosprawnościami psychicznymi i intelektualnymi, osób starszych i osłabionych chorobami, kobiet w ciąży, osób z małymi dziećmi, w tym z wózkami dziecięcymi, osób mających trudności w komunikowaniu się z otoczeniem (także z rozumieniem języka pisanego albo mówionego) oraz osób o nietypowym wzroście (w tym również dzieci).

W obszarze polityki senioralnej na uwagę zasługuje *Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. Bezpieczeństwo – uczestnictwo – solidarność*, przyjęta Uchwałą nr 161 Rady Ministrów z dnia 26 października 2018 r. Cel polityki społecznej wobec osób starszych stanowi podnoszenie



jakości życia seniorów poprzez umożliwienie im pozostawania jak najdłużej samodzielny i aktywnymi oraz zapewnienie bezpieczeństwa. Obszary dotyczące ogółu osób starszych to m.in. kształtowanie pozytywnego postrzegania starości w społeczeństwie, uczestnictwo w życiu społecznym, tworzenie warunków umożliwiających wykorzystanie potencjału osób starszych jako aktywnych uczestników życia gospodarczego i rynku pracy, profilaktyka chorób, promocja zdrowia, zwiększanie bezpieczeństwa fizycznego, tworzenie warunków do solidarności i integracji międzypokoleniowej, a także działania na rzecz edukacji dla starości (kadry opiekuńcze i medyczne), do starości (całe społeczeństwo), przez starość (od najmłodszego pokolenia) oraz edukacja w starości (osoby starsze). Obszary uwzględniające działania wobec niesamodzielnych osób starszych to w szczególności ułatwienie dostępu do usług wzmacniających samodzielność oraz dostosowanie środowiska zamieszkania do możliwości funkcjonalnych niesamodzielnych osób starszych, zapewnienie optymalnego dostępu do usług zdrowotnych, rehabilitacyjnych i opiekuńczo-pielęgnacyjnych, a także system wsparcia nieformalnych opiekunów niesamodzielnych osób starszych przez instytucje publiczne.

Na szczeblu wojewódzkim głównym dokumentem strategicznym jest *Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Warmińsko-Mazurskie 2030*, przyjęta w dniu 18 lutego 2020 roku do realizacji przez Sejmik Województwa Warmińsko-Mazurskiego. Jej główny cel stanowi spójność ekonomiczna, społeczna i przestrzenna Warmii i Mazur z regionami Europy, natomiast cele strategiczne to kompetencje przyszłości, inteligentna produktywność, kreatywna aktywność i mocne fundamenty. Wskazywane w niej kierunki działań ściśle wiążące się z polityką społeczną przewidują m.in.

- wspieranie rozwoju inicjatyw służących włączaniu społecznemu, budowaniu więzi społecznych w regionie, w tym międzypokoleniowych (szczególnie angażujące osoby starsze, młodzież, osoby z niepełnosprawnościami, mniejszości narodowe, rodziny nieaktywne mieszkające w małych społecznościach lokalnych);
- rozwój „banków inicjatyw” oraz platform wymiany dobrych praktyk wspierających integrację społeczną;
- wspieranie rozwoju infrastruktury sprzyjającej aktywizacji społecznej i pracy z rodziną, a także infrastruktury kultury, sportowej, rekreacyjnej, edukacyjnej (ośrodki wychowania przedszkolnego, szkoły, obszary edukacji ekologicznej) oraz zapewniającej opiekę nad dziećmi do lat 3;
- realizację zintegrowanych programów aktywizacji i integracji (w tym bezrobotnych, bezdomnych i osób z niepełnosprawnościami, dzieci i młodzieży ze środowisk najuboższych zagrożonych dziedziczeniem ubóstwa, osób starszych, mniejszości narodowych);
- profilaktykę zdrowotną, realizację programów zdrowotnych oraz promocję zdrowego stylu życia.

Należy zarazem podkreślić, iż rok 2020 jest ostatnim rokiem obowiązywania wojewódzkiej strategii polityki społecznej oraz powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych. Działania mające na celu stworzenie nowych strategii są w trakcie, póki co nie znamy założeń tych dokumentów. Z tego względu, odwoływanie się do nich nie jest możliwe. Zaleca się zarazem, aby przedstawiciele gminy uczestniczyli w konsultacjach tych dokumentów, zaś w momencie ich ostatecznego przyjęcia przez Samorząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego oraz Samorząd Powiatu Iławskiego, poddano analizie cele i kierunki planowanych działań, pod kątem ich spójności ze strategią gminną.

## 8. System wdrażania i oceny postępów realizacji Strategii

### 8.1. Ramy formalno-prawne

W świetle art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej, do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy nie tylko opracowanie strategii rozwiązywania problemów społecznych, ale również jej późniejsza realizacja. Znaczna część kierunków działań zaplanowanych w Strategii mieści się w zadaniach jednostek organizacyjnych Gminy Lubawa, organizacji pozarządowych i innych podmiotów, które są już skutecznie wdrażane. Jest tu jednak także sfera nowych pomysłów i rozwiązań, stanowiących odpowiedź na nasilające się problemy oraz nie zaspokojone w dostatecznym stopniu potrzeby mieszkańców.

Szczególnie ważny jest postulat uzyskiwania coraz większej synergii działań podmiotów realizujących zadania w zakresie polityki społecznej, należących do różnych sektorów. Kreowanie warunków współpracy to jednocześnie dodatkowa możliwość ustawicznego podnoszenia kompetencji, transferu wiedzy i wymiany doświadczeń, które przełożą się na większą efektywność lokalnej polityki społecznej.

Kluczową rolę w zakresie planowania oraz podejmowania decyzji strategicznych będą odgrywały władze Gminy Lubawa – Wójt oraz Rada Gminy, natomiast instytucją koordynującą działania związane z wdrażaniem Strategii będzie Ośrodek Pomocy Społecznej Gminy Lubawa, do zadań którego będą należały w szczególności:

- ✓ czynności operacyjne – ustalanie z interesariuszami bieżących potrzeb, podziału zadań i odpowiedzialności, a także uszczegóławianie zapisów strategii w postaci rocznych lub kilkuletnich programów wpisujących się w sferę pomocy i integracji społecznej, wynikających z różnych ustaw;
- ✓ czynności monitorujące – regularny monitoring poziomu osiągnięcia celów i rezultatów oraz zakresu zrealizowanych działań;
- ✓ czynności informacyjno-konsultacyjne – przekazywanie władzom gminy, lokalnym partnerom i instytucjom współpracującym oraz mieszkańcom informacji na temat stanu wdrożenia poszczególnych priorytetów, a także pozyskiwanie informacji zwrotnej w tym zakresie;
- ✓ czynności wnioskodawcze – przedkładanie władzom gminy oraz lokalnym partnerom stosownych wniosków oraz rekomendacji dotyczących decyzji i działań korygujących wdrażanie Strategii oraz aktualizacji dokumentu.

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

Z uwagi na szerokie zaangażowanie przedstawicieli różnych sfer życia społeczno-gospodarczego Gminy Lubawa w budowanie Strategii, a także szczególne znaczenie współpracy międzysektorowej dla realizacji jej celów, niezbędne będzie **utworzenie zespołu zadaniowego ds. wdrażania i monitoringu strategii**. Zostanie on powołany zarządzeniem Wójta Gminy Lubawa jako ciało o charakterze inicjatywnym, konsultacyjnym i opiniodawczym. W skład zespołu powinni wejść przedstawiciele kluczowych instytucji i organizacji zaangażowanych w realizację Strategii. Ważne jest zatem, aby w pracach uczestniczyli nie tylko reprezentanci jednostek organizacyjnych gminy, ale również działacze społeczni, przedstawiciele jednostek powiatu współpracujących z Ośrodkiem Pomocy Społecznej oraz sektora ekonomii społecznej,

w szczególności lokalnych organizacji pozarządowych. Do zadań zespołu będzie należało podejmowanie działań wspierających merytorycznie proces wdrażania Strategii, w szczególności poprzez:

- 1) pozyskiwanie, analizę oraz wymianę informacji na temat problemów i potrzeb społecznych w zakresie objętym Strategią;
- 2) udział w opracowywaniu programów pomocy społecznej i innych dokumentów służących realizacji Strategii;
- 3) śledzenie i ocenę wpływu uwarunkowań zewnętrznych, np. zmian prawa, procesów ekonomicznych czy zjawisk społeczno-kulturowych, na aktualność założeń Strategii;
- 4) przygotowanie raportów monitoringowych zawierających informacje na temat stanu wdrażania Strategii;
- 5) przedkładanie wniosków i rekomendacji adresowanych do władz gminy.

Zespół powinien spotykać się przynajmniej raz w roku w celu regularnej wymiany informacji i doświadczeń oraz monitoringu realizacji strategii. Obsługę administracyjno-techniczną Zespołu zapewni Ośrodek Pomocy Społecznej Gminy Lubawa. Szczegółowe zasady i tryb pracy określi Zarządzenie Wójta Gminy Lubawa.

## 8.2. Monitoring Strategii

Monitoring stanowi proces gromadzenia oraz analizowania informacji ilościowych i jakościowych w celu odpowiedzi na pytania: „Co, kiedy i jak zostało zrobione?”. Pozwala uchwycić różnice pomiędzy założeniami planu strategicznego a ich faktycznym wykonaniem, w dwóch zasadniczych obszarach: rzeczowym (merytorycznym) – dotyczącym postępu realizacji działań pod względem osiągniętych efektów i terminowości wykonania; a także finansowym – obejmującym zarządzanie środkami, zwłaszcza pod kątem efektywności wydatków.

Monitoring jest podstawą sprawozdawczości, zarządzania zmianą oraz ewaluacji. Dane zebrane w jego trakcie są analizowane, a następnie opracowywane w formie sprawozdań przeznaczonych zarówno na potrzeby wewnętrzne, jak i raportów prezentowanych opinii publicznej. Wypracowane wnioski i rekomendacje wspomagają proces decyzyjny oraz zarządzanie informacjami, ułatwiając znajdowanie rozwiązań w sytuacjach, kiedy zostaną zidentyfikowane odchylenia od pierwotnych założeń. Ponadto monitoring uzupełniony okresową ewaluacją może stać się źródłem cennych wskazówek dla działań korygujących i usprawniających, a także nowelizacji (aktualizacji) przyjętych planów.

Monitoring realizacji *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Lubawa na lata 2021-2027* będzie prowadzony corocznie – za każdy zakończony rok kalendarzowy. Zebrane dane powinny być opracowywane w formie raportów z monitoringu Strategii, służących potrzebom wewnętrznym oraz działaniom informacyjnym adresowanym do szerszej opinii publicznej. Raporty te powinny zawierać w szczególności:

- ✓ opis uwarunkowań i przebieg procesu monitorowania strategii;
- ✓ ocenę wpływu uwarunkowań zewnętrznych, np. zmian prawa, procesów ekonomicznych czy zjawisk społeczno-kulturowych, na aktualność założeń strategii;
- ✓ ogólną charakterystykę bieżącej sytuacji społeczno-ekonomicznej w gminie;
- ✓ prezentację obszarów i celów Strategii, zrealizowanych wskaźników wdrażania, a także opis zrealizowanych działań pod względem jakościowym i ilościowym;
- ✓ wnioski i rekomendacje.

Monitoring będzie prowadzony w oparciu o określone niżej wskaźniki, czyli zmienne wyrażane liczbowo obrazujące stan realizacji Strategii. Zostały one sformułowane w odniesieniu do zdefiniowanego celu głównego, którego osiągnięciu będą służyć. Jednakże z uwagi na bardzo szeroki obszar interwencji w ramach Strategii, a także jej znaczenie jako kluczowego, samoistnego dokumentu planistycznego samorządu gminy w sferze polityki społecznej, sformułowany katalog wskaźników odnosi się bardziej do rezultatów podejmowanych działań w odniesieniu do grup docelowych, niż do poniesionych nakładów. Metody i narzędzia służące pozyskiwaniu danych do monitoringu strategii będą uzależnione od rodzaju wskaźników stanowiących przedmiot weryfikacji.

#### OGÓLNA SYTUACJA SPOŁECZNO-EKONOMICZNA GMINY LUBAWA

Lp.	Wskaźnik „oddziaływania”:	Źródło danych
1)	Liczba ludności gminy wg faktycznego miejsca zamieszkania.	GUS
2)	Odsetek mieszkańców w wieku przedprodukcyjnym, produkcyjnym i poprodukcyjnym w ogóle ludności (w %).	GUS
3)	Ludność w wieku poprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym	GUS
4)	Liczba bezrobotnych zarejestrowanych, w podziale na płeć.	GUS
5)	Udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym.	GUS
6)	Liczba podmiotów gospodarki narodowej na terenie gminy.	GUS
7)	Podmioty gospodarki narodowej na terenie gminy na 10 tys. ludności.	GUS
8)	Struktura podmiotów gospodarki narodowej według klas wielkości.	GUS
9)	Liczba mieszkańców korzystających z pomocy społecznej, w tym długotrwale: liczba osób, którym przyznano świadczenie; liczba rodzin; liczba osób w rodzinach – w podziale na powody udzielania pomocy.	OPS
10)	Odsetek osób korzystających z pomocy społecznej w ogóle mieszkańców (w %).	GUS, OPS

#### PRIORYTET 1. WZMACNIANIE ZARADNOŚCI I AKTYWNOŚCI MIESZKAŃCÓW

Lp.	Wskaźniki realizacji działań
1.	Liczba osób, rodzin i osób w rodzinach korzystających z pomocy społecznej z tytułu ubóstwa, bezrobocia, bezdomności, trudności w przystosowaniu do życia po opuszczeniu zakładu karnego, klęski żywiołowej.
2.	Liczba bezrobotnych z terenu gminy, w tym m.in. kobiety, osoby z niepełnosprawnościami, długotrwale bezrobotni, bezrobotni do 30 r.ż. i powyżej 50 lat.
3.	Liczba bezrobotnych z terenu gminy, którzy wzięli udział w różnych formach aktywizacji zawodowej.
4.	Liczba bezrobotnych z terenu gminy, którzy podjęli pracę niesubsydiowaną.
5.	Liczba dzieci do 6 roku życia objętych opieką i wychowaniem w placówkach.
6.	Liczba osób otrzymujących świadczenia pieniężne i/lub niepieniężne z pomocy społecznej, w tym m.in. w postaci zasiłków, schronienia, posiłku.
7.	Liczba mieszkań wspomaganych/chronionych w gminie.

8.	Liczba mieszkań komunalnych oraz mieszkań (lokali) socjalnych w zasobie gminy.
9.	Liczba kontraktów socjalnych zawartych i zrealizowanych w ciągu roku.

### **PRIORYTET 2. WSPIERANIE RODZIN Z DZIEĆMI W WYPEŁNIANIU PODSTAWOWYCH FUNKCJI**

<b>Lp.</b>	<b>Wskaźniki realizacji działań</b>
1.	Liczba osób, rodzin oraz osób w rodzinach korzystających z pomocy społecznej z powodu bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych oraz potrzeby ochrony macierzyństwa.
2.	Liczba rodzin z dziećmi objętych pomocą społeczną, w tym liczba rodzin korzystających ze świadczeń pieniężnych oraz ze świadczeń niepieniężnych.
3.	Liczba zorganizowanych spotkań, warsztatów, wykładów i innych działań służących edukacji rodzicielskiej.
4.	Liczba wydarzeń lokalnych promujących wartość i rolę rodziny oraz sprzyjających integracji rodzin i pomnażaniu kontaktów społecznych.
5.	Liczba rodzin z dziećmi oraz liczba osób w tych rodzinach objętych pracą socjalną.
6.	Liczba rodzin i osób w rodzinach objętych pomocą asystenta rodziny.
7.	Liczba rodzin oraz osób korzystających z konsultacji i poradnictwa specjalistycznego.
8.	Liczba placówek wsparcia dziennego funkcjonujących na terenie gminy oraz liczba dzieci i młodzieży uczęszczającej do PWD.
9.	Liczba dzieci umieszczonych w danym roku oraz ogółem przebywających w pieczy zastępczej.
10.	Liczba dzieci i młodzieży uczęszczającej na zajęcia pozalekcyjne oraz uczestniczącej w pozaszkolnych formach zajęć.
11.	Liczba zrealizowanych programów edukacyjnych i profilaktycznych w zakresie dbania o zdrowie dziecka.

### **PRIORYTET 3. WŁĄCZENIE SPOŁECZNE OSÓB STARSZYCH, NIEPEŁNOSPRAWNYCH, PRZEWLEKLE CHORYCH I ICH RODZIN**

<b>Lp.</b>	<b>Wskaźniki realizacji działań</b>
1.	Liczba osób, rodzin oraz osób w rodzinach korzystających z pomocy społecznej z tytułu niepełnosprawności oraz długotrwałej lub ciężkiej choroby.
2.	Liczba osób w wieku poprodukcyjnym korzystających z pomocy społecznej.
3.	Liczba działających na terenie gminy form opieki i wsparcia dla osób starszych, niepełnosprawnych i chorujących; liczba miejsc; liczba osób korzystających.
4.	Liczba osób korzystających ze środowiskowych form pomocy, w tym: <ul style="list-style-type: none"> <li>- usług opiekuńczych (również specjalistycznych),</li> <li>- asystenckich,</li> <li>- teleopieki,</li> <li>- opieki wytchnieniowej.</li> </ul>

5.	Liczba zrealizowanych przedsięwzięć/inicjatyw/wydarzeń skierowanych do osób starszych, niepełnoprawnych, przewlekłe chorych, ich rodzin i społeczności lokalnej, służących aktywizacji i integracji w różnych sferach życia; w tym: - liczba inicjatyw międzypokoleniowych; - liczba inicjatyw promujących wolontariat i pomoc sąsiedzką; - liczba programów z zakresu profilaktyki zdrowotnej.
6.	Liczba zlikwidowanych barier architektonicznych, funkcjonalnych, transportowych, w porozumiewaniu się i/lub liczba wprowadzonych racjonalnych usprawnień.

#### **PRIORYTET 4. PRZECIWDZIAŁANIE DYSFUNKCJOM SPOŁECZNYM I ZMNIEJSZANIE ICH SKALI**

Lp.	Wskaźniki realizacji działań
1.	Liczba osób, rodzin oraz osób w rodzinach korzystających z pomocy społecznej z powodu alkoholizmu; narkomanii; przemocy w rodzinie.
2.	Liczba zrealizowanych programów edukacyjno-profilaktycznych w zakresie uzależnień, przemocy w rodzinie i innych dysfunkcji społecznych.
3.	Liczba osób i rodzin korzystających z poradnictwa w ramach Punktu Pomocy Rodzinie; liczba udzielonych porad/konsultacji.
4.	Liczba rozmów motywujących przeprowadzonych przez GKRPA z osobami uzależnionymi oraz członkami ich rodzin.
5.	Liczba skierowanych do sądu wniosków o zobowiązanie osoby do podjęcia leczenia odwykowego w związku z nadużywaniem alkoholu.
6.	Liczba założonych i zakończonych w roku procedur „Niebieskiej Karty”.
7.	Liczba rodzin i osób w rodzinach objętych pomocą GZI w ramach procedury „Niebieskiej Karty” w ciągu roku.
8.	Liczba osób uzależnionych, współuzależnionych korzystających z pomocy terapeutycznej.
9.	Liczba sprawców przemocy w rodzinie, którzy wzięli udział w programie korekcyjno-edukacyjnym.

#### **PRIORYTET 5. BUDOWANIE ŚWIADOMEJ I ZAANGAŻOWANEJ SPOŁECZNOŚCI LOKALNEJ**

Lp.	Wskaźniki realizacji działań
1.	Liczba zorganizowanych wydarzeń, imprez i uroczystości o zasięgu sołectkim lub gminnym.
2.	Liczba organizacji pozarządowych, które otrzymały dotacje na realizację zadań publicznych.
3.	Wartość dotacji przekazanych organizacjom pozarządowym na realizację zadań publicznych
4.	Liczba osób, które uczestniczyły w zadaniach realizowanych przez organizacje pozarządowe.
5.	Liczba inicjatyw, szkoleń, warsztatów i innych działań służących budowaniu świadomości i aktywności mieszkańców.

6.	Liczba konsultacji społecznych przeprowadzonych z mieszkańcami i organizacjami pozarządowymi; liczba mieszkańców i organizacji, które wzięły udział w konsultacjach.
----	--

#### PRIORYTET 6. ROZWÓJ GMINNEGO SYSTEMU POLITYKI SPOŁECZNEJ

Lp.	Wskaźniki realizacji działań
1.	Liczba przedstawicieli podmiotów zaangażowanych w realizację Strategii (pracowników, wolontariuszy i in.), którzy: - wzięli udział w szkoleniach, kursach, warsztatach, konferencjach i innych formach edukacji; - korzystali z doradztwa w zakresie metodyki, superwizji i/lub pomocy psychologicznej.
2.	Liczba spotkań bezpośrednich i innych form współpracy podmiotów zaangażowanych w realizację Strategii, organizowanych w celu wymiany informacji, monitoringu postępów, oceny oraz wypracowania rekomendacji w zakresie polityki społecznej.
3.	Liczba podmiotów zaangażowanych w realizację, monitoring oraz ocenę stopnia realizacji Strategii.
4.	Liczba podmiotów stosujących nowe metody pracy, w tym w szczególności komunikację oraz zarządzanie online.
5.	Liczba opublikowanych informacji, artykułów na temat gminnej polityki społecznej.

Z uwagi na zaplanowany szeroki i kompleksowy charakter monitoringu, a także faktyczne terminy udostępniania szeregu danych statystycznych<sup>29</sup>, zaleca się, aby raporty z monitoringu były opracowywane do końca czerwca roku następującego po okresie sprawozdawczym, a następnie przedkładane Wójtowi i Radzie Gminy. Po ich zatwierdzeniu należy zapewnić możliwość swobodnego dostępu i zapoznania się z nimi przez obywateli, na przykład poprzez zamieszczenie w Biuletynie Informacji Publicznej.

Sformułowany powyżej katalog wskaźników ma charakter otwarty. Jeżeli w procesie monitoringu zostanie zidentyfikowana potrzeba modyfikacji/rozszerzenia jego zakresu, możliwe jest wprowadzenie uzupełnień bez konieczności aktualizacji dokumentu. Stosowną decyzję w tym zakresie podejmie Zespół zadaniowy ds. wdrażania i monitoringu strategii.

### 8.3. Ewaluacja Strategii

Ewaluacja jako proces badania oraz oceny wartości i jakości podejmowanych działań, jest szczególnie ważna w kontekście „uczenia się” organizacji oraz doskonalenia realizowanych strategii, programów i projektów<sup>30</sup>. Istotą ewaluacji jest użyteczność, to znaczy możliwość wykorzystania jej wyników w praktyce. Punktem wyjścia powinno być zatem precyzyjne określenie celu i przedmiotu ewaluacji, a także sformułowanie kluczowych pytań, na które odpowiedzi będzie się poszukiwać. 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

<sup>29</sup> Względnie długi czas oczekiwania dotyczy w szczególności statystyki publicznej prowadzonej przez GUS. Dla przykładu najświeższe dane dotyczące demografii i rynku pracy są zwykle dostępne około połowy maja.

<sup>30</sup> K. Olejniczak, M. Ferry, *Ewaluacja w praktyce sektora publicznego*, w: *Ewaluacja jako standard zarządzania w sektorze publicznym*, red. B. Pietras-Goc, Kraków 2008, s. 9-10.

grupowy), aczkolwiek trzeba również pamiętać o wymogu praktyczności, czyli aby dane były gromadzone przy zachowaniu rozsądnych kosztów.

Ewaluacja może być prowadzona: a) przez niezależny organizacyjnie, zewnętrzny podmiot np. firmę doradczą, b) przez podmiot wewnętrzny, ale zachowujący pewną niezależność, np. jednostka nie zaangażowana bezpośrednio we wdrażanie SRPS, c) w formie autoewaluacji, np. przez pracownika Ośrodka Pomocy Społecznej Gminy Lubawa. Powinna bazować na pięciu kryteriach wiążących się z kierunkami poszukiwań badawczych, które można przedstawić w formie pytań<sup>31</sup>:

- Trafność (odpowiedniość, adekwatność) – pokazuje zgodność celów i metod wdrażania strategii, programu lub projektu z rzeczywistymi potrzebami i problemami społecznymi.
- Skuteczność – pozwala ocenić stopień realizacji zakładanych celów i działań, ich zgodność z planem, a także wpływ czynników zewnętrznych.
- Efektywność (wydajność) – bada relacje między nakładami, kosztami i zasobami a osiągniętymi efektami interwencji.
- Użyteczność – odnosi się do rzeczywistych efektów i ich adekwatności do sytuacji oraz wyzwań społeczno-ekonomicznych w trakcie lub po zakończeniu realizacji SRPS.
- Trwałość – obejmuje pytania o ciągłość efektów interwencji, przede wszystkim pozytywnych, w perspektywie średnio- i długookresowej.

Należy jednak podkreślić, iż 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 jej wdrażania, szczególnie istotnych dla władz samorządu, jednostek organizacyjnych oraz partnerów lokalnych. Wybór formy i zakresu badań ewaluacyjnych powinien zostać podjęty na podstawie analizy potrzeb wynikających z rocznych raportów monitoringowych oraz możliwości finansowania zadania przez budżet gminy, przy wsparciu ze strony zewnętrznych programów pomocowych.

Rysunek 2. Proponowany harmonogram wdrażania, monitoringu i ewaluacji



Znaczenie symboli: R – realizacja strategii, M – monitoring strategii za rok..., E – ewaluacja strategii, O – opracowanie nowej strategii rozwiązywania problemów społecznych.

Ze względu na dość długi, bo aż siedmioletni okres obowiązywania Strategii, zaleca się, aby przeprowadzić jej ewaluację dwa razy, zgodnie z powyższym schematem. Pierwsza ewaluacja, w 2023 roku, powinna dotyczyć przede wszystkim oceny trafności dokumentu oraz jego adekwatności względem założeń Programów Operacyjnych w perspektywie finansowej UE 2021-2027. Na etapie opracowywania Strategii znane są tylko ogólne założenia, dlatego 2024 rok będzie dobrym momentem, aby przyjrzeć się, na ile założenia gminnej polityki społecznej są zgodne z celami i kierunkami działań w RPO i krajowych PO. Natomiast druga ewaluacja Strategii

<sup>31</sup> Por. *Podstawy ewaluacji dla pomocy społecznej*, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej, Kraków 2010, s. 7.



powinna zostać przeprowadzona w ostatnim roku wdrażania, aby dostarczyć wiedzy na temat skuteczności działań instytucji i organizacji zaangażowanych w lokalny system polityki społecznej. Należy bowiem pamiętać, że ostatni rok wdrażania strategii będzie zarazem okresem, w którym Gmina będzie zobowiązana podjąć działania w kierunku opracowania nowego dokumentu, obowiązującego od 2028 roku.

## 9. Ramy finansowe Strategii

Realizacja kierunków działań zaplanowanych w *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Lubawa na lata 2021-2027* będzie wymagała odpowiednich zasobów finansowych, ponieważ zasadniczo każde przedsięwzięcie generuje koszty.

Jako główne źródło finansowania zaplanowanych w Strategii kierunków działań należy wskazać budżet gminy, stanowiący podstawowe narzędzie gospodarki finansowej samorządu. W tym kontekście należy zauważyć, że polityka budżetowa gminy jest prowadzona w warunkach wyznaczanych przede wszystkim przez wysokość dochodów. Szczególne znaczenie mają dochody własne jednostki samorządu terytorialnego oraz udział w podatku dochodowym od osób fizycznych i od osób prawnych, które odzwierciedlają samodzielność finansowo-decyzyjną gminy oraz stopień rozwoju gospodarczego i zamożności społeczeństwa. Są to środki finansowe, które nie są „znaczone”, a więc gmina nie otrzymuje ich na realizację z góry określonych zadań.

Pozytywne znaczenie ma fakt, że w ostatnich latach notowany był wzrost dochodów własnych gminy oraz wzrost dochodów wynikających z udziału gminy w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa. I to nawet pomimo wprowadzenia „zerowego” podatku dochodowego, czyli ulgi podatkowej dla pracowników do 26 r.ż., która weszła od sierpnia 2019 r., czy zmniejszenia podstawowej stawki PIT z 18% do 17% od października 2019 roku, przy jednoczesnym podwyższeniu kosztów uzyskania przychodu.

W 2017 roku dochody własne Gminy Lubawa wyniosły 7.228.123,93 zł, natomiast w roku 2019 zwiększyły się do kwoty 8.252.393,83 zł. Jednocześnie wpływy wynikające z udziału gminy w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa zwiększyły się z 4.757.831,65 zł do kwoty 6.583.857,44 zł. Z drugiej jednak strony, wraz ze wzrostem oczekiwań społecznych odnośnie lokalnych warunków i jakości życia oraz przekazywaniem nowych zadań przez państwo (lub standaryzacją już istniejących), jak również wraz ze wzrostem cen na rynku (obecnie inflacja utrzymująca się na poziomie ok. 3%), finansowanie wielu różnych zadań przez samorząd staje się coraz trudniejsze. Tym bardziej, że inne transfery z budżetu państwa, w tym szczególnie subwencja oświatowa stanowiąca największą z kategorii dochodów budżetu gminy, nie pokrywają w pełni kosztów realizacji poszczególnych zadań, w tym zleconych przez administrację rządową. W związku z tym samorząd zmuszony jest „dokładać” brakujące finanse z dochodów własnych<sup>32</sup>.

Samorząd lokalny ma w istocie niewielki wpływ na wysokość swoich dochodów, a także na decydowanie o wyborze zadań i sposobie doboru środków do ich realizacji. W Konstytucji RP uznano domniemanie zadań i kompetencji gminy w systemie władzy publicznej, jednak w praktyce dominuje podejście, zgodnie z którym każda działalność samorządu i każdy sposób jej wykonywania wymaga wyraźnej podstawy ustawowej. W związku z powyższym, budżet gminy stanowiący główne źródło finansowania Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych na lata 2021-2027, jest niewystarczający i konieczne będzie poszukiwanie dodatkowych źródeł dochodu na sfinansowanie części zadań publicznych zaplanowanych w niniejszym dokumencie.

Pewien zakres działań jest możliwy do realizacji komplementarnie lub nawet wspólnie przez Samorząd Gminy, Powiatu Iławskiego, Województwa Warmińsko-Mazurskiego oraz inne JST – na podstawie zawieranych pomiędzy nimi porozumień. Część środków na realizację zadań

---

<sup>32</sup> W 2019 roku subwencja ogólna z budżetu państwa (oświatowa) wyniosła 18.998.301,00 zł i została przeznaczona na finansowanie zadań oświatowych realizowanych przez gminę, o których mowa w ustawie z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty. Subwencja nie obejmuje jednak zadań związanych z dowozem uczniów, z prowadzeniem przedszkoli ogólnodostępnych i oddziałów ogólnodostępnych w przedszkolach z oddziałami integracyjnymi oraz zadań związanych z prowadzeniem innych form wychowania przedszkolnego.

w zakresie lokalnej polityki społecznej będzie ponadto pochodzić z budżetu państwa. Chodzi zarówno o transfery w postaci subwencji ogólnej jak i dotacji celowych, z których część trzeba będzie pozyskać startując w konkursach. W tej kategorii mieszczą się bowiem programy rządowe oraz programy ministerstw. Należy tu jednak wskazać, że część programów zakończyła się w 2020 roku i obecnie trwają prace nad przygotowaniem założeń i warunków realizacyjnych kolejnych, które będą obowiązywać od 2021 roku. Z tego względu, w ramach finansowych Strategii można określić jedynie część programów, takich jak: Program Ostonowy „Wspieranie Jednostek Samorządu Terytorialnego w Tworzeniu Systemu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie” oraz Program asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej. Ponadto od 2019 roku jednym ze źródeł finansowania działań na rzecz wsparcia społecznego, zawodowego i zdrowotnego osób niepełnosprawnych jest Solidarnościowy Fundusz Wsparcia Osób Niepełnosprawnych, będący państwowym funduszem celowym, którego dysponentem jest minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego. W jego ramach są realizowane programy takie jak „Usługi opiekuńcze dla osób niepełnosprawnych”, „Opieka wytchnieniowa”, „Centra opiekuńczo-mieszkalne” oraz „Asystent osobisty osoby niepełnosprawnej”.

Istotne źródło finansowania będą stanowić także środki z Funduszy Europejskich w perspektywie 2021-2027, dostępne na szczeblu krajowym i regionalnym, w tym szczególności w obszarze włączenia społecznego, rynku pracy czy edukacji. Uruchomienie pierwszych konkursów może nastąpić prawdopodobnie w 2022 roku, wtedy też będzie znany już ostateczny kształt regionalnego programu operacyjnego.

Z uwagi na to, że Strategia zakłada aktywny udział społeczności lokalnych i organizacji pozarządowych, a także partnerstwa służące efektywniejszej realizacji polityki społecznej, ważnym źródłem finansowania będą dotacje i granty dostępne dla trzeciego sektora. Wśród nich są programy rządowe i ministerialne, a także programy Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, takie jak: Program Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030 PROO, Rządowy Program Wsparcia Rozwoju Organizacji Harcerskich i Skautowych ROHiS, a także Korpus Solidarności – Program Wspierania i Rozwoju Wolontariatu Długoterminowego na lata 2018-2030. Ważne są również środki prywatne pochodzące z fundacji, zakładanych przez firmy, instytucji finansowe lub osoby prywatne; pieniądze od sponsorów, środki z 1% dla organizacji pożytku publicznego, darowizny, zbiórki publiczne i inne.

Określenie bardziej precyzyjnych ram finansowych planowanych kierunków działań nie wydaje się obecnie możliwe ani celowe, szczególnie ze względu na szeroki zakres tematyczny dokumentu, długi okres jego obowiązywania, nie domknięty jeszcze etap programowania środków unijnych na lata 2021-2027 oraz konkursowy charakter większości programów pomocowych, który z punktu widzenia podmiotów realizujących przekłada się na incydentalność wsparcia. Adekwatne do potrzeb kosztorysy będą tworzone w momencie planowania rocznego i aktualizacji budżetu Gminy (w tym planów finansowych jednostek), a także opracowywania programów i projektów uszczegółwiających założenia Strategii.

PRZEWODNICZĄCY RADY

Jan Laszkowski