

***Strategia rozwiązywania problemów
społecznych Gminy Iłowo-Osada
na lata 2016-2025***



IŁOWO-OSADA 2016

Spis treści

Wstęp.....	3
1. Charakterystyka Gminy Iłowo-Osada	4
1.1. Położenie	4
1.2. Główne procesy demograficzne	5
1.3. Uwarunkowania gospodarcze	7
1.4. Zasoby mieszkaniowe	8
1.5. Dostępność usług społecznych	9
1.6. Aktywność społeczna mieszkańców	14
2. Wyzwania lokalnej polityki społecznej	16
2.1. Główne problemy społeczne w świetle statystyk pomocy społecznej.....	16
2.2. Bezrobocie	17
2.3. Dysfunkcje społeczne	19
2.4. Najważniejsze wnioski i rekomendacje.....	21
3. Zewnętrzne uwarunkowania rozwoju społecznego Gminy	23
3.1. Uwarunkowania prawne i programowe Strategii	23
3.2. Główne założenia aktywnej polityki społecznej	27
3.3. Wartości i zasady horyzontalne.....	29
4. Cele i kierunki działań	30
Obszar 1. Zaradność życiowa i aktywność zawodowa mieszkańców.....	31
Obszar 2. Funkcjonowanie rodzin, rozwój dzieci i młodzieży	33
Obszar 3. Świadomość i aktywność społeczności lokalnej	34
Obszar 4. Włączenie społeczne osób starszych, niepełnosprawnych i chorujących.....	36
5. Zarządzanie realizacją Strategii	39
5.1. Ramy formalno-prawne	39
5.2. Główne założenia monitoringu i ewaluacji	40
5.3. Źródła finansowania.....	41

Wstęp

Gmina stanowi wspólnotę samorządową utworzoną z mocy prawa przez mieszkańców zamieszkujących określone terytorium. Do jej kompetencji, w świetle ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 446), zalicza się wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone na rzecz innych podmiotów. Do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, w tym w zakresie m.in. ładu przestrzennego, infrastruktury drogowej, zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, lokalnego transportu zbiorowego, zieleni gminnej, targowisk i hal targowych oraz unieszkodliwiania odpadów. Realizacja działań w tych obszarach wymaga ponoszenia nakładów, zwykle dość znacznych, na utrzymanie i rozwój infrastruktury technicznej i transportowej.

W sferze obowiązków gminy znajduje się również szereg zadań, zwykle mniej namacalnych i dostrzegalnych na co dzień, jednak równie ważnych dla funkcjonowania wspólnoty samorządowej. Są to zadania użyteczności publicznej w zakresie pomocy społecznej, wspierania rodziny, polityki prorodzinnej, ochrony zdrowia, edukacji publicznej, bezpieczeństwa i porządku publicznego, kultury i kultury fizycznej oraz turystyki, a także wspierania i upowszechniania idei samorządowej. Są one *bliżej* ludzi w tym sensie, iż ich realizacja wymaga konkretnych odbiorców – osób i rodzin, które będą chciały albo będą potrzebowały skorzystać ze świadczonych przez gminę usług. Działania te składają się na szerokie znaczenie pojęcia lokalnej polityki społecznej, w świetle którego stanowi ona działalność zmierzającą do poprawy standardów życia wszystkich mieszkańców wspólnoty samorządowej.

W związku z powyższym, założenia, cele i działania lokalnej polityki społecznej nie powinny koncentrować się jedynie na doraźnym bądź długookresowym wspomaganie osób i rodzin w trudnych sytuacjach życiowych. Istotne jest natomiast oddziaływanie na mieszkańców w taki sposób, aby minimalizować ryzyko występowania problemów i dysfunkcji przy jednoczesnym maksymalizowaniu zdolności do ich samodzielnego przezwyciężania przez osoby i rodziny. Na takich założeniach opiera się *Strategia rozwiązywania problemów społecznych Gminy Iłowo-Osada na lata 2016-2025*.

Niniejszy dokument składa się z dwóch zasadniczych części: diagnozy sytuacji społecznej Gminy Iłowo-Osada oraz założeń programowych (wdrożeńowych). Część diagnostyczna obejmuje podstawowe zagadnienia dotyczące funkcjonowania gminy, procesów demograficznych, rynku pracy, problemów społecznych, a także dostępności usług społecznych i aktywności mieszkańców. Została opracowana w oparciu o dane, których najbogatsze źródło stanowił Główny Urząd Statystyczny, w szczególności Bank Danych Lokalnych. Wykorzystano również dane i sprawozdania Urzędu Gminy w Iłowie-Osadle, Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Iłowie-Osadle, Powiatowego Urzędu Pracy w Działdowie i innych instytucji. Analiza została przeprowadzona zasadniczo dla przedziału czasowego 2013-2015, z tym zastrzeżeniem, iż przyjęto zasadę wykorzystywania danych rocznych najbardziej aktualnych na moment opracowywania dokumentu.

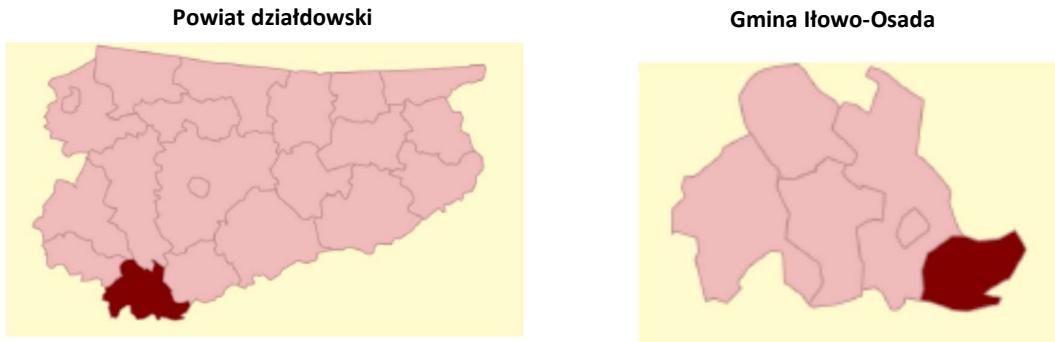
Część wdrożeniowa Strategii zawiera wizję projektowanych zmian oraz katalog niezbędnych kierunków działań, wypracowane na podstawie diagnozy sytuacji społecznej Gminy, z uwzględnieniem istniejących uwarunkowań prawnych i programowych. Określone w niej zostały również ramy formalno-prawne procesu realizacji Strategii, (w tym założenia organizacyjne), metody i narzędzia monitoringu oraz główne źródła finansowania działań.

1. Charakterystyka Gminy Iłowo-Osada

1.1. Położenie

Gmina Iłowo-Osada położona jest w południowej części województwa warmińsko-mazurskiego, w powiecie działdowskim. Bezpośrednio graniczny z sześcioma gminami: Działdowo, Kozłowo, Janowiec Kościelny, Mława, Wieczfnia Kościelna oraz Lipowiec Kościelny. Ma charakter wiejski, obejmując swoim zasięgiem 17 miejscowości, wchodzących w skład 15 sołectw¹. Siedzibę władz samorządowych stanowi Iłowo-Osada.

Rysunek 1. Gmina Iłowo-Osada na tle województwa warmińsko-mazurskiego i powiatu działdowskiego



ŹRÓDŁO: STATYSTYCZNE VADEMECUM SAMORZĄDOWCA, GUS 2015.

Powierzchnia Gminy wynosi 10 377 ha, natomiast średnia gęstość zaludnienia 71 osób/km² – wskaźnik ten lokuje ją powyżej średniej wojewódzkiej, kształtującej się obecnie na poziomie 60 osób na km². Struktura powierzchni według kierunków wykorzystania przedstawia się następująco:

- 99,4% - powierzchnia lądowa (10 313 ha);
- 61,4% - użytki rolne (6 375 ha);
- 33,2% - grunty leśne oraz zadrzewione i zakrzewione (3 449 ha);
- 3,8% - grunty zabudowane i zurbanizowane (393 ha);
- 0,8% - nieużytki (88 ha);
- 0,6% - grunty pod wodami (64 ha).

Powyższe dane wskazują na istotne znaczenie rolnictwa na terenie Gminy. Ponad połowę jej powierzchni stanowią bowiem użytki rolne, spośród których aż 82,4% to grunty orne, natomiast 13,9% to łąki i pastwiska trwałe. Gmina charakteryzuje się również dużą lesistością – lasy rosną na 33,2% jej powierzchni. Należy jednak wskazać, że struktura gruntów wykazuje zróżnicowanie w poszczególnych częściach Gminy. Na południu dominuje leśno-rolnicza przestrzeń produkcyjna o słabych glebach i zwiększonym reżimie ochrony, natomiast północna i północno-wschodnia część to przestrzeń rolnicza z przewagą dobrych gleb. Zróżnicowana jest również struktura jednostek osadniczych. Miejscowości położone w południowo-wschodniej części Gminy charakteryzują się rozproszoną zabudową, natomiast wsie leżące na południu mają zabudowę bardziej zwartą².

¹ Sołectwa w Gminie to: Iłowo-Osada, Iłowo-Wieś, Białuty, Sochy, Purgałki, Janowo, Narzym, Mansfeldy, Gajówki, Kraszewo, Wierzbowo, Brodowo, Dźwierznia, Mławka i Pruski. Największym sołectwem pod względem liczby mieszkańców jest Iłowo-Osada liczące 2 916 mieszkańców, a w dalszej kolejności Narzym (1 630), Białuty (588) oraz Iłowo-Wieś (561). W pozostałych sołectwach liczba mieszkańców nie przekracza 320 osób. Najmniej licznym sołectwem jest Janowo (38 mieszkańców).

² Strategia Rozwoju Gminy Iłowo-Osada na lata 2016-2025.

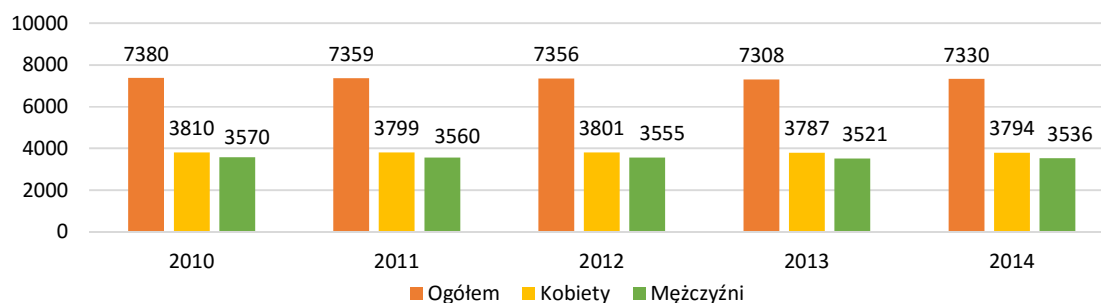
Terytorium Gminy Iłowo-Osada znajduje się w granicach obszaru funkcjonalnego Zielonych Płuc Polski, natomiast jego północno-zachodnia część stanowi element korytarza ekologicznego o znaczeniu krajowym w ramach sieci ekologicznej ECONET – Polska³. Na terenie Gminy usytuowane są dwa rezerваты przyrody: „Góra Dębowa” oraz „Świńskie Bagno”, zajmujące łącznie 1,7% jej powierzchni.

Gmina posiada dogodne położenie komunikacyjne, w odległości 11 km od Działdowa, 84 km od Olsztyna (stolicy regionu) oraz 10 km od Mławy. Przez jej obszar przebiegają dwa ważne szlaki komunikacyjne, tj. magistrala kolejowa *Warszawa-Gdańsk* oraz droga wojewódzka nr 544 *Brodnica-Działdowo-Ostrołęka*. Miały one decydujący wpływ na kształt sieci osadniczej w Gminie – w paśmie przez nie obsługiwanych powstały bowiem największe gminne miejscowości, tj. Iłowo-Osada i Narzym⁴.

1.2. Główne procesy demograficzne

Kierunek zachodzących obecnie procesów ludnościowych stanowi jedno z najważniejszych wyzwań współczesnego świata. Przekładają się one bowiem m.in. na priorytety gospodarcze państw oraz konkurencyjność ich gospodarek. Tymczasem w świetle prognozy ludnościowej Organizacji Narodów Zjednoczonych z 2008 roku, w najbliższej przyszłości w Europie będą dominować procesy depopulacyjne. Przewiduje się, że wzrośnie liczba ludności Europy Północnej i Zachodniej, natomiast w wyniku m.in. spadku dzietności i umieralności, wydłużania się życia człowieka oraz migracji, spadnie potencjał demograficzny Europy Wschodniej⁵.

Wykres 1. Zmiany liczby ludności Gminy Iłowo-Osada w latach 2010-2014



ŹRÓDŁO: OPRACOWANIE WŁASNE NA PODSTAWIE BDL GUS.

W perspektywie lat 2010-2014 liczba ludności faktycznie zamieszkałej w Gminie Iłowo-Osada zmniejszyła się, jednak skala tego spadku jest niewielka. W 2014 roku Gminę zamieszkiwało 7 330 osób, czyli o 50 osób mniej niż w 2010 roku. Warto również zauważyć, że systematyczne zmniejszanie się liczby mieszkańców następowało do 2013 roku, natomiast w 2014 miał miejsce wzrost – o 22 osoby w porównaniu do poprzedniego roku. Tak niewielka skala zmian liczby mieszkańców wiąże się z tym, że w analizowanym okresie w Gminie odnotowywany był corocznie dodatni przyrost naturalny i ujemne saldo migracji, o wartościach na zbliżonym do siebie poziomie.

³ Krajowa sieć ekologiczna ECONET - Polska skupia 46% powierzchni kraju; składa się z 78 obszarów węzłowych, połączonych siecią korytarzy ekologicznych, które umożliwiają rozprzestrzenianie się gatunków pomiędzy obszarami węzłowymi (http://www.proekologia.pl/e107_plugins/content/content.php?content.42910.3.)

⁴ *Plan Rozwoju Lokalnego Gminy Iłowo-Osada*.

⁵ M. Pachocka, *Współczesne problemy demograficzne Polski, Europy i świata – sprawozdanie z konferencji Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie* (<http://kolegia.sgh.waw.pl/pl/KES/kwartalnik/archiwum/Documents/MPachocka8.pdf>).

Tabela 1. Wybrane wskaźniki ruchu naturalnego ludności Gminy Iłowo-Osada w latach 2010-2014

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014
Wskaźniki na 1000 ludności					
- zgony	9,63	10,18	11,42	9,98	8,06
- przyrost naturalny	2,4	3,3	0,7	1,2	0,4
- urodzenia żywe	12,1	13,4	12,1	11,2	8,5
Saldo migracji					
- gminnych wewnętrznych	-12	-41	-8	-45	-16
- zagranicznych	0	-4	-4	-3	0

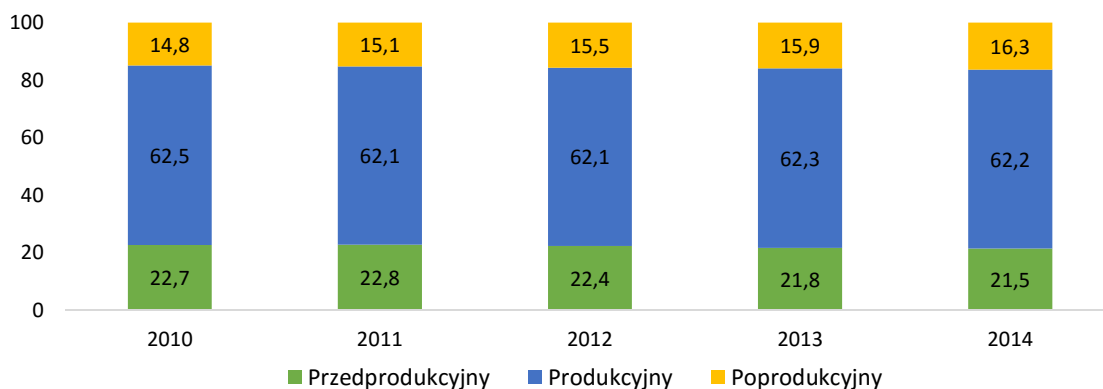
ŹRÓDŁO: OPRACOWANIE WŁASNE NA PODSTAWIE BDL GUS.

W strukturze ludności Gminy przeważają kobiety, które w 2014 roku w liczbie 3 794 stanowiły 51,8% wszystkich mieszkańców. Na każdym 100 mężczyzn przypadało wtedy 107 kobiet. Biorąc pod uwagę natomiast kryterium wieku mieszkańców, okazuje się, że społeczeństwo posiada cechy *starzejącego się*, choć proces ten cechuje dość umiarkowana dynamika. W latach 2010-2014 nastąpił:

- ✓ spadek odsetka osób w wieku przedprodukcyjnym, a więc dzieci i młodzieży do 17 roku życia – z 22,7% w 2010 roku do 21,5% w 2014 roku;
- ✓ spadek odsetka osób w wieku produkcyjnym (mężczyźni 18-64 lata, kobiety 18-59 lat) – z 62,5% do 62,2%;
- ✓ wzrost odsetka osób w poprodukcyjnym okresie życia (mężczyźni 65 lat i więcej, kobiety od 60 lat wzwyż) – z 14,8% do 16,3%.

Powyższe dane pozwalają prognozować, iż zjawisko *starzenia się* społeczeństwa Gminy w przyszłości będzie postępować. Warto bowiem zauważyć, że dynamika wzrostu odsetka osób w poprodukcyjnym okresie życia w strukturze mieszkańców w ostatnich dwóch latach jest wyższa niż w początkowym okresie analizy. W 2011 roku w porównaniu do 2010 odsetek ten wzrósł o 0,3 punktu procentowego, natomiast w 2014 w odniesieniu do 2013 – o 0,4 punktu.

Wykres 2. Ludność według ekonomicznych grup wieku w Gminie Iłowo-Osada w latach 2010-2014



ŹRÓDŁO: OPRACOWANIE WŁASNE NA PODSTAWIE BDL GUS.

Wskazują na to również wartości wskaźników obciążenia demograficznego. W pięcioletniej perspektywie wskaźnik ludności w wieku poprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym wzrósł o 2,5 punktu, sięgając w 2014 roku 26,2 osób, natomiast wskaźnik ludności w wieku poprodukcyjnym na 100 osób w wieku przedprodukcyjnym zwiększył się o 10,6 punktu do poziomu 75,7 osób.

1.3. Uwarunkowania gospodarcze

Lokalna gospodarka stanowi system składający się z powiązanych ze sobą podmiotów, w tym firm, instytucji publicznych oraz gospodarstw domowych, które spełniają odmienne funkcje oraz dążą do osiągnięcia określonych celów. Jej specyfika i kondycja uwarunkowane są wieloma czynnikami, w tym m.in. społecznymi, geograficznymi, historycznymi, prawnymi oraz instytucjonalnymi, a jednocześnie w sposób bezpośredni lub pośredni przekładają się na jakość życia mieszkańców danego terytorium.

Gminę Iłowo-Osada charakteryzuje niewielkie nasycenie podmiotami gospodarki narodowej. W grudniu 2015 roku w rejestrze REGON figurowało 357 podmiotów z terenu Gminy. W 2014 roku⁶ na każdy 1 000 mieszkańców przypadało tu 47 podmiotów, natomiast na 1 000 osób w wieku produkcyjnym – 76,3. Wartości te dawały Gminie odpowiednio 95 i 92 miejsce wśród jednostek samorządu terytorialnego tego samego szczebla w województwie warmińsko-mazurskim.

W latach 2012-2015 nie odnotowano znaczących zmian liczby ani struktury podmiotów z obszaru Gminy. Zdecydowanie największa ich część funkcjonuje w sekcji *G Handel hurtowy i detaliczny; naprawa pojazdów samochodowych, włączając motocykle* – 81 podmiotów (22,7%); w dalszej kolejności należy wskazać sekcję *C Przetwórstwo przemysłowe* – 43 podmioty (12,0%) oraz sekcję *F Budownictwo* – 39 podmiotów (10,9%).

Tabela 2. Wybrane dane dotyczące podmiotów gospodarki narodowej w Gminie Iłowo-Osada

Wyszczególnienie	2012	2013	2014
Podmioty na 1 000 ludności	45	46	47
Podmioty na 1 000 mieszkańców w wieku produkcyjnym	72,4	74,2	76,3
Osoby fiz. prowadzące działalność gospodarczą na 1 000 ludności	32	33	33
Osoby fiz. prowadzące działalność gospodarczą na 100 osób w wieku produkcyjnym	5,2	5,4	5,4

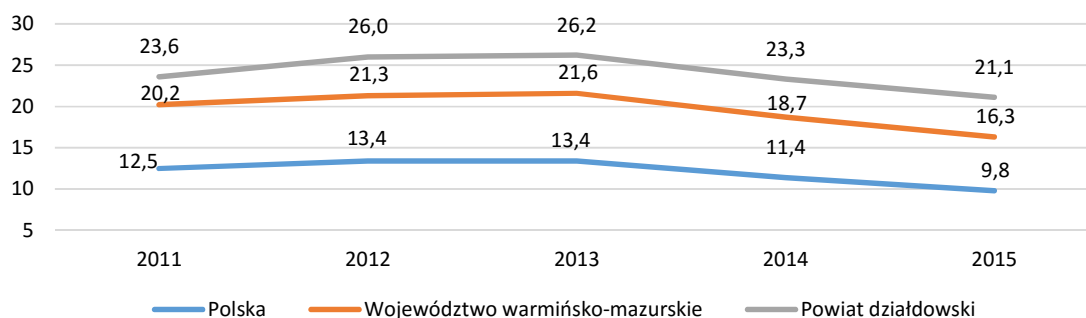
ŹRÓDŁO: OPRACOWANIE WŁASNE NA PODSTAWIE BDL GUS.

Warto zwrócić uwagę na to, że większość podmiotów gospodarki narodowej funkcjonujących w Gminie Iłowo-Osada to mikro- i małe przedsiębiorstwa. W 2015 roku aż 95,0% (339) stanowiły podmioty zatrudniające do 9 osób, 3,4% to podmioty o wielkości zatrudnienia od 10 do 49 osób, natomiast powyżej 50 pracowników zatrudniało jedynie 1,7% podmiotów. Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą w liczbie 252 stanowiły 70,6% wszystkich podmiotów. Z perspektywy kondycji lokalnego rynku pracy korzystniejsze jest funkcjonowanie średnich i dużych przedsiębiorstw, które mają potencjał zatrudnieniowy i większą zdolność do generowania stałych miejsc pracy niż jednoosobowe działalności.

O sytuacji społeczno-ekonomicznej danego obszaru może świadczyć wysokość stopy bezrobocia oraz jej relacja w stosunku do wartości krajowych i wojewódzkich. Obrazuje ona procentowy stosunek liczby ludności bezrobotnej do liczby ludności aktywnej zawodowo. W związku z tym, iż stopa bezrobocia nie jest wyliczana na poziomie gminy, analizie poddano kształtowanie się tego wskaźnika w powiecie działowskim. Na koniec grudnia 2015 roku stopa bezrobocia wyniosła tu 21,1%, co oznacza, że była wyższa od jej wartości w województwie (o 4,8 punktu) i w kraju (o 11,3 punktu). Pozytywny jest tu fakt zmniejszenia się stopy bezrobocia w powiecie w latach 2011-2015 o 2,5 punktu, jednak nadal powiat działowski znajduje się w grupie powiatów o trudnej sytuacji na lokalnym rynku pracy.

⁶ Brak danych za 2015 rok.

Wykres 3. Stopa bezrobocia w kraju, województwie i powiecie działdowskim w latach 2011-2015



ŹRÓDŁO: OPRACOWANIE WŁASNE NA PODSTAWIE BDL GUS.

Świadczą o tym również dane dotyczące bezrobocia rejestrowanego w Gminie Iłowo-Osada. W 2015 roku w rejestrze Powiatowego Urzędu Pracy w Działdowie zarejestrowanych było 612 osób bezrobotnych z terenu Gminy, czyli o 87 osób (o 12,5%) mniej niż w 2013 roku. Pomimo dość systematycznego spadku liczby bezrobotnych, na wysokim poziomie utrzymuje się wskaźnik udziału tych osób w strukturze ludności w wieku produkcyjnym – w 2014 roku wynosił on 14,3% i w porównaniu do 2012 roku wzrósł o 0,1 punktu.

1.4. Zasoby mieszkaniowe

Sytuacja mieszkaniowa Polaków, w świetle danych Eurostatu, daleko odbiega od standardów europejskich. Obraz polskiego mieszkalnictwa to przede wszystkim przeludnienie dotyczące prawie co drugiego obywatela, 914 tysięcy mieszkań (7% ogółu) bez spełnianego ustępu, 462 tys. mieszkań (3%) bez bieżącej wody oraz aż 2,6 mln (19%) nieruchomości bez centralnego ogrzewania. Ponad 10% Polaków boryka się ponadto z problemem złego stanu technicznego mieszkania, przejawiającym się głównie w przeciekającym dachu oraz zawilgoceniu ścian i podłóg⁷, co uniemożliwia bądź utrudnia bieżące naprawy i remonty, a także może powodować problemy ze zdrowiem.

Tabela 3. Wybrane dane dotyczące sytuacji mieszkaniowej w Gminie Iłowo-Osada w latach 2010-2014

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014
Liczba mieszkań	2 235	2 242	2 259	2 270	2 283
Przeciętna powierzchnia użytkowa (w m²)					
- 1 mieszkania	72,2	72,5	73,0	73,3	73,8
- na 1 osobę	21,9	22,1	22,4	22,8	23,0
Odsetek mieszkań wyposażonych w urządzenia techniczno-sanitarne (w %)					
Wodociąg	96,7	96,7	96,8	96,8	96,8
Ustęp spełniany	88,5	88,5	88,7	88,8	88,9
Centralne ogrzewanie	81,5	81,6	81,8	81,9	82,0
Korzystający z instalacji (% ogółu ludności)					
Wodociąg	95,7	95,8	93,5	93,6	99,9
Kanalizacja	37,5	47,0	49,5	49,8	75,6
Gaz	23,1	23,4	24,0	26,3	26,6

ŹRÓDŁO: OPRACOWANIE WŁASNE NA PODSTAWIE BDL GUS.

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

Liczba mieszkań w Gminie Łowo-Osada systematycznie rośnie. W 2014 roku znajdowały się tu 2 283 mieszkania, czyli o 48 więcej (o 2,2%) niż w 2010 roku. Należy jednak zaznaczyć, iż ogólna poprawa warunków mieszkaniowych w Gminie jest wynikiem indywidualnych inwestycji prowadzonych przez bardziej zamożnych mieszkańców, którzy decydują się na budowę domków jednorodzinnych na użytek własny. Od wielu już lat nie oddaje się tu do użytku nowych mieszkań w innych formach, np. budownictwa komunalnego, spółdzielczego czy społecznego. Dlatego też poważnym wyzwaniem dla władz samorządu lokalnego pozostaje kwestia zapewnienia odpowiednich warunków mieszkaniowych dla najuboższej ludności. W zasobach Gminy w 2014 roku znajdowało się 114 mieszkań komunalnych, w tym 6 mieszkań (lokali) socjalnych.

W świetle *Diagnozy społecznej 2013* warunki mieszkaniowe Polaków ulegają stopniowej poprawie. W latach 2000-2013 spadł odsetek badanych gospodarstw domowych, które nie są zasilane wodą z wodociągu (o 1,6 punktu procentowego), w których brakuje ustępu spłukiwanego bieżącą wodą (o 5,9 punktu), łazienki z wanną lub prysznicem (o 8,5 punktu) oraz ciepłej wody (o 9,1 punktu)⁸. Poprawę w zakresie warunków mieszkaniowych można zaobserwować również w Gminie Łowo-Osada. W 2014 roku na jedną osobę przypadają tu 23,0 m² powierzchni użytkowej mieszkania, czyli o 1,1 m² więcej niż w 2010 roku, natomiast przeciętne mieszkanie miało powierzchnię 73,8 m², a więc o 1,6 m² większą niż w 2010 roku. Należy również wskazać, że w tym okresie 96,8% mieszkań posiadało instalację wodociągową, 88,9% miało ustęp spłukiwany, a 82,0% centralne ogrzewanie. W porównaniu do 2010 roku odsetki te wzrosły nieznacznie, jednak ich poziom trzeba ocenić wysoko. Dopełnienie obrazu warunków mieszkaniowych w Gminie Łowo-Osada stanowią wartości odsetka mieszkańców, korzystających z instalacji wodociągowej i kanalizacyjnej. W 2014 roku wynosiły one odpowiednio 99,9% i 75,6%, co oznacza, że wzrosły w porównaniu do 2010 roku o 4,2 i 38,1 punktu procentowego.

1.5. Dostępność usług społecznych

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

Pomoc społeczna

Jednostką realizującą zadania Gminy Łowo-Osada wynikające z ustawy o pomocy społecznej jest Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Łowie-Osadle. Prowadzi on działalność również na podstawie innych ustaw, w tym m.in. ustawy o zatrudnieniu socjalnym, ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, ustawy o dodatkach mieszkaniowych, ustawy o świadczeniach rodzinnych, ustawy o pomocy osobom uprawnionym do alimentów. Statutowe cele działalności GOPS w Łowie-Osadle to przede wszystkim:

- ✓ doprowadzenie do możliwie pełnego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem;

⁸ T. Panek, J. Czapiński, *Diagnoza Społeczna 2013 Warunki i Jakość Życia Polaków - Raport*. [Special issue]. *Contemporary Economics*, 7, 275-284 DOI: 10.5709/ce.1897-9254.109.

- ✓ umożliwienie osobom i rodzinom przewycięzania trudnych sytuacji zyciowych, których nie są w stanie pokonać, wykorzystując własne środki, możliwości i uprawnienia oraz zapobieganie powstawaniu takich sytuacji;
- ✓ zaspokajanie niezbędnych potrzeb zyciowych osób i rodzin oraz umożliwienie im bytowania w warunkach odpowiadających godności człowieka;
- ✓ wspieranie osób niepełnosprawnych i osób z zaburzeniami psychicznymi, a także ich rodzin;
- ✓ tworzenie warunków organizacyjnych funkcjonowania pomocy społecznej w tym rozbudowa niezbędnej infrastruktury socjalnej;
- ✓ analiza i ocena zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia pomocy społecznej;
- ✓ praca socjalna, rozumiana jako działalność zawodowa, skierowana na pomoc osobom i rodzinom we wzmacnianiu lub odzyskiwaniu zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie oraz na tworzeniu warunków sprzyjających temu celowi;
- ✓ organizowanie ośrodków wsparcia dla osób starszych oraz o zmniejszonej sprawności psychofizycznej.

GOPS w Iłowie-Osadle od 2005 roku prowadzi Gminną Świetlicę Socjoterapeutyczną, której głównym celem jest poprawa funkcjonowania dziecka w domu, szkole i grupie rówieśniczej. Adresatami realizowanych programów socjoterapeutycznych są dzieci w wieku szkolnym, u których zaobserwowano stałe i wyraźne zachowania społeczne nie do przyjęcia dla innych oraz uciążliwe dla nich samych.

Na terenie Gminy funkcjonuje także Środowiskowy Dom Samopomocy w Iłowie-Osadle, będący placówką dla 30 osób dorosłych przewlekłe psychicznie chorych, niepełnosprawnych intelektualnie oraz osób wykazujących inne przewlekłe zaburzenia czynności psychicznych. W latach 2005-2014 znajdował się w strukturze organizacyjnej GOPS-u, natomiast obecnie prowadzony jest przez Caritas Diecezji Toruńskiej⁹.

System pomocy i wsparcia mieszkańców Gminy Iłowo-Osada zagrożonych bądź doświadczających uzależnień i/lub przemocy w rodzinie tworzą: Gminna Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Gminny Zespół Interdyscyplinarny ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie. GKRPA inicjuje działania w zakresie m.in. zwiększania dostępności pomocy terapeutycznej i rehabilitacyjnej dla osób uzależnionych od alkoholu; udzielania rodzinom, w których występują problemy alkoholowe, pomocy psychospołecznej i prawnej oraz prowadzenia profilaktycznej działalności informacyjnej i edukacyjnej w zakresie rozwiązywania problemów alkoholowych i przeciwdziałania narkomanii. Podejmuje również czynności zmierzające do orzeczenia o zastosowaniu wobec osoby uzależnionej od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie leczenia odwykowego.

Zespół Interdyscyplinarny realizuje zadania gminy w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie. W jego skład wchodzi przedstawiciele jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, GKRPA, policji, oświaty, ochrony zdrowia oraz zawodowi kuratorzy sądowi. Zespół integruje i koordynuje działania różnych podmiotów i specjalistów w szczególności poprzez diagnozowanie problemu przemocy w rodzinie, podejmowanie działań w środowisku zagrożonym przemocą w rodzinie, inicjowanie interwencji w środowisku dotkniętym

⁹ Prowadzenie ŚDS w Iłowie-Osadle zostało powierzone Caritas Diecezji Toruńskiej w drodze konkursu ofert na realizację zadania „Prowadzenie Środowiskowego Domu Samopomocy dla osób z zaburzeniami psychicznymi i niepełnosprawnych z terenu Gminy Iłowo-Osada na lata 2015-2019”.

przemocą w rodzinie, rozpowszechnianie informacji o możliwych formach pomocy oraz inicjowanie działań w stosunku do osób stosujących przemoc w rodzinie.

System pomocy i wsparcia mieszkańców Gminy Łowo-Osada tworzą również jednostki powiatowe, w tym Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Działdowie, Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna w Działdowie oraz Powiatowy Urząd Pracy w Działdowie.

Edukacja

Zgodnie z art. 7 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym, do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie edukacji. Zadania oświatowe wynikają ponadto z postanowień ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty oraz z ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela.

Gmina Łowo-Osada jest organem prowadzącym dla następujących placówek oświatowych:

- 1) Szkoła Podstawowa w Białutach (z oddziałem przedszkolnym),
- 2) Zespół Szkół Nr 1 im. Mikołaja Kopernika w Łowie-Osadle, w ramach którego funkcjonują:
 - Przedszkole Gminne w Łowie-Osadle z punktem przedszkolnym w Białutach,
 - Szkoła Podstawowa im. Mikołaja Kopernika w Łowie-Osadle,
 - Publiczne Gimnazjum w Łowie-Osadle,
- 3) Zespół Szkół Nr 2 im. Jana Pawła II w Narzymiu, w ramach którego funkcjonują:
 - Przedszkole Gminne w Narzymiu,
 - Szkoła Podstawowa im. Karola Małki w Narzymiu,
 - Publiczne Gimnazjum w Narzymiu.

Na terenie Gminy Łowo-Osada funkcjonują również placówki oświatowe prowadzone przez inne podmioty:

- 1) Przedszkole im. św. Józefa – Punkt Przedszkolny w Łowie-Osadle, dla którego organem prowadzącym jest Zgromadzenie Sióstr Św. Józefa Prowincja Wrocławska we Wrocławiu;
- 2) Zespół Szkół Zawodowych im. ks. Edmunda Domańskiego w Łowie-Osadle, dla którego organem prowadzącym jest Powiat Działdowski.

Istotnym uzupełnieniem oferty edukacyjnej dla młodzieży z Gminy Łowo-Osada są również inne szkoły ponadgimnazjalne prowadzone przez Samorząd Powiatu, tj. Zespół Szkół Nr 1 w Działdowie, Zespół Szkół Zawodowych Nr 1 w Działdowie, Zespół Szkół w Gródkach, Zespół Szkół im. Emilii Sukertowej-Biedrawiny w Malinowie, Zespół Szkół im. Krzysztofa Kamila Baczyńskiego w Lidzbarku oraz Liceum Ogólnokształcące w Lidzbarku. Ponadto Gmina Miasto Działdowo prowadzi Liceum Ogólnokształcące, Gmina Rybno – Zasadniczą Szkołę Zawodową, natomiast Działdowska Agencja Rozwoju S.A. – studia wyższe oraz Szkołę Policealną dla Dorosłych w Działdowie. Dzięki temu dostępność kształcenia na poziomie ponadgimnazjalnym w powiecie należy ocenić wysoko. Kontynuowanie nauki na studiach wyższych wymaga natomiast wyjazdu do większych miast.

Warto również nadmienić, że dla mieszkańców Gminy dostępne są także placówki prowadzone przez inne podmioty, takie jak np. funkcjonujące przy Polskim Stowarzyszeniu na Rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym Koło w Działdowie: 1) Niepubliczna Szkoła Specjalna Przysposabiająca do Pracy dla młodzieży z upośledzeniem umysłowym w stopniu umiarkowanym lub znacznym oraz z niepełnosprawnościami sprzężonymi oraz 2) Ośrodek Rehabilitacyjno-Edukacyjno-Wychowawczy (OREW) przeznaczony dla dzieci i młodzieży od urodzenia do 25 roku życia, wymagającej kompleksowej, wielodyscyplinarnej pomocy

rehabilitacyjno-edukacyjnej świadczonej w odpowiednich warunkach i z opieką dostosowaną do stanu psychofizycznego i wieku.

Kultura i sport

Gmina Łowo-Osada jest organizatorem dwóch instytucji kultury: Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu w Łowie-Osadle oraz Gminnej Biblioteki Publicznej w Łowie-Osadle.

Ośrodek ma na celu prowadzenie wielokierunkowej działalności rozwijającej i zaspokajającej potrzeby mieszkańców w dziedzinie kultury, rozrywki, sportu, rekreacji, oraz upowszechnianie i promocję lokalnej kultury zarówno w kraju, jak i za granicą. Do jego głównych zadań należy m.in.:

- ✓ organizowanie różnych form edukacji kulturalnej i wychowania przez sztukę;
- ✓ stwarzanie warunków dla amatorskiego ruchu artystycznego, kół i klubów zainteresowań, sekcji, zespołów;
- ✓ upowszechnianie i rozwijanie kultury i sportu na terenie Gminy;
- ✓ organizowanie imprez kulturalnych i sportowych dla dzieci, młodzieży oraz dorosłych;
- ✓ współdziałanie z instytucjami i organizacjami społecznymi w zakresie lepszego zaspokojenia potrzeb kulturalnych i sportowych mieszkańców;
- ✓ uczestnictwo w rozwoju sportu szkolnego.

Biblioteka służy rozwijaniu i zaspokajaniu potrzeb czytelniczych mieszkańców Gminy oraz upowszechnianiu wiedzy i kultury, poprzez prowadzenie i doskonalenie działalności bibliotecznej, gromadzenie i opracowywanie materiałów bibliotecznych, udostępnianie zbiorów oraz popularyzację książek i czytelnictwa.

Ochrona zdrowia

Zasadniczym elementem opieki zdrowotnej w Polsce są obecnie lekarze pierwszego kontaktu. Realizują oni podstawową opieką zdrowotną, w której zawiera się leczenie oraz profilaktyka chorób, rehabilitacja, orzekanie o stanie zdrowia, a także zapewnienie pacjentom opieki pielęgniarki środowiskowej oraz położnej.

Na terenie Gminy Łowo-Osada funkcjonują 2 przychodnie w zakresie podstawowej opieki zdrowotnej, przychodnia stomatologiczna oraz apteka ogólnodostępna. Z leczenia szpitalnego oraz całodobowej opieki ambulatoryjnej mieszkańcy mogą skorzystać w Samodzielnym Publicznym Zakładzie Opieki Zdrowotnej w Działdowie (szpital powiatowy), będącym największą jednostką świadczącą usługi zdrowotne w powiecie działdowskim. Szpital dysponuje 331 łózkami na następujących oddziałach:

- 1) wieloprofilowy oddział chorób wewnętrznych z pododdziałami: kardiologicznym, reumatologicznym,
- 2) oddział neurologiczny,
- 3) oddział udarowy,
- 4) oddział dziecięcy,
- 5) oddział anestezjologii i intensywnej terapii,
- 6) oddział psychiatryczny,
- 7) oddział chirurgii ogólnej z pododdziałem urologicznym,
- 8) oddział położniczo-ginekologiczny,
- 9) oddział rehabilitacyjny z pododdziałem rehabilitacji neurologicznej,

- 10) oddział medycyny paliatywnej,
- 11) oddział urazowo-ortopedyczny,
- 12) szpitalny oddział ratunkowy (SOR),
- 13) oddział noworodków i wcześniaków.

Ponadto przy szpitalu powiatowym działają poradnie specjalistyczne i pracownie: Poradnia Chirurgii Ogólnej, Poradnia Chirurgii Onkologicznej, Poradnia Dermatologiczno-Wenerologiczna, Poradnia Endokrynologiczna, Poradnia Kardiologiczna, Poradnia Nefrologiczna, Poradnia Neonatologiczna, Poradnia Neurologiczna, Poradnia Okulistyczna, Poradnia Opieki Paliatywnej, Poradnia Otolaryngologiczna, Poradnia Położniczo-Ginekologiczna, Poradnia Rehabilitacyjna, Poradnia Reumatologiczna, Poradnia Urazowo-Ortopedyczna, Poradnia Urologiczna, Poradnia Zdrowia Psychicznego, Pracownie: RTG, USG, Endoskopowa, EEG, EMG, EKG i Pracownia Spirometryczna. Na terenie SPZOZ w Działdowie działa także niezależna poradnia specjalistyczna Zakład Medycyny Pracy¹⁰.

Bezpieczeństwo publiczne

Bezpieczeństwo publiczne stanowi ogół warunków i instytucji chroniących życie, zdrowie, mienie obywateli oraz majątek ogólnonarodowy, ustrój i suwerenność państwa przed zjawiskami groźnymi dla ładu prawnego, a także przed zjawiskami mogącymi zakłócić normalne funkcjonowanie obywateli, godzącymi w powszechnie przyjęte normy postępowania¹¹. Potencjał ochronny państwa tworzony jest przez wymiar sprawiedliwości; służby, straże i inspekcje wyspecjalizowane w ochronie bezpieczeństwa i porządku publicznego; służby ratownictwa i ochrony ludności; elementy zarządzania kryzysowego; służby graniczne, służby specjalne, a także inne instytucje, których pośrednim lub bezpośrednim zadaniem jest ochrona bezpieczeństwa publicznego¹².

Na terenie Gminy Iłowo-Osada usługi w zakresie bezpieczeństwa publicznego realizują przede wszystkim: Komenda Powiatowa Policji w Działdowie (KPP) oraz Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Działdowie (KP PSP), które swoim zasięgiem działania obejmują cały powiat działdowski.

Głównym zadaniem KPP w Działdowie jest pilnowanie przestrzegania prawa i ściganie przestępców, jak również zapewnienie ochrony i pomocy w sytuacjach kryzysowych zarówno wobec ludzi jak i mienia. KPP prowadzi dwa wydziały: kryminalny oraz prewencji i ruchu drogowego. Teren Gminy Iłowo-Osada obsługiwany jest przez dwóch dzielnicowych.

Ochrona przeciwpożarowa polega na realizacji przedsięwzięć służących ochronie życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem, klęską żywiołową bądź innym miejscowym zagrożeniem. Teren Gminy wchodzi w obszar działań KP PSP w Działdowie, natomiast bezpośrednią ochronę przeciwpożarową zabezpiecza tu pięć jednostek ochotniczych straży pożarnych, tj. OSP Iłowo, OSP Białyty, OSP Narzym, OSP Brodowo oraz OSP Wierzbowo.

Lokalny system bezpieczeństwa publicznego tworzą również: Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny oraz podległa mu Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna w Działdowie, Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Działdowie oraz Powiatowy Inspektorat Weterynarii w Działdowie.

¹⁰ http://www.spzoz-dzialdowo.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=34&Itemid=32

¹¹ encyklopedia.pwn.pl/haslo/3876790/bezpieczenstwo-publiczne.html.

¹² <https://www.bbn.gov.pl/pl/bezpieczenstwo-narodowe/system-bezpieczenstwa-n/bezpieczenstwo-publiczn/5977,Potencjal-ochronny.html>.

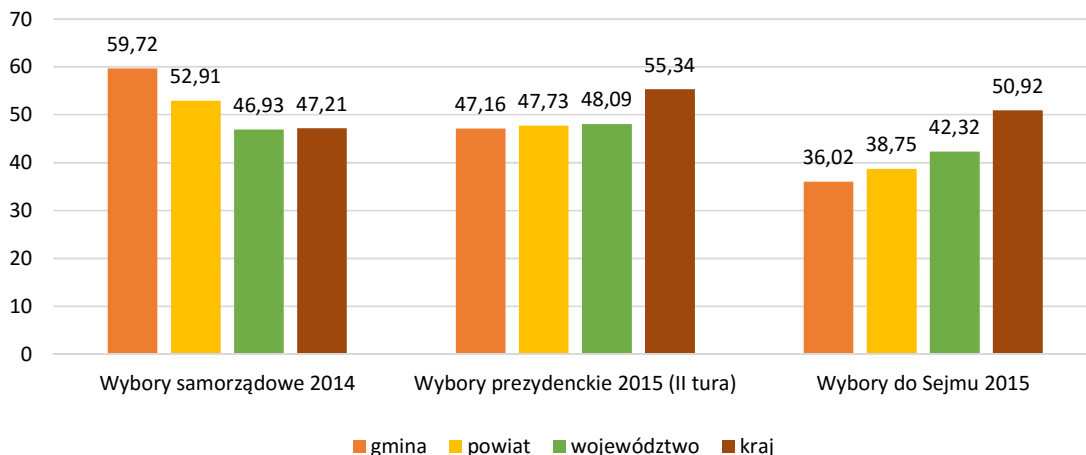
1.6. Aktywność społeczna mieszkańców

Aktywność społeczna, zgodnie z definicją encyklopedyczną, stanowi „wszystkie unormowane społecznie działania jednostek, wykonywane w ramach określonych ról społecznych”. Może być rozumiana w sposób szeroki i wyrażać się w pracy zawodowej, zabawie, twórczości, zdobywaniu wiedzy czy uczestnictwie w grupach społecznych; bądź w sposób wąski – jako praca społeczna, zaangażowanie wykraczające poza obowiązki zawodowe i rodzinne oraz zmierzające do realizacji istotnych wartości społecznych. Wśród charakterystycznych cech aktywności społecznej należy wymienić oddziaływanie na otoczenie, dobrowolność, bezinteresowność i samorzutność¹³.

Zaangażowanie społeczne może przyjmować różnorodne formy – od pomocy sąsiedzkiej i dbałości o czystość najbliższego otoczenia, poprzez działalność w grupach nieformalnych, członkostwo w organizacjach pozarządowych, wolontariat, udział w wyborach i referendach, aż po aktywność w kreowaniu lokalnych polityk publicznych, wyrażającą się np. w inicjowaniu i udziale w konsultacjach społecznych.

Za najbardziej powszechne doświadczenie obywatelskie można uznać udział w wyborach. Mieszkańcy Gminy Łowo-Osada uczestniczą w powszechnych głosowaniach na poziomie przeciętnego uczestnictwa w powiecie czy województwie. W świetle danych Państwowej Komisji Wyborczej, w 2014 roku w wyborach samorządowych swoje głosy oddało 59,72% uprawnionych mieszkańców, w II turze wyborów prezydenckich w 2015 roku 47,16%, a w wyborach do Sejmu w 2015 roku 36,02%.

Wykres 4. Frekwencja w wyborach w Gminie Łowo-Osada, powiecie działdowskim, województwie warmińsko-mazurskim i Polsce



ŹRÓDŁO: OPRACOWANIE WŁASNE NA PODSTAWIE PKW.GOV.PL.

„Miejscem nabywania doświadczeń i umiejętności społecznych są dobrowolne organizacje, działania i kontakty, które wypełniają przestrzeń między jednostką a społeczeństwem, obywatelem a państwem; ich sieć tworzy to co nazywamy samoorganizującym się społeczeństwem obywatelskim”¹⁴. W świetle danych Krajowego Rejestru Sądowego¹⁵, na

¹³ <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/aktywnosc-spoeczna;3867107.html>.

¹⁴ Sułek, A. (2013). Stan społeczeństwa obywatelskiego. Doświadczenie, działania dla społeczności i kompetencje obywatelskie. Diagnoza Społeczna 2013 Warunki i Jakość Życia Polaków - Raport. [Special issue]. *Contemporary Economics*, 7, 275-284 DOI: 10.5709/ce.1897-9254.109

¹⁵ <https://ems.ms.gov.pl/krs/wyszukiwaniepodmiotu?t:lb=t> (stan na 02.05.2016).

terenie Gminy Łowo-Osada swoją siedzibę posiada 14 organizacji pozarządowych. Są to następujące:

- ✓ Gminny Klub Sportowy „Polonia” Łowo,
- ✓ Klub Sportowy „Iskra” Narzym,
- ✓ Ochotnicza Straż Pożarna w Wierzbowie,
- ✓ Ochotnicza Straż Pożarna w Brodowie,
- ✓ Ochotnicza Straż Pożarna w Białutach,
- ✓ Ochotnicza Straż Pożarna w Łowie,
- ✓ Ochotnicza Straż Pożarna w Narzymiu,
- ✓ Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Gminy Łowo-Osada,
- ✓ Stowarzyszenie „Wspólnota Narzym”,
- ✓ Stowarzyszenie „Zielona Droga” w Białutach,
- ✓ Stowarzyszenie „Nasze Dzieło” w Brodowie,
- ✓ Stowarzyszenie na Rzecz Rozwoju Łowa-Wsi,
- ✓ Stowarzyszenie Motocyklowe „Shyk-Wilki”,
- ✓ Stowarzyszenie Społeczno-Oświatowe „Żaczek”.

Ocena rzeczywistego zaangażowania społecznego mieszkańców jest jednak niemożliwa bez przeprowadzenia szczegółowych badań w tym zakresie. Wymienione organizacje działają ze zróżnicowaną aktywnością, skupiają różną liczbę członków i wolontariuszy. Ponadto mieszkańcy Gminy Łowo-Osada mogą angażować się w działalność organizacji, których siedziba znajduje się poza jej granicami, a także działać na rzecz dobra wspólnego poprzez m.in. pomoc sąsiedzką, wolontariat, współorganizację imprez i wydarzeń lokalnych czy wspieranie finansowe bądź rzeczowe organizacji.

2. Wyzwania lokalnej polityki społecznej

2.1. Główne problemy społeczne w świetle statystyk pomocy społecznej

W 2015 roku świadczenia z pomocy społecznej bez względu na ich rodzaj i formę w Gminie Łowo-Osada przyznano 672 osobom z 371 rodzin, w których żyło łącznie 1 207 osób. Były to w większości świadczenia niepieniężne (370 osób; 55,1%), jednak pieniężne formy pomocy również stanowiły znaczący odsetek (303 osoby, 45,1%).

W strukturze świadczeń pieniężnych przeważają zasiłki okresowe – w 2015 roku przyznano je 227 osobom, głównie z tytułu bezrobocia (219 osób; 96,5% ogółu), a w dalszej kolejności z powodu niepełnosprawności (7 osób; 3,1%) oraz długotrwałej choroby (2 osoby; 0,9%). Zasiłki celowe otrzymało w tym okresie 135 osób, natomiast stałe – 16 osób, w tym 12 samotnie gospodarujących.

Istotnym obszarem działalności GOPS jest praca socjalna. Świadczenie pomocy w postaci pracy socjalnej stanowi zadanie własne gminy o charakterze obowiązkowym i nie jest uzależnione od posiadanego przez osobę czy rodzinę dochodu. Praca socjalna świadczona jest na rzecz poprawy funkcjonowania osób i rodzin w ich środowisku społecznym. Prowadzona jest w celu rozwiązywania ich trudnych sytuacji życiowych oraz pomocy w planowaniu nowych koncepcji życia zawodowego, wzbudzaniu motywacji do działania, wzmocnienia ich aktywności i samodzielności życiowej. W 2015 roku pracą socjalną objęto 148 rodzin (413 osób), w tym wyłącznie pracą socjalną – 61 rodzin (181 osób).

W ramach pozostałych świadczeń niepieniężnych w 2015 roku 361 dzieci otrzymało posiłek, 2 osobom sprawiono pogrzeb, 1 osobie udzielono schronienia oraz uiszczono odpłatność za pobyt 7 osób w domu pomocy społecznej. Usługi opiekuńcze świadczone były na rzecz 18 osób.

Zgodnie z ustawą, pomoc społeczna udzielana jest osobom i rodzinom w szczególności z następujących powodów: ubóstwo; sieroctwo; bezdomność; bezrobocie; długotrwała lub ciężka choroba; niepełnosprawność; 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.

Wśród głównych powodów udzielania pomocy społecznej przez GOPS w Łowie-Osadle w 2015 roku należy wskazać następujące:

- 1) bezrobocie – 248 rodzin; 824 osoby w rodzinach;
- 2) ubóstwo – 151 rodzin; 528 osób;
- 3) bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych – 129 rodzin; 558 osób;
- 4) długotrwała lub ciężka chorobę – 96 rodzin; 232 osoby;
- 5) niepełnosprawność – 89 rodzin; 257 osób;
- 6) potrzeba ochrony macierzyństwa – 51 rodzin; w tym wielodzietność – 45 rodzin.

Tabela 4. Powody przyznawania pomocy społecznej w Gminie Łowo-Osada w latach 2013-2015

Wyszczególnienie	2013		2014		2015	
	Liczba rodzin	Liczba osób w rodzinach	Liczba rodzin	Liczba osób w rodzinach	Liczba rodzin	Liczba osób w rodzinach
ubóstwo	114	411	139	491	151	528
bezrobocie	261	911	258	879	248	824
niepełnosprawność	73	217	91	289	89	257
długotrwała lub ciężka choroba	53	143	89	230	96	232
bezradność w sprawach opiek-wych	142	603	123	547	129	558
alkoholizm	18	47	25	68	22	54
narkomania	0	0	0	0	0	0
potrzeba ochrony macierzyństwa	3	-	50	-	51	-
w tym: wielodzietność	2	-	45	-	45	-
bezdomność	0	0	1	1	2	2
opuszczenie zakładu karnego	8	8	12	12	6	7
zdarzenia losowe	0	0	1	2	1	2
klęski żywiołowe i ekologiczne	0	0	0	0	0	0
sieroctwo	0	0	0	0	0	0
przemoc w rodzinie	3	15	1	5	2	10
ochrona ofiar handlu ludźmi	0	0	0	0	0	0

ŹRÓDŁO: OPRACOWANIE WŁASNE NA PODSTAWIE DANYCH GOPS.

W porównaniu do głównych powodów przyznawania świadczeń z pomocy społecznej mieszkańcom Gminy Łowo-Osada, pozostałe występują znacznie rzadziej. Wśród nich, w 2015 roku 22 rodziny otrzymywały pomoc z tytułu alkoholizmu, 6 rodzin z tytułu trudności w przystosowaniu do życia po opuszczeniu zakładu karnego, po 2 rodziny z powodów przemocy i bezdomności oraz jedna rodzina w wyniku zdarzeń losowych. Pozostałe powody nie występowały.

2.2. Bezrobocie

W świetle statystyk pomocy społecznej, dominujący tytuł przyznawania świadczeń stanowi bezrobocie. Jest to obecnie jeden z najtrudniejszych do rozwiązania problemów społecznych, między innymi z tego względu, że jego przyczyny są różne. Najczęściej składają się na nie trzy kwestie:

- 1) koniunkturalne – związane z kondycją gospodarczą państwa i regionu;
- 2) instytucjonalne – wiążące się m.in. z istniejącymi rozwiązaniami prawnymi;
- 3) indywidualne – wynikające głównie z cech i postaw osób bezrobotnych, a warunkujące długość okresu pozostawania bez zatrudnienia.

Wielowymiarowość problemu bezrobocia oraz konsekwencje, jakie niesie ze sobą dla osób nim dotkniętych oraz ich rodzin szczególnie widać, gdy spogląda się z perspektywy nie jego rozmiarów, a poprzez pryzmat sytuacji pojedynczego człowieka. Niejednokrotnie stanowi bowiem przyczynę zagrożenia bądź dotknięcia wykluczeniem społecznym – szczególnie gdy towarzyszy mu niepełnosprawność, ubóstwo, alkoholizm czy odbywanie w przeszłości kary pozbawienia wolności, które same w sobie również mogą prowadzić do wykluczenia społecznego.

Poniższa analiza dotyczy tzw. bezrobocia rejestrowanego, natomiast dane, na których się opiera, nie pozwalają na określenie skali szerszego zjawiska – braku pracy. Warto pamiętać, że bezrobotni zarejestrowani w PUP to jedynie część osób, które nie posiadają zatrudnienia, natomiast pozostałe nie rejestrują się m.in. ze względu na brak motywacji a nawet niechęć do podjęcia pracy lub innych oferowanych przez urząd form aktywizacji zawodowej, a także ze względu na pracę w tzw. szarej strefie.

W szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy są osoby długotrwale bezrobotne, których czas pozostawania w rejestrach PUP wydłuża się, a różnego rodzaju formy aktywizacji nie przynoszą spodziewanych efektów. Osoby te w 2015 roku stanowiły aż 59,3% bezrobotnych z terenu Gminy, a ich odsetek w porównaniu do 2013 roku wzrósł o 4,4 punktu procentowego. Na problem długotrwałego bezrobocia składa się najczęściej wiele czynników i barier utrudniających znalezienie zatrudnienia, takich jak brak lub niedostateczne kwalifikacje zawodowe, brak doświadczenia zawodowego, niepełnosprawność lub starszy wiek.

Tabela 5. Wybrane kategorie bezrobotnych w Gminie Łowo-Osada w latach 2013-2015

Wyszczególnienie	2013		2014		2015	
	Liczba	%	Liczba	%	Liczba	%
Liczba bezrobotnych w Gminie	699	100,0	651	100,0	612	100,0
Długotrwale bezrobotni	384	54,9	374	57,5	363	59,3
Z prawem do zasiłku	169	24,2	152	23,3	132	21,6
Bezrobotni do 25 roku życia	124	17,7	112	17,2	97	15,8
Bezrobotni powyżej 50 roku życia	150	21,5	147	22,6	143	23,4
Niepełnosprawni	38	5,4	28	4,3	33	5,4
Bez kwalifikacji zawodowych	254	36,3	206	31,6	203	33,2
Bez doświadczenia zawodowego	117	16,7	115	17,7	108	17,6

ŹRÓDŁO: OPRACOWANIE WŁASNE NA PODSTAWIE DANYCH PUP.

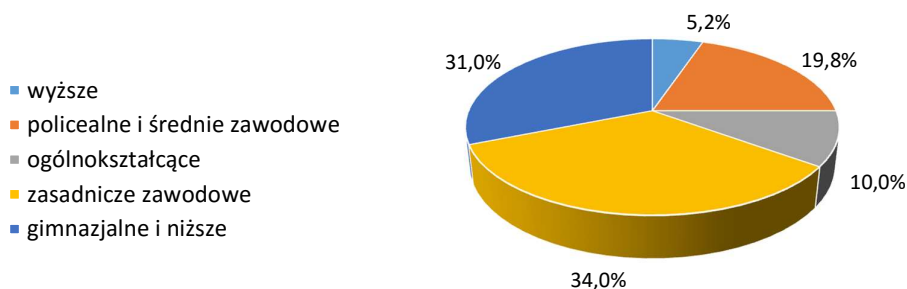
W Gminie Łowo-Osada w analizowanym okresie prawie jedna trzecia (33,2%) bezrobotnych nie posiadała kwalifikacji zawodowych, bądź ich kwalifikacje były niewystarczające w odniesieniu do zapotrzebowania rynku pracy; 23,4% stanowili bezrobotni powyżej 50 roku życia, natomiast 17,6% to bezrobotni bez doświadczenia zawodowego. Niepełnosprawność charakteryzowała jedynie 5,4% bezrobotnych, jednak warto pamiętać, iż ich aktywizacja zawodowa jest utrudniona ze względu na rodzaj i stopień niepełnosprawności, ograniczoną mobilność, a także bariery zewnętrzne – architektoniczne czy komunikacyjne. Dlatego osoby te wymagają szczególnego wsparcia.

W szczególności sposób bezrobocia wywiera wpływ na życie młodych osób, w wieku potencjalnie najwyższej aktywności zawodowej, największej mobilności oraz silnej motywacji do podjęcia zatrudnienia. Część tych osób warunkuje bowiem decyzję o usamodzielnieniu się i założeniu własnej rodziny od zdobycia odpowiedniego zatrudnienia. Tymczasem warmińsko-mazurski rynek pracy należy do najtrudniejszych w kraju, a ukończenie studiów wyższych czy szeregu kursów nie gwarantuje znalezienia satysfakcjonującej pracy. W świetle danych PUP w Działdowie, na koniec 2015 roku wśród zarejestrowanych bezrobotnych z terenu Gminy były aż 284 osoby (46,4% ogółu) do 34 roku życia.

Bezrobotnych z obszaru Gminy Łowo-Osada charakteryzuje dość niski poziom wykształcenia. Według stanu na koniec 2015 roku 34,0% z nich posiadało wykształcenie zasadnicze zawodowe, a 31,0% gimnazjalne bądź niższe. Szkołę policealną lub średnią zawodową na

ostatnim etapie nauki ukończyło 19,8% bezrobotnych mieszkańców, liceum ogólnokształcące 10,0%, natomiast dyplomem ukończenia studiów wyższych 5,2%.

Wykres 5. Bezrobotni z terenu Gminy Iłowo-Osada według wykształcenia (31 grudnia 2015)



ŹRÓDŁO: OPRACOWANIE WŁASNE NA PODSTAWIE DANYCH PUP.

Do grup w szczególnej sytuacji na rynku pracy należą obecnie, oprócz wskazanych wyżej osób długotrwale bezrobotnych, niepełnosprawnych i powyżej 50 roku życia, również bezrobotni do 30 roku życia, którzy w liczbie 196 osób stanowili na koniec 2015 roku aż 32,0% wszystkich zarejestrowanych w PUP. Nowelizacja ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy uzupełniła katalog grup w szczególnej sytuacji także o kategorię bezrobotnych posiadających co najmniej jedno dziecko do 6 roku życia lub co najmniej 1 dziecko niepełnosprawne do 18 roku życia – w analizowanym okresie odnotowano 97 zarejestrowanych osób z terenu Gminy o takim statusie, którzy stanowili 15,8% ogółu bezrobotnych. Warto nadmienić, że aż 77,3% tej grupy stanowiły kobiety.

Wraz z nowelizacją w/w ustawy, na powiatowe urzędy pracy został nałożony obowiązek ustalenia dla każdego bezrobotnego, niezwłocznie po rejestracji, profilu pomocy, oznaczającego właściwy ze względu na jego potrzeby zakres form pomocy. Na koniec 2015 roku liczba bezrobotnych z ustalonym profilem pomocy wyniosła 604, z czego:

- ✓ *profil I* oznaczający pośrednictwo pracy i w uzasadnionych przypadkach poradnictwo zawodowe i inne formy pomocy ustalono dla 3 osób;
- ✓ *profil II* wskazujący na usługi i instrumenty rynku pracy, działania aktywizacyjne oraz inne formy z wyłączeniem Programu Aktywizacja i Integracja – dla 346 osób;
- ✓ *profil III* oznaczający Program Aktywizacja i Integracja, działania aktywizacyjne zlecone przez urząd pracy, programy specjalne, skierowanie do zatrudnienia wspieranego u pracodawcy lub podjęcia pracy w spółdzielni socjalnej zakładanej przez osoby prawne oraz w uzasadnionych przypadkach poradnictwo zawodowe – dla 255 osób.

W świetle powyższych danych, okazuje się, że większość bezrobotnych będzie wymagała podejmowania szeregu działań w kierunku ich aktywizacji, natomiast jedynie 3 osoby, stanowiących 0,5% bezrobotnych z ustalonym profilem, ma dużą szansę na znalezienie zatrudnienia w krótkim czasie.

2.3. Dysfunkcje społeczne

Według słownika języka polskiego, dysfunkcja oznacza „nieprzystosowanie czegoś do pełnienia określonych funkcji”, zaś w sensie biologicznym – „nieprawidłowe funkcjonowanie komórki, tkanki, narządu lub całego organizmu”¹⁶. Z punktu widzenia lokalnej polityki społecznej dysfunkcjami można nazwać zjawiska, które negatywnie wpływają na

¹⁶ <http://sjp.pwn.pl/slownik/2555725/dysfunkcja>.

funkcjonowanie systemu społecznego. Zakłócają one równowagę społeczną, ponieważ wiążą się z naruszeniem prawa i powszechnie przyjętych norm, a także niejednokrotnie z degradacją psychiczną i/lub fizyczną osób (zaburzenia relacji interpersonalnych, rozpad więzi rodzinnych, chroniczny stres, zaburzenia zdrowotne itp.). Wśród dysfunkcji społecznych można wskazać m.in. uzależnienia i przemoc w rodzinie.

Uzależnienia

W świetle definicji Światowej Organizacji Zdrowia, uzależnienie jest rozumiane 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.

Uzależnienie w kontekście dysfunkcji społecznych należy rozumieć jednak szerzej i dwojako – jako silną i nabytą potrzebę 1) zażywania konkretnych substancji takich jak alkohol (alkoholizm), narkotyki (narkomania) czy lekarstwa (lekomania); 2) wykonywania określonych czynności (np. uprawianie hazardu, oglądanie telewizji, korzystanie z Internetu, robienie zakupów, granie w gry komputerowe). W obu tych wymiarach uzależnienie może przynieść negatywne konsekwencje – utrudnia bowiem prawidłowe funkcjonowanie psychiczne, fizyczne i społeczne. Często prowadzi nie tylko do utraty zdrowia, ale także do wykluczenia społecznego, przestępczości oraz problemów i dysfunkcji w rodzinie.

Na podstawie dostępnych danych nie jest możliwe określenie skali uzależnień. Przyczyny są różne – osoby uzależnione i ich rodziny mogą nie zdawać sobie sprawy z problemu, mogą również chcieć go ukrywać albo próbować zwalczyć we własnym gronie. Z tego względu analiza problemu wymaga korzystania z fragmentarycznych danych pochodzących z różnych źródeł. W świetle statystyk GOPS w Łowie-Osadzie, w 2015 z pomocy społecznej z tytułu alkoholizmu skorzystały 22 rodziny (54 osoby), natomiast narkomanii nie wykazano jako powodu przyznania pomocy. Z kolei dane Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych mówią o 4 osobach, wobec których zostały podjęte działania zmierzające do orzeczenia obowiązku poddania się leczeniu w placówce uzależnień. Z przedstawionych informacji trudno wnioskować o rzeczywistej skali problemu uzależnień. Tymczasem może on rodzić poważne skutki w postaci wycofania, izolacji oraz pogorszenia stanu zdrowia osoby uzależnionej, destabilizacji systemu rodzinnego, przejmowania przez młodzież negatywnych wzorców, agresji i przemocy w rodzinie czy ubóstwa.

Przemoc w rodzinie

Przemoc w rodzinie w świetle art. 2 ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, oznacza jednorazowe albo powtarzające się umyślne działanie lub zaniechanie naruszające prawa lub dobra osobiste osób najbliższych, a także innych osób wspólnie zamieszkujących lub gospodarujących, w szczególności narażające te osoby na niebezpieczeństwo utraty życia, zdrowia, naruszające ich godność, nietykalność cielesną, wolność, w tym seksualną, powodujące szkody na ich zdrowiu fizycznym lub psychicznym, a także wywołujące cierpienia i krzywdy moralne u osób dotkniętych przemocą. Przemoc domowa może przyjmować różnorodne formy, w tym m.in.: fizyczną, seksualną, psychiczną oraz materialną.

Powyższa definicja zawiera cztery podstawowe elementy, które charakteryzują przemoc w rodzinie: intencjonalność, dysproporcję sił, naruszanie praw i dóbr osobistych oraz powodowanie cierpienia i szkód. Stosowanie przemocy przez jednego z członków rodziny destabilizuje funkcjonowanie całego systemu rodzinnego. Jej skutkiem mogą być nie tylko bezpośrednie szkody w sferze zdrowia fizycznego i psychicznego, ale także długotrwałe

negatywne konsekwencje dla rozwoju dzieci. Specyfika tego zjawiska powoduje, iż jest ono trudne do rozpoznania. Niejednokrotnie ofiary trzymają je w tajemnicy ze względu na związek emocjonalny ze sprawcą, obawę przed ostracyzmem społecznym, brak wiary w możliwość zmiany sytuacji czy traktowanie przemocy jako prywatnej sprawy rodziny. Podobnie jak w przypadku uzależnień, również przemoc w rodzinie musi być badana na podstawie fragmentarycznych danych z różnych źródeł.

Statystyki GOPS w Łowie-Osadzie wskazują, że z pomocy społecznej z tytułu przemocy w rodzinie w 2015 roku skorzystały 2 rodziny (10 osób). W całym analizowanym okresie 2013-2015 ten powód udzielania świadczeń występuje sporadycznie. Na nieco większą skalę problemu wskazują dane Zespołu Interdyscyplinarnego, do którego w 2015 roku wpłynęły 33 Niebieskie Karty.

2.4. Najważniejsze wnioski i rekomendacje

Współczesne społeczeństwo jest bardzo niejednorodną strukturą, tworzoną przez ludzi o różnym statusie rodzinnym, społecznym i zawodowym, o zróżnicowanej świadomości i sposobach myślenia oraz postępowania. Z jednej strony może korzystać z szeregu udogodnień technologicznych, jest bardziej mobilne i dynamiczne niż kilkadziesiąt lat temu, natomiast z drugiej – zawiera w sobie wiele problemów i dysfunkcji, które mogą ujemnie wpływać na jego rozwój. W świetle przeprowadzonej diagnozy, najważniejsze wyzwania w zakresie lokalnej polityki społecznej w Gminie Łowo-Osada w najbliższych latach będą stanowić:

- 1) pogłębianie się procesu *starzenia się* społeczeństwa, związane ze wzrostem odsetka osób w wieku poprodukcyjnym, a spadkiem – w wieku przedprodukcyjnym i produkcyjnym;
- 2) niewielki potencjał zatrudnieniowy lokalnego rynku pracy, wynikający z niskiego nasycenia podmiotami gospodarczymi, przewagi mikro- i małych przedsiębiorstw;
- 3) niewystarczająca aktywność społeczna mieszkańców, wyrażająca się m.in. w niewielkiej liczbie aktywnych organizacji pozarządowych;
- 4) znacząca skala korzystania mieszkańców z pomocy społecznej, w tym z tytułu bezrobocia, ubóstwa, bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych, niepełnosprawności, długotrwałej lub ciężkiej choroby oraz potrzeby ochrony macierzyństwa;
- 5) długotrwałe bezrobocie, wynikające z jednej strony z szeregu barier takich jak niepełnosprawność, brak kwalifikacji zawodowych czy doświadczenia zawodowego, starszy wiek, ale z drugiej prawdopodobnie również z braku motywacji do zatrudnienia;
- 6) wysokie bezrobocie wśród ludzi młodych w wieku potencjalnie najwyższej aktywności zawodowej oraz największej mobilności;
- 7) problemy i dysfunkcje społeczne, związane przede wszystkim z uzależnieniami i przemocą w rodzinie.

Wskazane wyżej wyzwania polityki społecznej Gminy Łowo-Osada to katalog zjawisk i problemów, które trudno rozwiązać w obecnych uwarunkowaniach. Są to kwestie występujące również w innych społecznościach lokalnych, wzajemnie się warunkujące i oddziaływujące na różne sfery życia społecznego. Ich przezwyciężenie w wielu przypadkach wymagałoby całkowitej zmiany mentalności osób i rodzin oraz budowy ich świadomości; przekształcenia postawy z biernej w aktywną oraz zaszczepienia odpowiedzialności za życie własne i swojej rodziny. Efektywne rozwiązywanie problemów społecznych będzie wymagać

wobec tego podejmowania trzech rodzajów działań: 1) zapobiegawczych, służących wczesnemu wykrywaniu *objawów* dysfunkcji; edukacji i informowaniu społeczeństwa w zakresie m.in. zagrożeń społecznych i możliwości ich zapobiegania i likwidowania; 2) prewencyjnych i terapeutycznych; oraz 3) pobudzających aktywność społeczną i zawodową mieszkańców Gminy. Może się to przyczynić do pozytywnych zmian w zakresie objętym niniejszą Strategią, polegających przede wszystkim na rozwoju aktywności zawodowej i społecznej mieszkańców, poprawie funkcjonowania rodzin i sytuacji osób i grup zagrożonych wykluczeniem społecznym z powodu m.in. obniżonej sprawności psychoruchowej, a także rozwojowi świadomości społecznej służącej ograniczaniu skali i zagrożenia dysfunkcjami. Prognoza zmian społecznych w Gminie Łowo-Osada, przy założeniu, że nie zostałyby podjęte odpowiednie działania profilaktyczne i zaradcze, wskazuje na utrwalanie istniejących problemów społecznych. Zjawisko dziedziczenia bezrobocia, ubóstwa i uzależnień powoduje bowiem, że czerpanie przez kolejne pokolenia poglądów i wzorców zachowań od swoich rodzin, ma wymiar negatywny. Pozwala też prognozować pogłębianie się dysfunkcji w środowiskach szczególnie narażonych na wykluczenie społeczne.

Należy jednak pamiętać, aby działania służące rozwiązywaniu problemów społecznych szły w parze ze zrównoważonym rozwojem Gminy Łowo-Osada, uwzględniającym, obok kierunków gospodarczych nastawionych na wzrost liczby miejsc pracy i atrakcyjność inwestycyjną gminy, również kierunki wspierające budowę społeczeństwa obywatelskiego – aktywnego i świadomego.

3. Zewnętrzne uwarunkowania rozwoju społecznego Gminy

3.1. Uwarunkowania prawne i programowe Strategii

Samorząd gminy jest zobowiązany do opracowania i realizacji strategii rozwiązywania problemów społecznych na mocy art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. *o pomocy społecznej* (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 930 z późn. zm.), która wskazuje jednocześnie elementy składowe tego dokumentu takie jak:

- ✓ diagnoza sytuacji społecznej,
- ✓ prognoza zmian w okresie objętym strategią,
- ✓ określenie:
 - celów strategicznych,
 - kierunków niezbędnych działań,
 - sposobu realizacji oraz ram finansowych,
 - wskaźników realizacji działań.

W świetle wskazanej wyżej ustawy, strategia powinna w szczególny sposób uwzględniać programy pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych, a także inne, mające na celu integrację osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka.

Zarówno prawne, jak i programowe założenia niniejszego dokumentu znajdują swoje źródło w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Już w jej preambule zostały określone fundamentalne wartości, decydujące o harmonijnym funkcjonowaniu bytu państwowego: poszanowanie wolności i sprawiedliwości, współdziałanie władz, dialog społeczny oraz zasada pomocniczości (subsydiarności) umacniająca uprawnienia obywateli i ich wspólnot. W świetle Konstytucji RP jedną z zasad ustrojowych państwa polskiego jest „demokratyczne państwo prawne, urzeczywistniające zasady sprawiedliwości społecznej”. Oznacza to, że:

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

Urzeczywistnianie zasady „sprawiedliwości społecznej” odbywa się w praktyce w oparciu o akty normatywne niższego rzędu, zwłaszcza przywołaną już wyżej ustawę *o pomocy społecznej*. W świetle art. 2 ust. 1 tej ustawy, „Pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości”. Tak rozumianą działalność organizują organy administracji rządowej i samorządowej, współpracując w tym zakresie, na zasadzie partnerstwa, z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, Kościołem Katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi.

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

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

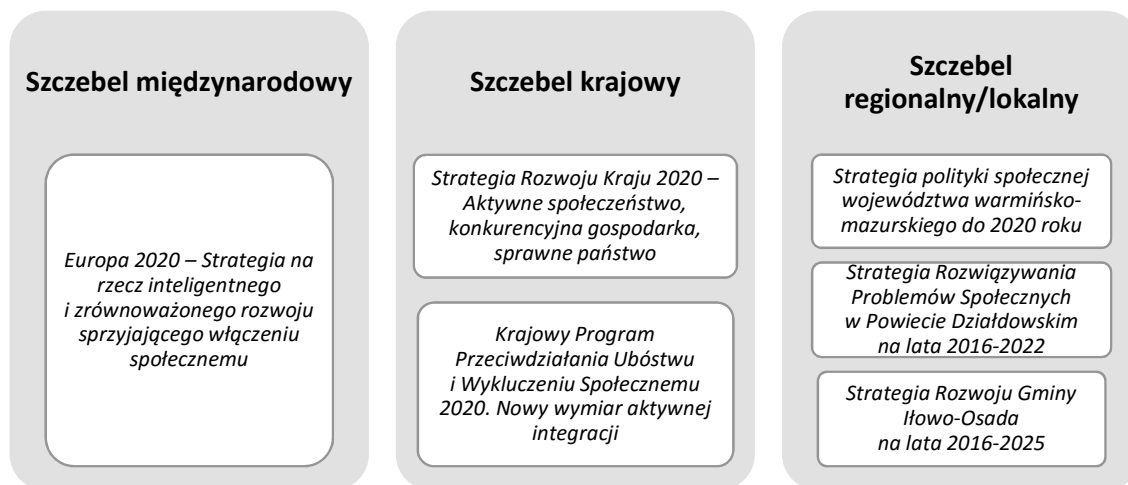
- ✓ ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 446);
- ✓ ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 575);
- ✓ ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1390);
- ✓ ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 487);
- ✓ ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 224 z późn.zm.);
- ✓ ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 546 z późn.zm.);
- ✓ ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 239 z późn.zm.);
- ✓ ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 225 ze zm.);
- ✓ ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 94, poz. 651 ze zm.);
- ✓ ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 645 z późn.zm.);
- ✓ ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm.);
- ✓ ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 114 ze zm.);
- ✓ ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 966 ze zm.);
- ✓ ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 169 z późn.zm.);
- ✓ ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowaniu dzieci (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 195);
- ✓ ustawa Prawo energetyczne z dnia 10 kwietnia 1997 r. (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 1059 z późn. zm.);
- ✓ ustawa o systemie oświaty z dnia 7 września 1991 r. (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 2156 z późn.zm.).

W procesie programowania lokalnej polityki społecznej, oprócz regulacji prawnych, należy uwzględnić również dokumenty strategiczne i programowe wyznaczające kierunki działań i priorytetowe obszary interwencji na szczeblu międzynarodowym, krajowym i regionalnym.

Szczególne znaczenie w zakresie przeciwdziałania i walki z wykluczeniem społecznym, z uwagi na ich implementację w polskich przepisach i dokumentach strategicznych, mają rozwiązania przyjmowane przez organy Unii Europejskiej. Należy tu wskazać przede wszystkim dokument *Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, stanowiący długookresowy program rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej. W jego świetle głównymi wyzwaniem, przed jakimi stoją państwa członkowskie są obecnie: globalizacja, starzenie się społeczeństw oraz rosnąca potrzeba racjonalnego wykorzystywania zasobów. Aby im sprostać, należy działać na rzecz wzrostu inteligentnego (opartego na wiedzy i innowacjach), zrównoważonego

(transformującego w kierunku gospodarki niskoemisyjnej, efektywnie korzystającej z zasobów i konkurencyjnej) oraz sprzyjającego włączeniu społecznemu (wspierającego gospodarkę charakteryzującą się wysokim poziomem zatrudniania i zapewniającą spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną).

Rysunek 2. Główne uwarunkowania strategiczne i programowe Strategii rozwiązywania problemów społecznych Gminy Iłowo-Osada na lata 2016-2025



ŹRÓDŁO: OPRACOWANIE WŁASNE.

Na szczeblu krajowym należy odnieść się przede wszystkim do *Strategii Rozwoju Kraju 2020 – Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo*. Wyznacza ona trzy obszary strategiczne: *Sprawne i efektywne państwo, Konkurencyjna gospodarka oraz Spójność społeczna i terytorialna*, w których koncentrują się główne działania władz publicznych. Programowanie rozwoju społecznego gminy powinno uwzględniać w szczególności założenia trzeciego obszaru, na który składają się trzy cele oraz odpowiadające im priorytetowe kierunki interwencji, tj. integracja społeczna, zapewnienie dostępu i określonych standardów usług publicznych, a także wzmocnienie mechanizmów terytorialnego równoważenia rozwoju oraz integracja przestrzenna dla rozwijania i pełnego wykorzystania potencjałów regionalnych

Z punktu widzenia lokalnej polityki społecznej ważne jest, aby jej podstawy uwzględniały założenia *Krajowego Programu Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji*. Jego główny cel stanowi zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym o 1,5 mln oraz wzrost spójności społecznej, poprzez działania w ramach następujących celów operacyjnych:

- 1) Usługi dla aktywności i profilaktyki – ograniczenie wykluczenia dzieci i młodzieży;
- 2) Gwarancje dla przyszłości młodzieży – stworzenie szansy dla młodzieży w wejściu na rynek pracy i tworzeniu rodzin;
- 3) Aktywna osoba, zintegrowana rodzina, odpowiedzialne lokalne środowisko;
- 4) Zapobieganie niepewności mieszkaniowej;
- 5) Seniorzy – bezpieczni, aktywni i potrzebni.

Na poziomie regionalnym cele i zadania samorządów, instytucji pomocy społecznej i służb zatrudnienia oraz podmiotów niepublicznych w zakresie przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu określa *Strategia polityki społecznej województwa warmińsko-mazurskiego do 2020 roku*. Zawarta w niej wizja rozwoju społecznego wskazuje na społeczeństwo lepiej zintegrowane; aktywne społecznie bez względu na wiek, bardziej aktywne zawodowo i

godziwie zarabiające na życie; lepiej wykształcone; w większym stopniu otwarte na zmiany; bardziej bezpieczne w wymiarze socjalnym i publicznym oraz zdrowsze dzięki profilaktyce i dostępnej opiece zdrowotnej.

W odpowiedzi na dominujące problemy regionu takie jak dysfunkcje w rodzinach, wzrost zagrożenia marginalizacją zawodową i społeczną, a także małą aktywność lokalnych społeczności, wojewódzka polityka społeczna koncentruje się na:

- ✓ tworzeniu warunków do możliwie pełnego rozwoju rodziny i do właściwego jej funkcjonowania;
- ✓ stworzeniu możliwości wyjścia z izolacji społecznej oraz integracji z otoczeniem w szczególności osób niepełnosprawnych, starszych, uzależnionych, ofiar przemocy, bezdomnych i innych znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji życiowej;
- ✓ wspieraniu bezrobotnych mieszkańców regionu, w celu zwiększenia ich aktywności edukacyjnej, podniesienia potencjału zawodowego oraz podjęcia pracy;
- ✓ wzmocnieniu postaw prospołecznych, rozwoju kompetencji społecznych i umiejętności współpracy poszczególnych jednostek i grup na rzecz własnego otoczenia.

Uszczegółowienie założeń *Strategii polityki społecznej województwa warmińsko-mazurskiego do 2020 roku* stanowią programy wojewódzkie, wśród których warto zwrócić uwagę na następujące:

- ✓ *Wojewódzki program wyrównywania szans i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu oraz pomocy w realizacji zadań na rzecz zatrudniania osób niepełnosprawnych na lata 2016-2020;*
- ✓ *Wojewódzki Program Rozwoju Ekonomii Społecznej Warmia i Mazury 2015-2020;*
- ✓ *Polityka senioralna województwa warmińsko-mazurskiego na lata 2014-2020;*
- ✓ *Wojewódzki Program Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie w Województwie Warmińsko-Mazurskim na lata 2015-2020;*
- ✓ *Program Wspierania Rodziny i Systemu Pieczy Zastępczej w Województwie Warmińsko-Mazurskim na lata 2013-2017.*

Gminna strategia rozwiązywania problemów społecznych powinna uwzględniać założenia głównych dokumentów strategicznych powiatu i gminy w zakresie polityki społecznej. Celem nadrzędnym *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Powiecie Działdowskim na lata 2016-2022* jest „Poprawa funkcjonowania mieszkańców powiatu działdowskiego w środowisku rodzinnym, społecznym i zawodowym”. Zostanie on osiągnięty dzięki realizacji pięciu celów strategicznych, spośród których cztery pierwsze odnoszą się bezpośrednio do osób, rodzin i szerszych zbiorowości tworzonych przez mieszkańców powiatu, natomiast cel piąty dotyczy instytucji i organizacji współtworzących lokalny system polityki społecznej:

- 1) Zwiększenie poziomu aktywności zawodowej i przedsiębiorczości wśród mieszkańców powiatu działdowskiego;
- 2) Poprawa jakości opieki i wychowania w rodzinach oraz w instytucjach wspierających dzieci i młodzież;
- 3) Poprawa jakości życia osób starszych i niepełnosprawnych w środowisku lokalnym;
- 4) Zwiększenie poczucia bezpieczeństwa oraz dobrostanu fizycznego, umysłowego i społecznego mieszkańców powiatu;
- 5) Wzrost skuteczności i efektywności działań w ramach powiatowej polityki społecznej.

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

Kluczowym dokumentem strategicznym na szczeblu gminy jest *Strategia Rozwoju Gminy Łowo-Osada na lata 2016-2025*, przyjęta przez Radę Gminy Uchwałą nr XVI/101/16 z dnia 26 stycznia 2016 roku. Zawarta w niej wizja przedstawia Gminę Łowo-Osada jako jednostkę innowacyjną, będącą istotnym w regionie ośrodkiem gospodarczym, turystycznym i rolniczym, tworzącą wysokiej jakości przestrzeń życiową, a także wychodzącą naprzeciw ambicjom i dążeniom lokalnej społeczności. Bezpośrednie odniesienie do obszaru lokalnej polityki społecznej zawiera cel strategiczny nr 2 *Otwarty i innowacyjny kapitał ludzki*, w ramach którego wyodrębniono siedem celów operacyjnych:

- 1) Rozwiązywanie problemów społecznych, zapobieganie wykluczeniu społecznemu oraz dziedziczeniu biedy i marginalizacji społecznej.
- 2) Podniesienie poziomu wykształcenia i potencjału kwalifikacji zawodowych mieszkańców.
- 3) Udostępnienie usług medycznych wysokiej jakości.
- 4) Poprawa dostępności do usług z zakresu opieki żłobkowej i edukacji przedszkolnej.
- 5) Rozbudowa funkcji obiektów dydaktycznych, kulturalnych, oraz sportowo-rekreacyjnych.
- 6) Społeczeństwo informacyjne.
- 7) Rozwijanie lokalnej świadomości.

Pozostałe cele strategiczne odnoszą się do infrastruktury technicznej, gospodarki oraz środowiska naturalnego, jednak należy pamiętać, że wszystkie są ze sobą powiązane i służą poprawie jakości życia mieszkańców.

3.2. Główne założenia aktywnej polityki społecznej

Strategia rozwiązywania problemów społecznych Gminy Łowo-Osada na lata 2016-2025 odwołuje się do współczesnych zasad i trendów w europejskiej polityce społecznej, będących odpowiedzią na zmiany cywilizacyjne i kulturowe zachodzące w świecie. Promuje się w nich odejście od państwa opiekuńczego, gwarantującego obywatelom bezpieczeństwo socjalne i dostęp do pracy, w kierunku państwa pomocniczego i zdecentralizowanego, stymulującego rozwój przedsiębiorczości społecznej i aktywności obywatelskiej¹⁷.

Nowoczesna, aktywna polityka społeczna (APS) dokonuje redefinicji kwestii socjalnych, uwzględniając pojawienie się nowych ryzyk socjalnych związanych z rozpadem tradycyjnych więzi społecznych, wydłużaniem się życia ludzi, zmianami w organizacji pracy oraz rewolucją teleinformatyczną; wspiera rozwój zawodowy pracowników słabszych i mniej zarabiających, a

¹⁷ A. Karwacki, M. Rymśa, *Meandry upowszechniania koncepcji aktywnej polityki społecznej w Polsce*, w: *Polityka aktywizacji w Polsce. Usługi reintegracji w sektorze gospodarki społecznej*, red. M. Grewiński, M. Rymśa, Warszawa 2011, s. 30.

także promuje rozwiązania służące godzeniu życia rodzinnego z aktywnością zawodową (koncepcja *flexicurity*)¹⁸.

Jednym z najważniejszych obecnie wyzwań dla lokalnej polityki społecznej jest wykluczenie społeczne. W świetle definicji zaproponowanej w *Narodowej Strategii Integracji Społecznej dla Polski* z 2004 roku dotyka ono osoby:

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

Wykluczenie społeczne jest zjawiskiem wielowymiarowym i kumulatywnym, ponieważ jego przejawy występują zwykle w tych samych gospodarstwach domowych. W odpowiedzi na nie, lokalna polityka społeczna powinna uwzględniać w szczególności następujące rozwiązania:

- 1) orientację na usługi aktywizujące prowadzące do usamodzielnienia beneficjentów kosztem świadczeń ostonowych;
- 2) integrację publicznych służb społecznych oraz służb zatrudnienia i tworzenie z nich korpusu tzw. *activation services*;
- 3) indywidualizację usług aktywizujących, oznaczającą ich dopasowanie do możliwości i ograniczeń poszczególnych grup marginalizowanych i konkretnych jednostek;
- 4) upowszechnianie tzw. trzeciej (środowiskowej) metody pracy socjalnej, czyli aktywizowanie nie tylko jednostek, ale całych społeczności lokalnych i środowisk;
- 5) wzrost znaczenia organizacji pozarządowych w świadczeniu tychże usług (jako podmiotów osadzonych bliżej obywateli), jednak nie samodzielnie, a we współpracy z administracją publiczną i przy wykorzystaniu środków publicznych;
- 6) powrót do idei łączenia prawa do wsparcia socjalnego z obowiązkiem pracy¹⁹.

Aktywna integracja osób i rodzin wykluczonych społecznie lub zagrożonych wykluczeniem wymaga połączenia profesjonalnych metod i instrumentów oddziaływania na różnych poziomach. Podstawę i zarazem najszerszy obszar aktywności podmiotów zaangażowanych w realizację Strategii powinny stanowić programy profilaktyczne oraz instrumenty, służące aktywizacji mieszkańców. Mają one na celu wyprzedzanie stanów zagrożenia zdrowotnego, bytowego, a także przypadków niedostosowania społecznego. Działania profilaktyczne, skupiające się na edukacji społecznej, poradnictwie i samopomocy, powinny być adresowane nie tylko do osób zagrożonych ubóstwem i dysfunkcjami, ale przede wszystkim do ogółu mieszkańców Gminy.

¹⁸ A. Karwacki, M. Rymsza, *Meandry upowszechniania koncepcji aktywnej polityki społecznej w Polsce*, w: *Polityka aktywizacji w Polsce. Usługi reintegracji w sektorze gospodarki społecznej*, red. M. Grewiński, M. Rymsza, Warszawa 2011, s. 30-34.

¹⁹ Tamże, s. 31-32.

Drugi obszar realizacji zadań polityki społecznej stanowią działania interwencyjne i terapeutyczne, adresowane do osób i grup doświadczających trudności życiowych oraz obejmujące reakcje na bezpośrednie sytuacje zagrożenia. W tym obszarze mieszczą się m.in. instrumenty służące zabezpieczeniu podstawowych potrzeb osób niepełnosprawnych, chorujących bądź starszych w ich środowisku zamieszkania oraz w ośrodkach wsparcia. Usługi interwencyjne to także wsparcie osób i rodzin, które ze względu na uzależnienia, przemoc domową, zdarzenia losowe lub klęski żywiołowe znajdują się w sytuacjach kryzysowych.

Obszarem, który powinien stanowić najmniejszy *wycinek* działań w ramach lokalnej polityki społecznej, są sankcje, będące odpowiedzią instytucji państwowych na działania jednostek niezgodne z normami prawa. Kary za złamanie prawa mają istotne znaczenie dla zachowania ładu i porządku wewnętrznego, jednak nie mogą dominować jako sposób oddziaływania na społeczeństwo.

3.3. Wartości i zasady horyzontalne

Realizacji celów Strategii mają przyświecać zasady horyzontalne, wyznaczające akceptowany sposób myślenia, wartościujące metody działania służące osiągnięciu jej założeń oraz określające ramy, w których realizowana jest gminna polityka społeczna. Mają one charakter przekrojowy, co oznacza, że powinny być obecne na wszystkich poziomach wdrażania strategii: decyzyjnym, realizacyjnym, ewaluacji, nadzoru i kontroli. Wśród głównych zasad horyzontalnych należy wskazać zrównoważony rozwój, równość szans oraz dobre rządzenie.

Zasada zrównoważonego rozwoju zakłada, że prawo do zaspokojenia potrzeb i aspiracji rozwojowych żyjących współcześnie pokoleń 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 traktowania zasobów naturalnych jak ograniczonych zasobów gospodarczych oraz wykorzystywania kapitału przyrodniczego w sposób pozwalający na zachowanie funkcji ekosystemów w perspektywie długookresowej.

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

Dobre rządzenie w różnych ujęciach i definicjach tej zasady odnosi się do dwóch zasadniczych kwestii: z jednej strony do funkcjonowania władz politycznych i administracji, a z drugiej – do włączania w procesy decyzyjne mieszkańców, organizacji pozarządowych, grup społecznych oraz grup interesów. Urzeczywistnianie tej zasady powinno oznaczać m.in. zapewnienie transparentności działań instytucji rządowych, otwartość administracji na dialog z organizacjami społecznymi oraz nacisk na efektywność realizowanych polityk publicznych, zwłaszcza pod kątem ich celów.

4. Cele i kierunki działań

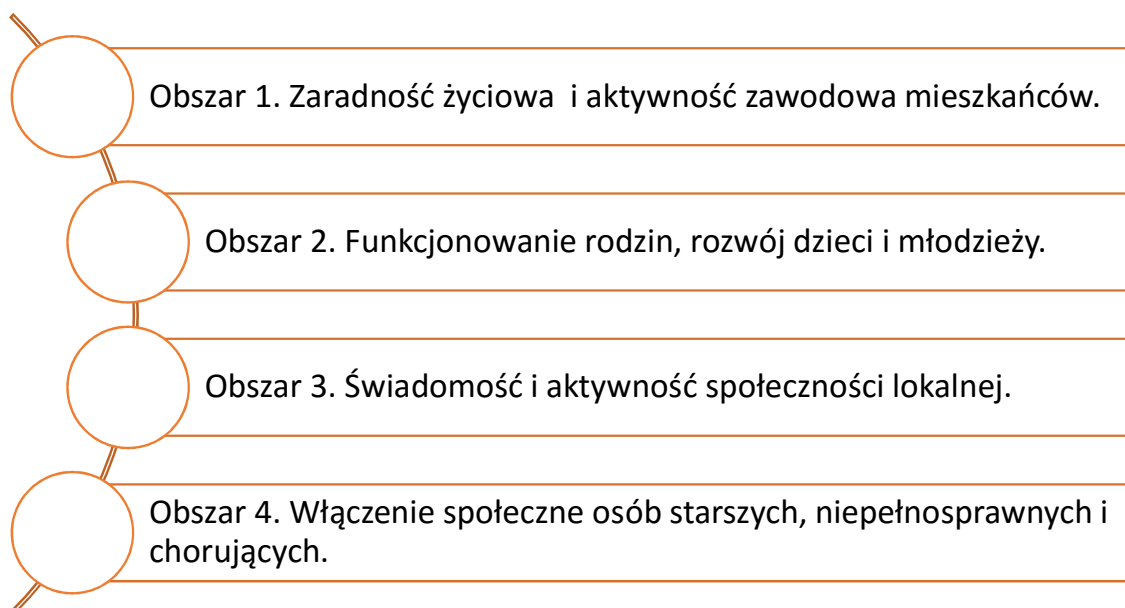
Sformułowane niżej cele i kierunki działań przewidziane do realizacji w ramach *Strategii rozwiązywania problemów społecznych Gminy Łowo-Osada na lata 2016-2025* stanowią odpowiedź na zdiagnozowane bariery i wyzwania lokalnej polityki społecznej, zarówno istniejące obecnie, jak i prognozowane w najbliższych latach, w szczególności w zakresie sytuacji demograficznej oraz socjalnej. Część programowa dokumentu nawiązuje ponadto do aktualnych strategii i programów w zakresie przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu, a także koncepcji i postulatów stanowiących wyniki badań naukowych oraz tzw. *dobrych praktyk* upowszechnianych przez podmioty polityki społecznej.

Cel główny Strategii brzmi:

Wzmocnienie potencjału osób i rodzin zamieszkujących Gminę Łowo-Osada oraz dostępności usług społecznych w Gminie służące poprawie jakości życia jej mieszkańców.

Wymaga on podejścia zintegrowanego, które łączy kompetencje oraz zadania samorządu Gminy, jego jednostek organizacyjnych i innych instytucji publicznych, a także firm i podmiotów pozarządowych działających zwłaszcza w sferze pomocy społecznej, rynku pracy, zdrowia, mieszkalnictwa, kultury, edukacji, sportu oraz rekreacji. Programy i projekty realizowane w ramach Strategii powinny kreować lokalne warunki sprzyjające oddolnej aktywności i integracji, w sposób uwzględniający potrzeby i oczekiwania poszczególnych grup, wymogi ochrony środowiska oraz istniejące możliwości prawne, organizacyjne i finansowe.

Cel główny Strategii zostanie osiągnięty dzięki realizacji celów strategicznych i szczegółowych przypisanych do określonych obszarów i wynikających z przyjętej wizji pożądanych zmian w każdym z nich. Wskazane w ich ramach działania wyznaczają kluczowe, niezbędne kierunki zaangażowania władz samorządu, jednostek organizacyjnych Gminy oraz partnerów lokalnych. Nie stanowią one jednak katalogu zamkniętego, co oznacza, że na uwagę zasługuje każdy projekt, program czy inicjatywa, które będą wpisywać się w realizację celów Strategii.



Obszar 1. Zaradność życiowa i aktywność zawodowa mieszkańców.

Zaradność definiowana jest jako umiejętność radzenia sobie w różnych sytuacjach, a wśród jej synonimów wskazuje się spryt, operatywność, pomysłowość, samodzielność, zapobiegliwość. Stanowi kompetencję budowaną poprzez m.in. zdobyte doświadczenia i wiedzę, postawę, przekonania, poczucie własnej wartości oraz optymizm i na takich podstawach sprzyja skutecznej realizacji celów oraz optymalnemu funkcjonowaniu osób. Zaradność życiowa znajduje odzwierciedlenie w jakości życia codziennego mieszkańców, może wpływać na wypełnianie funkcji rodzin oraz rozwój dzieci i młodzieży. Jednym z jej przejawów jest aktywność zawodowa i związana z nią przedsiębiorczość, czyli postawy o pozytywnym zabarwieniu, charakteryzujące się zaangażowaniem, kreatywnością, rozwojem i umiejętnością wykorzystywania szans.

Wizja: Mieszkańcy Gminy Iłowo-Osada cechują się wysokim poziomem zaradności życiowej – są zapobiegliwi, samodzielni, przedsiębiorczy i kreatywni. Potrafią i chcą podejmować inicjatywę. Biorą odpowiedzialność za siebie i własne życie, a także za swoich najbliższych. Dzięki zaradnej postawie posiadają dostateczne warunki materialne do zaspokojenia podstawowych potrzeb, takich jak mieszkanie, wyżywienie i ubranie. Potrafią przełamywać bariery i pokonywać trudności – samodzielnie bądź przy wsparciu rodzin oraz instytucji rynku pracy i pomocy społecznej. Osoby w wieku aktywności zawodowej posiadają wykształcenie i kwalifikacje potrzebne na rynku pracy, a także wykazują gotowość do podejmowania zatrudnienia lub prowadzenia własnej firmy. Praca zawodowa stanowi dla osób i rodzin nie tylko źródło utrzymania, ale także przestrzeń do kontaktów społecznych i samorealizacji.

Cel strategiczny 1.

Wzmacnianie kompetencji służących prawidłowemu i efektywnemu wypełnianiu ról rodzinnych, społecznych i zawodowych.

Cele szczegółowe:

- 1.1. Rozwijanie wiedzy, umiejętności i postaw mieszkańców sprzyjających aktywności, samodzielności i zaradności życiowej.
- 1.2. Kreowanie warunków efektywnej aktywizacji zawodowej mieszkańców, w tym osób w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy.
- 1.3. Zapewnienie najbardziej potrzebującym osobom i rodzinom dostępu do podstawowych dóbr i zasobów.

Kierunki działań:

- 1) Realizacja działań edukacyjnych (np. kursów, szkoleń, warsztatów), służących rozwijaniu kapitału życiowego mieszkańców, m.in. w zakresie skutecznego działania, automotywacji, kreatywnego rozwiązywania problemów, prowadzenia gospodarstwa domowego, planowania i racjonalizacji wydatków.
- 2) 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.
- 3) Współpraca z instytucjami rynku pracy, w tym przede wszystkim z Powiatowym Urzędem Pracy w szczególności w zakresie:

- wsparcia dla osób wchodzących lub powracających na rynek pracy przez doradców zawodowych, psychologów, coachów i innych specjalistów;
 - realizacji programów umożliwiających mieszkańcom, w szczególności należącym do grup *defaworyzowanych* na rynku pracy, zdobycie nowych lub aktualizację posiadanych kwalifikacji zawodowych oraz służących nabywaniu doświadczenia zawodowego poprzez szkolenia i kursy zawodowe, staże, przygotowanie zawodowe dorosłych, prace społecznie użyteczne i roboty publiczne;
 - wsparcia osób podejmujących samozatrudnienie w formie jednoosobowej działalności gospodarczej albo spółdzielni socjalnej;
- 4) Promocja elastycznych form zatrudnienia i organizacji pracy, takich jak praca w niepełnym wymiarze czasu, praca tymczasowa, telepraca, samozatrudnienie, praca w domu itp. jako elementu ułatwiającego godzenie obowiązków zawodowych z pełnieniem ról rodzinnych.
 - 5) Udzielanie pomocy finansowej i rzeczowej osobom i rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej, w tym również w formie schronienia, posiłku i niezbędnego ubrania osobom tego pozbawionym.
 - 6) Realizacja programów w zakresie prewencji przed utratą mieszkania, zadłużeniem czynszowym, eksmisją i bezdomnością.
 - 7) Wspieranie rozwoju różnych form mieszkalnictwa chronionego (np. mieszkania treningowe, rówieśnicze, terapeutyczne) i budownictwa społecznego.
 - 8) Współpraca z PUP, PCPR, służbą kuratorską i innymi podmiotami w zakresie wdrażania indywidualnych programów wsparcia służących usamodzielnianiu wychowanków pieczy zastępczej, wychodzeniu z bezdomności, a także integracji osób opuszczających zakłady karne i cudzoziemców.

Okres realizacji: 2016-2025 (działania ciągłe)

Wskaźniki monitoringu:

- 1) Liczba osób korzystających z pomocy społecznej z tytułu ubóstwa, bezrobocia; liczba rodzin; liczba osób w rodzinach (źródło danych: GOPS).
- 2) Liczba dzieci do 6 roku życia objętych opieką i wychowaniem w placówkach (UG).
- 3) Liczba bezrobotnych z terenu Gminy, w tym m.in. kobiety, osoby niepełnosprawne, długotrwale bezrobotni, bezrobotni do 30 roku życia i powyżej 50 lat (źródło danych: PUP).
- 4) Liczba bezrobotnych z terenu Gminy, którzy wzięli udział w różnych formach aktywizacji zawodowej (PUP).
- 5) Liczba bezrobotnych z terenu Gminy, którzy podjęli pracę niesubsydiowaną (PUP).
- 6) Liczba osób otrzymujących z pomocy społecznej świadczenia pieniężne i/lub niepieniężne, w tym m.in. w postaci zasiłków, schronienia, posiłku (GOPS)
- 7) Liczba zrealizowanych programów w zakresie prewencji przed utratą mieszkania, zadłużeniem czynszowym eksmisją i bezdomnością (GOPS).
- 8) Liczba mieszkań komunalnych oraz mieszkań (lokalii) socjalnych w zasobie gminy (UG).

Obszar 2. Funkcjonowanie rodzin, rozwój dzieci i młodzieży

Rodzina stanowi podstawową i naturalną grupą społeczną, na której opiera się funkcjonowanie całego społeczeństwa. To w niej rodzą się i wychowują dzieci, a także są zaspokajane różnorodne potrzeby jej członków, zarówno te podstawowe (np. wyżywienie, ubranie, schronienie), jak i wyższego rzędu (akceptacja, miłość, szacunek, rozwój zainteresowań i zdolności). Wśród najważniejszych funkcji, wypełnianych przez rodzinę należy wskazać następujące:

- materialno-ekonomiczną – poprzez zapewnienie podstaw do życia i rozwoju jej członków; wiąże się przede wszystkim z aktywnością zawodową oraz zaradnością w sprawach socjalno-bytowych;
- opiekuńczą – oznaczającą stałą lub tymczasową opieką nad domownikami niesamodzielnymi z racji wieku (dzieci, osoby starsze) lub ograniczonej sprawności psychoruchowej (osoby z niepełnosprawnością, chorujące);
- wychowawczą – poprzez przygotowanie dzieci do prawidłowego pełnienia ról społecznych (przekazywanie norm i wzorców) oraz korygowanie aspołecznych zachowań dorosłych;
- emocjonalno-ekspresyjną – koncentrującą się na realizacji wewnątrz rodziny oraz poza nią potrzeb psychologicznych swoich członków (aspekty emocjonalno-duchowe).

Wizja: Rodziny zamieszkujące Gminę Łłowo-Osada funkcjonują prawidłowo, co oznacza, że w należyty sposób wypełniają swoje funkcje, są zaradne i samodzielne. Świadomie kształtują swoje relacje wewnętrzne oraz kontakty z otoczeniem, wiedzą jak zapobiegać sytuacjom problemowym, a także mają wsparcie w przypadku ich wystąpienia. Poprawne relacje pomiędzy rodzicami, dziećmi i innymi dorosłymi członkami rodziny, oparte są na wzajemnym szacunku, zaufaniu i szczerości, stanowiąc podstawę do pomnażania kapitału życiowego niezbędnego do wypełniania ról społecznych. Młodzież zamieszkująca Gminę jest przygotowana do wyzwań dorosłego życia, przede wszystkim do efektywnego pełnienia ról rodzinnych, społecznych i zawodowych.

Cel strategiczny 2.

Wzmocnienie rodzin w prawidłowym wypełnianiu ich funkcji oraz przezwyciężaniu trudności życiowych, ze szczególnym uwzględnieniem rozwoju dzieci i młodzieży.

Cele szczegółowe:

- 2.1. Zwiększenie kompetencji rodziców i opiekunów w zakresie opieki i wychowania.
- 2.2. Zapewnienie możliwie szerokiego dostępu do usług wsparcia dla rodzin, zwłaszcza doświadczających dysfunkcji bądź nimi zagrożonych.
- 2.3. Wspieranie fizycznego, emocjonalnego i intelektualnego rozwoju dzieci i młodzieży.

Kierunki działań:

- 1) Realizacja różnych form edukacji rodziców i opiekunów prawnych (np. Szkoła dla rodziców, warsztaty świadomego rodzicielstwa, zajęcia z wychowania bez przemocy, edukacja w zakresie opieki nad osobami niesamodzielnymi, coaching rodzicielski, prelekcje, kampanie społeczne, spotkania i konsultacje ze specjalistami).

- 2) Monitorowanie środowisk doświadczających poważnych dysfunkcji, a także podejmowanie działań interwencyjnych, terapeutycznych oraz kompensacyjnych, w szczególności wobec rodzin niewydolnych wychowawczo zagrożonych odebraniem dzieci – w ścisłej współpracy z Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie, policją, placówkami oświaty i ochrony zdrowia, organizacjami pozarządowymi i kościelnymi, osobami prywatnymi lub innymi podmiotami.
- 3) Rozwój poradnictwa rodzinnego obejmującego w szczególności relacje rodzinne, komunikację wewnątrzrodzinną, role w rodzinie, wartości rodziny i jej członków, w tym m.in. poradnictwa psychologicznego i prawnego.
- 4) Wsparcie rodzin w rozwiązywaniu problemów przy pomocy metod bazujących na potencjale i zasobach tkwiących w tych rodzinach, m.in. poprzez zastosowania mediacji, Terapii Skoncentrowanej na Rozwiązaniach czy Konferencji Grupy Rodzinnej.
- 5) Zapewnienie ze strony pracowników socjalnych, asystentów rodziny i innych specjalistów pomocy rodzinom doświadczającym problemów opiekuńczo-wychowawczych oraz trudności w prowadzeniu gospodarstwa domowego, ukierunkowanej na skuteczne i trwałe porady sobie przez rodzinę z wyzwaniami życiowymi.
- 6) Realizacja zajęć pozalekcyjnych i pozaszkolnych w różnych formach (np. warsztatów, kółek, konkursów, turniejów sportowych, wycieczek i obozów edukacyjnych) doskonalących wiedzę i umiejętności oraz rozwijających pasje i zainteresowania dzieci i młodzieży w powiązaniu z nabywaniem umiejętności osobistych i interpersonalnych.
- 7) Rozwój sieci placówek wsparcia dziennego w formie opiekuńczej, specjalistycznej lub pracy podwórkowej (np. koła zainteresowań, świetlice środowiskowe, socjoterapeutyczne).

Okres realizacji: 2016-2025 (działania ciągłe)

Wskaźniki monitoringu:

- 1) Liczba osób korzystających z pomocy społecznej z tytułu bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych, potrzeby ochrony macierzyństwa; liczba rodzin i liczba osób w rodzinach (GOPS).
- 2) Liczba zorganizowanych form edukacji rodziców i opiekunów (GOPS, UG, placówki oświatowe i in.).
- 3) Liczba rodzin i osób korzystających z poradnictwa rodzinnego (GOPS, UG).
- 4) Liczba rodzin i osób w rodzinach objętych pracą socjalną (GOPS).
- 5) Liczba rodzin i osób w rodzinach objętych pracą asystenta rodziny (GOPS).
- 6) Liczba uczniów uczęszczających na zajęcia pozalekcyjne (placówki oświatowe).
- 7) Liczba placówek wsparcia dziennego na terenie gminy; liczba uczestników (GOPS).

Obszar 3. Świadomość i aktywność społeczności lokalnej

Społeczność lokalną można scharakteryzować przez trzy główne jej wymiary: 1) terytorialny, wyrażający się w położeniu geograficznym; 2) społeczny, na który składają się więzi pomiędzy członkami społeczności oraz 3) psychiczny, obejmujący przede wszystkim tożsamość

mieszkańców. Jest to przestrzeń aktywności ludzi, dzięki której mogą rozwijać się, a jednocześnie mieć udział w kształtowaniu jakości życia innych mieszkańców, a nawet uczestniczyć w przeciwdziałaniu i rozwiązywaniu problemów społecznych.

Wizja: Społeczność lokalna Gminy Hłowo-Osada jest zintegrowana i aktywna. Mieszkańcy mają poczucie przynależności do wspólnoty i odpowiedzialności za dobro wspólne, na rzecz którego podejmują wspólne inicjatywy. Są świadomi, chętnie zdobywają wiedzę o tym, jak dbać o siebie, swoje rodziny oraz najbliższe otoczenie. Potrafią zapobiegać pojawianiu się dysfunkcji. Tworzą społeczność rozwijającą się, twórczą, otwartą, solidarną, świadomą swojego potencjału i wykorzystującą go na rzecz pomocy osobom, rodzinom i grupom w najtrudniejszej sytuacji.

Cel strategiczny 3.

Kreowanie warunków rozwoju świadomej i aktywnej społeczności lokalnej.

Cele szczegółowe:

- 3.1. Zwiększanie świadomości społecznej i obywatelskiej.
- 3.2. Wzmocnienie oddziaływań profilaktycznych i prewencyjnych w zakresie dysfunkcji społecznych.
- 3.3. Rozwój oddolnej aktywności mieszkańców, grup nieformalnych i organizacji pozarządowych

Kierunki działań:

- 1) Realizacja programów edukacyjnych służących podnoszeniu wiedzy oraz kształtowaniu odpowiednich postaw społecznych, w szczególności w zakresie zdrowia, bezpieczeństwa publicznego, ochrony środowiska, partycypacji publicznej, wiedzy prawnej i obywatelskiej.
- 2) Wczesna diagnoza środowisk rodzinnych pod kątem zagrożenia dysfunkcjami, obejmująca interdyscyplinarne procesy służące rozpoznaniu problemów oraz zaplanowaniu adekwatnych działań zaradczych.
- 3) Realizacja i współpraca w zakresie programów edukacyjno-profilaktycznych skierowanych do dzieci, młodzieży oraz osób dorosłych dotyczących uzależnień od substancji psychoaktywnych, uzależnień behawioralnych, innych zachowań ryzykownych, przemocy domowej oraz zachowań agresywnych w szkołach.
- 4) Udział gminy w ogólnopolskich lub regionalnych kampaniach dotyczących problemów społecznych, w szczególności dysfunkcji takich jak uzależnienia, przemoc w rodzinie.
- 5) Współpraca merytoryczna i finansowa z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie służąca poprawie dostępności usług społecznych oraz zaangażowaniu obywateli w rozwój lokalny.
- 6) Działania na rzecz organizowania społeczności lokalnej poprzez środowiskową pracę socjalną, animację społeczną, wspieranie grup nieformalnych oraz zorganizowanych form aktywności mieszkańców (np. klubów seniora, kół gospodyń wiejskich).

Okres realizacji: 2016-2025 (działania ciągłe)

Wskaźniki monitoringu:

- 1) Liczba osób korzystających z pomocy społecznej z tytułu alkoholizmu, narkomanii, przemocy w rodzinie; liczba rodzin; liczba osób w rodzinach (GOPS).
 - 2) Liczba zrealizowanych programów edukacyjno-profilaktycznych/liczba uczestników (GOPS, UG, instytucje kultury, placówki oświatowe, GKRPA i in.).
 - 3) Liczba kampanii społecznych (GOPS, UG, instytucje kultury, placówki oświatowe, GKRPA i in.)
 - 4) Liczba organizacji pozarządowych, które otrzymały dotacje na realizację zadań publicznych gminy (UG).
 - 5) Wartość dotacji przekazanych organizacjom pozarządowym na realizację zadań publicznych (UG).
-

Obszar 4. Włączenie społeczne osób starszych, niepełnosprawnych i chorujących.

Podeszły wiek, niepełnosprawność czy przewlekła choroba mogą stanowić poważne przesłanki wykluczenia społecznego. Ograniczenia psychoruchowe w połączeniu z barierami komunikacyjnymi i architektonicznymi w otoczeniu oraz mentalnymi w świadomości społecznej są czynnikami, które niejednokrotnie zamykają osoby starsze czy niepełnosprawne w ich domach. Warto jednak spojrzeć na sytuację tych osób przez pryzmat ich zasobów i możliwości.

Starzenie się jest naturalnym procesem, któremu podlega organizm człowieka – każdy w innym stopniu i z inną prędkością. Wydłużający się we współczesnych uwarunkowaniach czas trwania ludzkiego życia powoduje, że coraz dłuższy jest również okres starości. W sytuacji, gdy pojawiają się różne problemy i niedogodności, jakie wynikają z upływu kolejnych lat, sposobem łagodzenia negatywnych skutków starzenia się, a także przełamywania obrazu starości biernej i zniedołężniałej, może być szeroko pojęta aktywność. Osoby starsze mają potężne zasoby wiedzy i doświadczenia, a w wielu przypadkach również czasu, którymi niejednokrotnie chętnie się podzielą. Podobnie może być w przypadku osób niepełnosprawnych czy chorujących. Zmniejszona zdolność do wypełniania ról społecznych z powodu naruszenia sprawności organizmu nie powinna być jednak czynnikiem ograniczającym czy wręcz uniemożliwiającym uczestnictwo w życiu zbiorowym oraz korzystanie z dóbr i instytucji publicznych.

Wizja: Starość w Gminie Iłowo-Osada postrzegana jest przez pryzmat zdrowia, aktywności, rozwoju i świadomości. Osoby starsze, niepełnosprawne i chorujące żyją w godnych warunkach, mają zapewnioną opiekę oraz możliwość podejmowania aktywności zawodowej, społecznej i edukacyjnej. Czują się potrzebni rodzinie i społeczeństwu, wykazują inicjatywę oraz realizują swoje pasje

Osoby, którym stan zdrowia nie pozwala na podejmowanie aktywności – zwłaszcza ciężko i przewlekłe chorujące, w tym psychicznie – żyją w godnych warunkach i mają zapewnioną opiekę wsparcia oraz wykazują się aktywnością w takim stopniu, na jaki pozwala im stan zdrowia

Cel strategiczny 4.

Poprawa jakości życia osób starszych, niepełnosprawnych i przewlekle chorujących.

Cele szczegółowe:

- 4.1. Wzmocnienie integracji osób starszych, niepełnosprawnych i przewlekle chorujących z lokalnym środowiskiem.
- 4.2. Zwiększenie aktywności osób starszych, niepełnosprawnych i przewlekle chorych w różnych sferach życia.
- 4.3. Zapewnienie dostępu osób o ograniczonej samodzielności do różnych form opieki i wsparcia.

Kierunki działań:

- 1) Programy edukacyjne, kampanie oraz akcje informacyjne, dotyczące potrzeb i problemów osób starszych, niepełnosprawnych i chorujących, służące przełamaniu stereotypów społecznych oraz integracji tych grup z lokalnym środowiskiem.
- 2) Działania umożliwiające i zwiększające aktywność edukacyjną i społeczną niepełnosprawnych dzieci poprzez m.in. organizację ich dowozu do placówek oświatowych.
- 3) Likwidacja barier urbanistycznych, komunikacyjnych i architektonicznych w obiektach użyteczności publicznej, a także w miejscach powszechnie uczęszczanych (ulice, skwery, sklepy itp.).
- 4) Tworzenie przestrzeni aktywności społecznej osób starszych, niepełnosprawnych i chorujących, poprzez m.in. kluby i koła seniora, banki czasu, inicjatywy na rzecz integracji międzypokoleniowej, wolontariat wewnątrz- i międzypokoleniowy, działalność w ramach organizacji pozarządowych.
- 5) Organizacja różnorodnych form aktywności edukacyjnej, kulturalnej i sportowo-rekreacyjnej osób starszych, niepełnosprawnych i chorujących, takich jak np.: kursy, szkolenia, pogadanki, zajęcia rozwijające pasje i zainteresowania, zajęcia rekreacyjno-sportowe, wyjazdy kulturalne, wycieczki oraz wizyty studyjne.
- 6) Realizacja w miejscu zamieszkania osób starszych, niepełnosprawnych i chorujących wysokiej jakości usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych, umożliwiających im dłuższe pozostanie w lokalnym środowisku.
- 7) Rozwój instytucjonalnych form opieki i wsparcia dla osób starszych, niepełnosprawnych i chorujących, zapewniających pomoc w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych, a także stymulujących intelektualną, psychiczną i fizyczną sprawność, w tym m.in. poprzez współpracę z organizacjami społecznymi działającymi na rzecz tych osób.

Okres realizacji: 2016-2025 (działania ciągłe)

Wskaźniki monitoringu:

- 1) Liczba zrealizowanych działań edukacyjnych, kampanii i akcji informacyjnych (źródło danych: GOPS, UG, instytucje kultury, placówki oświatowe i in.).
- 2) Liczba niepełnosprawnych dzieci dowożonych do placówek oświatowych (UG).

- 3) Liczba obiektów, w których zlikwidowano bariery (GOPS, UG i in.).
 - 4) Liczba zorganizowanych form aktywności osób starszych, niepełnosprawnych, chorujących (GOPS, UG, instytucje kultury i in.).
 - 5) Liczba osób korzystających z usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych, w miejscu zamieszkania (GOPS).
 - 6) Liczba osób korzystających z pomocy społecznej z tytułu niepełnosprawności, długotrwałej lub ciężkiej choroby; liczba rodzin; liczba osób w rodzinach (GOPS).
-

5. Zarządzanie realizacją Strategii

5.1. Ramy formalno-prawne

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



Specyfika strategii rozwiązywania problemów społecznych wynika z jednej strony z charakteru tego dokumentu, natomiast z drugiej – z regulacji prawnych określających ramy jej wdrażania. Zarówno opracowanie strategii, jak i jej późniejsza realizacja stanowią zadanie obowiązkowe gminy, co wynika z art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o pomocy społecznej. Ponadto art. 110 ustawy desygnuje ośrodek pomocy społecznej jako podmiot koordynujący realizację strategii.

Kluczową rolę w zakresie planowania oraz podejmowania decyzji strategicznych będą odgrywały władze Gminy Iłowo-Osada – Wójt oraz Rada Gminy, natomiast instytucją koordynującą działania związane z wdrażaniem Strategii będzie Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Iłowie-Osadle. Do zadań GOPS 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 Strategii, 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.

Realizacja zaplanowanych w Strategii kierunków działań wymaga szerokiego zaangażowania również innych instytucji, w tym przede wszystkim jednostek organizacyjnych i pomocniczych gminy – Urzędu Gminy w Iłowie-Osadle, Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Zespołu Interdyscyplinarnego, Gminnego Ośrodka Kultury i Sportu, Gminnej Biblioteki Publicznej, gminnych placówek oświatowych oraz sołectw. Istotna jest również ścisła współpraca z innymi instytucjami i podmiotami niezależnymi organizacyjnie, w tym z Powiatem Działdowskim, Województwem Warmińsko-Mazurskim, administracją rządową, służbą zdrowia, policją, strażą pożarną, podmiotami ekonomii społecznej, przedsiębiorcami oraz mieszkańcami.

Zarządzanie realizacją *Strategii rozwiązywania problemów społecznych Gminy Iłowo-Osada na lata 2016-2025* powinno być systemowe, elastyczne i otwarte na zmieniające się uwarunkowania, ponieważ strategia jest planem dostosowanym do dynamicznych czynników zewnętrznych i wewnętrznych, jednak w taki sposób, aby tam gdzie to możliwe, kształtować rzeczywistość społeczną w oparciu o wizję pożądanых zmian.

5.2. Główne założenia monitoringu i ewaluacji

Monitoring i ewaluacja strategii rozwiązywania problemów społecznych to dwa ważne procesy, które powinny zachodzić równoległe z jej realizacją. Pierwszy z wymienionych stanowi proces systematycznego zbierania i analizowania wiarygodnych informacji, służący m.in. zapewnieniu zgodności działań z przyjętym planem, bieżącemu wykrywaniu nieprawidłowości, również potencjalnych oraz zwiększeniu skuteczności realizowanych działań. Dzięki monitoringowi można uchwycić różnice pomiędzy założeniami planu strategicznego a ich faktycznym wykonaniem, w dwóch zasadniczych obszarach:

- 1) rzeczowym (merytorycznym) – dotyczącym postępu realizacji działań pod względem osiągniętych efektów oraz terminowości wykonania;
- 2) finansowym – obejmującym zarządzanie środkami, przede wszystkim pod kątem efektywności wydatków.

Ewaluacja stanowi proces badania oraz oceny wartości i jakości podejmowanych działań. Jej istotą 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, ankiet, wywiad indywidualny lub grupowy), aczkolwiek trzeba również pamiętać o wymogu praktyczności, czyli aby dane były gromadzone przy zachowaniu rozsądnych kosztów.

Monitoring realizacji *Strategii rozwiązywania problemów społecznych Gminy Łowo-Osada na lata 2016-2025* będzie prowadzony nie rzadziej niż w okresach dwuletnich, za każde dwa zakończone lata kalendarzowe jej wdrażania. Przedmiotem monitoringu będą wskaźniki²⁰ oparte na obiektywnych dowodach obrazujących stan założonych działań oraz osiągniętych rezultatów i celów. Odnoszą się one do kierunków niezbędnych działań, które zostały przyporządkowane poszczególnym obszarom Strategii. Monitoringowi mogą podlegać również wskaźniki kontekstowe, pokazujące ogólną sytuację społeczną Gminy Łowo-Osada, mające charakter komplementarny wobec wskaźników realizacji działań. Ich analiza pozwoli spojrzeć na proces realizacji Strategii w odniesieniu do sytuacji w Gminie. Należy tu nadmienić, że katalog wskaźników ma charakter otwarty. Oznacza to, że jeżeli w procesie monitoringu zostanie zidentyfikowana potrzeba zmiany jego zakresu, możliwe będzie wprowadzenie zmian i uzupełnień bez konieczności aktualizacji dokumentu – o ile będą one służyły lepszemu rozpoznaniu sytuacji społecznej oraz efektów wdrażania Strategii. Stosowną decyzję w tym zakresie podejmuje Kierownik Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej w Łowie-Osadle.

Raporty z monitoringu 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 Gminy; prezentację obszarów i celów Strategii, zrealizowanych wskaźników wdrażania, a także opis zrealizowanych działań pod względem jakościowym i ilościowym; a także wnioski i rekomendacje dla lokalnej polityki społecznej. Ze względu na terminy udostępniania danych

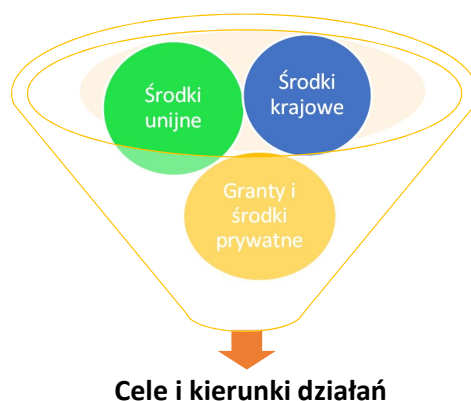
²⁰ Katalog wskaźników został przedstawiony w ramach obszarów realizacji Strategii.

statystycznych²¹, 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.

Na zakończenie realizacji Strategii rekomenduje się przeprowadzenie ewaluacji: a) przez niezależny organizacyjnie, zewnętrzny podmiot np. firmę doradczą, b) przez podmiot wewnętrzny, ale zachowujący pewną niezależność, np. jednostka nie zaangażowana bezpośrednio we wdrażanie Strategii, c) w formie autoewaluacji, np. przez pracownika Urzędu Gminy. Wybór formy i zakresu badań ewaluacyjnych powinien zostać podjęty na postawie analizy potrzeb wynikających z raportów monitoringowych oraz możliwości finansowania zadania przez budżet Gminy, przy wsparciu ze strony zewnętrznych programów pomocowych.

5.3. Źródła finansowania

Z uwagi na szeroki katalog działań planowanych w ramach *Strategii rozwiązywania problemów społecznych Gminy Łowo-Osada na lata 2016-2025* należy w ich realizacji uwzględnić środki pochodzące z różnych źródeł finansowania. Można je podzielić na trzy główne grupy, tj. na środki krajowe, środki unijne oraz granty i środki prywatne.



Jednym z podstawowych źródeł finansowania będzie budżet Gminy, w zakresie działań realizowanych przez jednostki organizacyjne i pomocnicze w ramach swoich podstawowych, statutowych zadań. Pewien zakres działań jest ponadto możliwy do realizacji komplementarnie lub nawet wspólnie przez Samorząd Gminy, Powiatu Działdowskiego Województwa Warmińsko-Mazurskiego oraz inne jednostki – na podstawie zawieranych pomiędzy nimi porozumień.

Środki na realizację zadań będą pochodzić również z budżetu państwa – w postaci subwencji ogólnej oraz dotacji celowych. Część z nich trzeba będzie pozyskać startując w konkursach, ponieważ w tej kategorii mieszczą się programy rządowe oraz programy ministerstw. Wśród głównych programów w zakresie polityki społecznej można wskazać programy ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego, takie jak:

- ✓ *Oparcie społeczne dla osób z zaburzeniami psychicznymi,*
- ✓ *Gminne programy aktywizacji społeczno-zawodowej na rzecz budownictwa socjalnego,*

²¹ 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.

- ✓ *Resortowy program rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 MALUCH,*
- ✓ *Program asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej,*
- ✓ *Aktywne Formy Przeciwdziałania Wykluczeniu Społecznemu – nowy wymiar 2020.*

Dla organizacji pozarządowych dostępny natomiast jest *Rządowy Program na rzecz Aktywności Społecznej Osób Starszych na lata 2014-2020* oraz *Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2014-2020*.

Druga grupa źródeł finansowania to przede wszystkim środki z Funduszy Europejskich dostępne w ramach perspektywy obejmującej lata 2014-2020. Najistotniejsze znaczenie może mieć Regionalny Program Operacyjny Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020, w szczególności osie priorytetowe 10) *Regionalny rynek pracy* i 11) *Włączenie społeczne*. Obecna perspektywa finansowa daje również możliwość pozyskania środków z Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020 – jego zakres ma służyć poprawie funkcjonowania polityk sektorowych, a także interwencji w obszarach m.in. wsparcia młodych osób na rynku pracy, efektywnych polityk publicznych dla rynku pracy, gospodarki i edukacji, a także innowacji społecznych.

W trzeciej grupie źródeł finansowania mieszczą się środki prywatne pochodzące z fundacji (np. Fundacja im. Stefana Batorego, Fundacja Bankowa im. Leopolda Kronenberga, Fundacja PZU, Fundacja AVIVA), pieniądze od sponsorów, środki z 1% dla organizacji pożytku publicznego, darowizny, zbiórki publiczne i inne. Są one dostępne przede wszystkim dla organizacji pozarządowych, dlatego też nieodzowna będzie współpraca Gminy Łowo-Osada z trzecim sektorem – w formie wzajemnego informowania o planowanych i realizowanych działaniach, a także przy okazji projektów partnerskich.

Określenie 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 oraz konkursowy charakter większości programów pomocowych, który z punktu widzenia Gminy przekłada się na incydentalność wsparcia. Adekwatne do potrzeb kosztorysy będą tworzone w momencie planowania rocznego i aktualizacji budżetu Gminy (w tym planów finansowych jednostek) oraz opracowywania projektów uszczegółwiających założenia Strategii.