

**UCHWAŁA NR XIX/172/16**  
**Rady Miejskiej w Lidzbarku**  
**z dnia 20 czerwca 2016 roku**

w sprawie przyjęcia strategii rozwiązywania problemów społecznych dla Miasta i Gminy Lidzbark na lata 2016-2023.

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U z 2015 r. poz. 1515 ze zm.), art. 16b, art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2015r. poz. 163 ze zm.), Rada Miejska w Lidzbarku uchwała, co następuje:

**§ 1.**

Przyjmuje się strategię rozwiązywania problemów społecznych dla Miasta i Gminy Lidzbark na lata 2016-2023, która stanowi załącznik do uchwały.

**§ 2.**

Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Lidzbarka.

**§ 3.**

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

**WICEPRZEWODNICZĄCA**  
**RADY MIEJSKIEJ**  
  
**Grażyna Zakrzewska**



Załącznik  
do uchwały Nr XIX/172/16  
Rady Miejskiej w Lidzbarku  
z dnia 20 czerwca 2016 r.

# **Strategia rozwiązywania problemów społecznych dla Miasta i Gminy Lidzbark na lata 2016-2023**



**LIDZBARK 2016**

## Spis treści

Wstęp .....	3
1. Charakterystyka Miasta i Gminy Lidzbark .....	5
1.1. Położenie .....	5
1.2. Ludność.....	6
1.3. Rynek pracy .....	8
1.4. Warunki mieszkaniowe .....	10
1.5. Aktywność obywatelska i społeczna .....	11
2. Dostępność usług społecznych.....	14
2.1. Oświata i wychowanie.....	14
2.2. Ochrona zdrowia .....	14
2.3. Kultura i sport.....	15
2.4. Bezpieczeństwo publiczne.....	16
2.5. Pomoc społeczna .....	17
3. Wyzwania lokalnej polityki społecznej.....	20
3.1. Skala i powody udzielania pomocy społecznej .....	20
3.2. Bezrobocie .....	22
3.3. Przemoc w rodzinie .....	25
3.4. Uzależnienia .....	26
3.5. Najważniejsze wnioski i rekomendacje .....	28
4. Uwarunkowania prawne i programowe Strategii .....	30
5. Wstępne założenia realizacyjne .....	35
6. Cele i kierunki działań na lata 2016-2023 .....	39
Priorytet I. Zapobieganie bezrobociu, ubóstwu i problemom mieszkaniowym .....	40
Priorytet II. Wspieranie prawidłowego funkcjonowania rodzin oraz rozwoju dzieci i młodzieży.....	41
Priorytet III. Włączenie społeczne osób starszych, niepełnosprawnych i chorych .....	44
Priorytet IV. Rozwój aktywnej, świadomej i wolnej od dysfunkcji społeczności .....	45
7. Zarządzanie realizacją Strategii .....	48
7.1. Podmioty realizujące .....	48
7.2. Monitoring.....	49
7.3. Główne źródła finansowania .....	50



## 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 2013 r. poz. 594 ze zm.), 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 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 leży również szereg zadań mniej namacalnych i dostrzegalnych na co dzień, jednak równie ważnych dla funkcjonowania wspólnoty. 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. Można rzec, że 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 wspomaganiu 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.

Dokument został opracowany przy pomocy ekspercko-społecznej Metody Aktywnego Planowania Strategicznego (MAPS), która łączy potencjał wiedzy na temat lokalnych problemów, potrzeb i wyzwań – nieskoordynowany, rozproszony w różnych instytucjach i organizacjach oraz umysłach liderów. Proces opracowania strategii miał charakter partycypacyjny, uwzględniający potrzeby i oczekiwania różnych grup i podmiotów. W dłuższej perspektywie powinno się to przyczynić do większego zainteresowania problemami społecznymi, jak również służyć wzmocnieniu lokalnego partnerstwa, dialogu społecznego i zrównoważonego rozwoju.

*Strategia rozwiązywania problemów społecznych dla Miasta i Gminy Lidzbark na lata 2016-2023* składa się z dwóch zasadniczych części: diagnozy sytuacji społecznej gminy Lidzbark oraz założeń programowych (wdrożeńowych). Część diagnostyczna obejmuje podstawowe zagadnienia dotyczące funkcjonowania gminy, demografii, rynku pracy, problemów społecznych, a także dostępności usług społecznych i aktywności mieszkańców. Została opracowana w oparciu o dane, pochodzące m.in. z Głównego Urzędu Statystycznego (w szczególności BDL GUS), Urzędu Miasta i Gminy w Lidzbarku, Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Lidzbarku, Powiatowego Urzędu Pracy w Dziadowie 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. W przypadku niektórych obszarów diagnozy przyjęto dłuższy okres analizy, aby uwypuklić zachodzące procesy.

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.

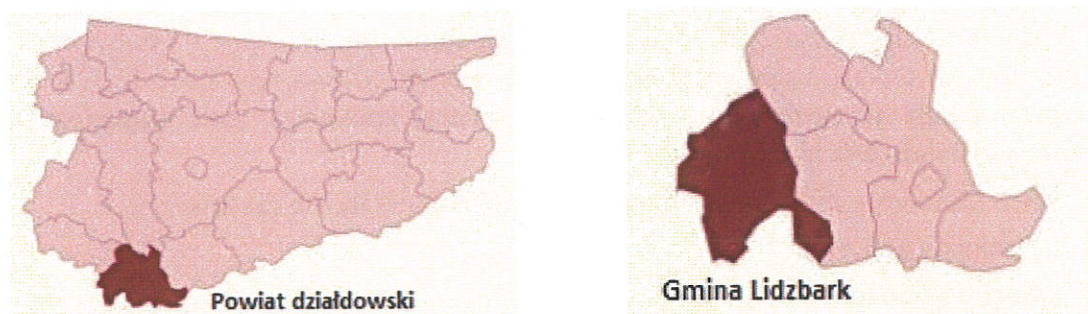
Podstawowe założenia realizacyjne Strategii zostały wypracowane w trakcie warsztatów planowania strategicznego, które odbyły się w dniu 8 kwietnia 2016 roku w siedzibie Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Lidzbarku. W spotkaniu wzięli udział przedstawiciele lokalnych instytucji i organizacji reprezentujących różne obszary życia społecznego w gminie, w szczególności jednostek organizacyjnych gminy (MOPS, ŚDS, oświata), policji, Powiatowego Urzędu Pracy oraz Poradni Psychologiczno-Pedagogicznej.

# 1. Charakterystyka Miasta i Gminy Lidzbark

## 1.1. Położenie

Gmina Lidzbark znajduje się w południowej części województwa warmińsko-mazurskiego, w powiecie działdowskim. Sąsiaduje z gminami: Bartniczka, Brzozie, Górzno (położone w województwie kujawsko-pomorskim, w powiecie brodnickim), Lubowidz (województwo mazowieckie, powiat żuromiński), Grodziczno (powiat nowomiejski), Płońska i Rybno (obie położone w powiecie działdowskim). Ma charakter miejsko-wiejski, obejmując swoim zasięgiem miasto Lidzbark<sup>1</sup> oraz 24 sołectwa<sup>2</sup>. Powierzchnia gminy wynosi 25 488 ha, przy czym miasto zajmuje 568 ha (2,2%), natomiast pozostałą część stanowią obszary wiejskie. Średnia gęstość zaludnienia gminy to 57 osób/km<sup>2</sup>, przy czym w Lidzbarku wskaźnik ten wynosi 1 425 osób/km<sup>2</sup>, natomiast na wsi – 26 osób/km<sup>2</sup>. Warto zwrócić uwagę, że wskaźnik ten lokuje gminę blisko średniej wojewódzkiej, która wynosi obecnie 60 osób na km<sup>2</sup>.

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



ŹRÓDŁO: STATYSTYCZNE VADEMECUM SAMORZĄDOWCA 2015, GUS.

Położenie geograficzne gminy znajduje odzwierciedlenie w jej walorach przyrodniczych i krajobrazowych. Lidzbark usytuowany jest nad Jeziorem Lidzbarskim, rzeką Wel oraz na terenie dwóch Parków Krajobrazowych – Welskiego i Górznieńsko-Lidzbarskiego. Na terenie gminy znajdują się też trzy rezerваты przyrody: Jar Brynicy, Klonowo oraz Bagno Koziana.

W świetle danych GUS, parki krajobrazowe zajmują prawie 66,0% powierzchni gminy, 20,7% stanowią obszary chronionego krajobrazu, natomiast 0,5% rezerваты przyrody. Na prawie połowie powierzchni gminy rosną lasy. Dzięki walorom przyrodniczym, w gminie Lidzbark może rozwijać się turystyka, szczególnie w jej aktywnych formach. Zorganizowane są tu m.in. ścieżki rowerowe i piesze oraz szlak kajakowy rzeką Wel. Warto również odwiedzić muzea: Leśne, Etnograficzne oraz Przyrody.

Atrakcje Lidzbarka wiążą się również z jego ponad siedemsetletnią historią, której świadectwem są do dziś liczne obiekty i zabytki. Wśród nich warto wskazać obiekty położone na terenie miasta: Kościół św. Wojciecha, resztki gotyckiej baszty zamkowej z XIV wieku, Kościół ewangelicko-augsburski z 1829 r. wraz z domem kancelaryjnym, założenie urbanistyczne Starego Miasta z lat 1320-1331, budynki: Szkoły Podstawowej, Urzędu Miasta i Gminy, byłej garbarni, rzeźni, gazowni, dworca kolejowego, kamieniczki secesyjnej z

<sup>1</sup> Jednostkami pomocniczymi miasta są 4 Osiedla: Nr 1, Nr 2, Nr 3 SKARPA i Nr 4.

<sup>2</sup> Sołectwa: Bełk, Bryńsk, Cibórz, Ciechanówko, Jamielnik, Jeleń, Kiełpiny, Klonowo, Koty, Marszewnica, Miłostajki, Nick, Nowe Dłutowo, Nowy Dwór, Nowy Zieluń, Słup, Stare Dłutowo, Tarczyny, Wąpiersk, Wawrowo, Wlewsk, Zalesie i Zdrojek.

przełomu XIX i XX wieku; figurkę św. Jana Nepomucena nad rzeką Wel (z 1802 r.), Spichlerz Zbożowy z końca XIX w. oraz dwie wieże wodociągowe z 1909 r. Ponadto istnieją liczne zabytki na terenie wiejskim: schrony powstałe przed drugą wojną światową jako umocnienia Pozycji Lidzbarskiej, zespół pięciu kurhanów pomiędzy miejscowościami Wysoka i Gródki, budynek pruski w Bryńsku, w którym obecnie mieści się szkoła, a także kościoły m.in. w Bryńsku, Kiełpinach i Dłutowie.

Atutem gminy jest również jej położenie komunikacyjne. Znajduje się ona w niedużej odległości od Działdowa (ok. 26 km), Nowego Miasta Lubawskiego (ok. 26 km), Lubawy (ok. 28 km), Żuromina (ok. 26 km) oraz Brodnicy (32 km). Przez jej teren przebiegają dwie drogi wojewódzkie, które bezpośrednio łączą Lidzbark z tymi miastami: nr 541 *Lubawa – Lidzbark – Żuromin - Dobrzyń nad Wisłą* oraz nr 544 *Brodnica – Lidzbark – Działdowo – Mława – Przasnysz - Ostrołęka*. Zapewniają one dogodne warunki transportu pasażerskiego i towarowego, jednak głównie dla mieszkańców Lidzbarka. Na obszarach wiejskich komunikacja zwykle charakteryzuje się mniejszą dostępnością i jest związana z układem dróg powiatowych i gminnych oraz dostępnymi połączeniami komunikacji publicznej.

## 1.2. Ludność

Według stanu na 31 grudnia 2015 roku w gminie Lidzbark zameldowane na pobyt stały były 14 742 osoby, natomiast na pobyt czasowy – 372. Ponad połowa tych osób (8 394; 55,5%) zameldowana była w Lidzbarku, natomiast w dalszej kolejności, pod względem liczby mieszkańców, należy wskazać sołectwa:

- 1) Stare Dłutowo – 744 osoby zameldowane na pobyt stały lub czasowy;
- 2) Jamielnik – 626 osób;
- 3) Cibórz – 541 osób;
- 4) Bryńsk – 522 osoby;
- 5) Wąpiersk – 494 osoby;
- 6) Jeleń – 470 osób;
- 7) Kiełpiny – 408 osób;
- 8) Słup – 404 osoby;
- 9) Wleusk – 356 osób;
- 10) Klonowo – 343 osoby.

W pozostałych sołectwach liczba zameldowanych osób w końcu 2015 roku nie przekraczała 300. Najmniej licznym było sołectwo Koty (52 osoby).

Liczba mieszkańców gminy Lidzbark, w świetle analizy danych GUS za lata 2010-2014, systematycznie spada. W 2014 roku zamieszkiwało ją 14 549 osób, czyli o 183 (o 1,2%) mniej niż w 2010 roku. Spadek ten dotyczy zarówno kobiet, jak i mężczyzn. Należy zaznaczyć, że zmniejsza się głównie liczba mieszkańców miasta – w analizowanym okresie spadła o 170 osób (o 2,1%), natomiast na obszarach wiejskich spadek wyniósł 13 osób (0,2%). Na koniec 2014 roku mieszkańcy wsi stanowili 44,4 % ludności gminy, natomiast mieszkańcy miasta – 55,6%.

Do systematycznego zmniejszania się liczby ludności w gminie Lidzbark przyczynia się stała tendencja emigracyjna mieszkańców. W latach 2010-2014 saldo migracji wewnętrznych wykazywało wartości ujemne, co oznacza, że więcej osób wymeldowało się z pobytu stałego w gminie Lidzbark i zamieszkało w innej, niż się w niej zameldowało. W 2014 roku saldo



migracji wewnętrznych wyniosło -98, natomiast saldo migracji zagranicznych ukształtowało się na dodatnim, aczkolwiek niewielkim poziomie (1).

**Tabela 1. Ludność faktycznie zamieszkała w gminie Lidzbark w latach 2010-2014**

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014
Ogółem	14 732	14 710	14 704	14 640	14 549
Miasto	8 262	8 234	8 228	8 168	8 092
Obszary wiejskie	6 470	6 476	6 476	6 472	6 457

ŹRÓDŁO: OPRACOWANIE WŁASNE NA PODSTAWIE DANYCH BDL GUS.

Pozytywną tendencją demograficzną jest natomiast dodatni przyrost naturalny, który oznacza, że w gminie Lidzbark rodzi się więcej mieszkańców niż umiera. W 2014 roku w przeliczeniu na 1 000 ludności wyniósł on 1,2, natomiast w całym analizowanym okresie najwyższą wartość osiągnął w 2010 roku, kształtując się na poziomie 2,9.

**Tabela 2. Wybrane dane dotyczące ludności gminy Lidzbark w latach 2010-2014**

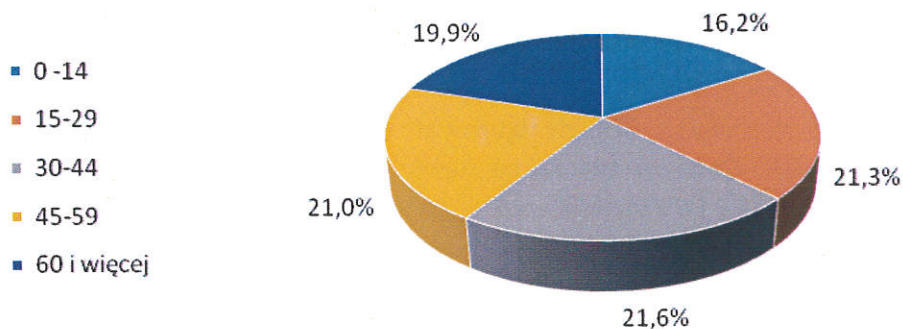
Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014
Kobiety na 100 mężczyzn	102	102	102	102	103
Przyrost naturalny na 1000 ludności	2,9	0,6	2,6	0,9	1,2
Saldo migracji gminnych wewnętrznych	-50	-35	-29	-72	-98
Saldo migracji zagranicznych	2	4	2	-2	1
Ludność w wieku poprodukcyjnym na 100 osób w wieku przedprodukcyjnym	71,1	75,0	77,3	81,8	86,7
Ludność w wieku poprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym	23,7	24,3	25,0	25,7	27,1

ŹRÓDŁO: OPRACOWANIE WŁASNE NA PODSTAWIE DANYCH BDL GUS.

W strukturze ludności gminy Lidzbark nieznacznie przeważają kobiety, które w 2014 roku w liczbie 7 372 stanowiły 50,7% wszystkich mieszkańców. Na każdych 100 mężczyzn przypadały wtedy 103 kobiety. Jeżeli weźmie się pod uwagę osobno miasto i obszary wiejskie, to uwidoczniają się tu pewne różnice. Na wsi występuje bowiem przewaga płci męskiej (w 2014 roku – 50,9%), a na 100 mężczyzn przypadało 97 kobiet. Tymczasem Lidzbark charakteryzuje się przewagą kobiet (51,9%) z wartością wskaźnika 108 kobiet na 100 mężczyzn.

Struktura wiekowa ludności gminy jest bardzo zróżnicowana. W analizowanym roku największy odsetek stanowili mieszkańcy w wieku od 30 do 44 roku życia (21,6%), jednak niewiele mniejszy osoby w przedziałach wiekowych 15-29 lat (21,3%) i 45-59 lat (21,0%). Warto zauważyć, że prawie jedna piąta (19,9%) mieszkańców ukończyła już 60 rok życia, podczas gdy najmłodsi mieszkańcy, poniżej 15 lat, stanowili 16,2%.

**Wykres 1. Ludność gminy Lidzbark według wieku (stan na 31 grudnia 2014)**



ŹRÓDŁO: OPRACOWANIE WŁASNE NA PODSTAWIE DANYCH BDL GUS.

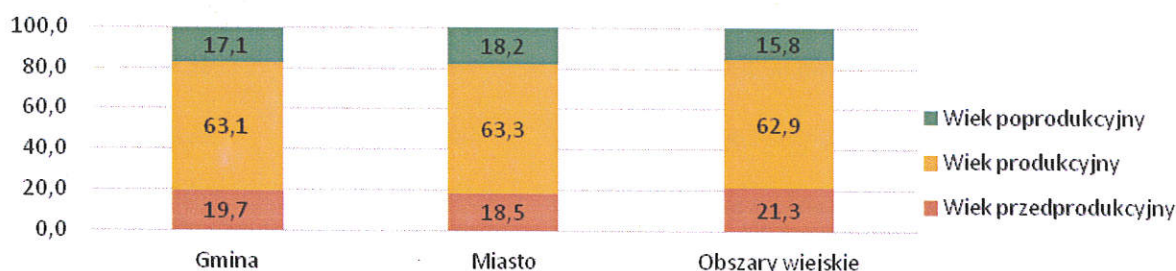
ŹR

Biorąc pod uwagę powyższe dane, można twierdzić, że społeczeństwo gminy Lidzbark posiada cechy społeczeństwa *starzejącego się*. 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 21,2% w 2010 roku do 19,7% w 2014 roku;
- ✓ spadek odsetka osób w wieku produkcyjnym (mężczyźni 18-64 lata, kobiety 18-59 lat) – z 63,7% do 63,1%;
- ✓ wzrost odsetka osób w poprodukcyjnym okresie życia (mężczyźni 65 lat i więcej, kobiety od 60 lat wzwyż) – z 15,1% do 17,1%.

Struktura ludności według ekonomicznych grup wieku wykazuje zróżnicowanie w zależności od tego, czy analizie podlega miasto czy obszary wiejskie. Lidzbark charakteryzuje się wyższym odsetkiem osób w wieku poprodukcyjnym, który w 2014 roku osiągnął wartość 18,2% i zwiększył się w porównaniu do 2010 roku o 3,1 punktu. Na obszarach wiejskich gminy natomiast mieszkańcy w najstarszych grupach wiekowych stanowiły 15,8%, natomiast zmiana w całym okresie analizy sięgnęła jedynie 0,8 punktu.

Wykres 2. Struktura ludności według ekonomicznych grup wieku w gminie Lidzbark (31 grudnia 2014)



ŹRÓDŁO: OPRACOWANIE WŁASNE NA PODSTAWIE DANYCH BDL GUS.

O postępującym procesie *starzenia się* społeczeństwa gminy świadczą również wartości wskaźników obciążenia demograficznego. W 2014 roku na 100 osób w wieku produkcyjnym w gminie Lidzbark przypadało 86,7 seniorów, podczas gdy w 2010 roku – 71,1; natomiast na każde 100 osób w wieku produkcyjnym odpowiednio 27,1 i 23,7 seniorów. Biorąc pod uwagę te dane, jak również tendencje krajowe i europejskie, proces *starzenia się* społeczeństwa będzie się pogłębiał.

### 1.3. Rynek pracy

Kondycja lokalnego rynku pracy wywiera istotny wpływ na sytuację społeczno-ekonomiczną gminy. Wyraża się ona przede wszystkim w potencjale zatrudnieniowym dominujących form działalności gospodarczej, strukturze podmiotów gospodarki narodowej oraz skali zatrudnienia i bezrobocia w gminie.

W grudniu 2014 roku w rejestrze REGON figurowało 885 podmiotów gospodarki narodowej z terenu gminy Lidzbark. Oznacza to, że na każdy 1 000 mieszkańców przypadało tu 61 podmiotów, natomiast na 1 000 osób w wieku produkcyjnym – 96,3. W latach 2012-2014 nie odnotowano znaczących zmian ich liczby ani struktury. Zdecydowanie największą część podmiotów funkcjonuje w sekcji G *Handel hurtowy i detaliczny; naprawa pojazdów samochodowych, włączając motocykle* – 250 podmiotów (28,2%); w dalszej kolejności należy wskazać sekcję F *Budownictwo* – 136 podmiotów (15,4%), oraz sekcję C *Przetwórstwo*



przemysłowe – 71 podmiotów (8,0%). W pozostałych sekcjach odsetek podmiotów nie przekroczył 7%.

Warto zauważyć, że większość podmiotów gospodarki narodowej z terenu gminy to mikro- i małe przedsiębiorstwa. Aż 95,6% (846) stanowią podmioty zatrudniające do 9 osób, 3,3% to podmioty o wielkości zatrudnienia od 10 do 49 osób, natomiast powyżej 50 pracowników zatrudnia jedynie 1,1% podmiotów. Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą w liczbie 683 stanowiły w 2014 roku 77,2% wszystkich podmiotów, a na każdy 1 000 mieszkańców gminy przypadało 47 takich osób. 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.

**Tabela 3. Wybrane dane i wskaźniki dotyczące podmiotów gospodarki narodowej w gminie Lidzbark w latach 2012-2014**

Wyszczególnienie	2012	2013	2014
Podmioty gospodarki narodowej	872	890	885
- w tym sektor prywatny	833	854	847
Podmioty na 1 000 mieszkańców	59	61	61
Podmioty na 1 000 mieszkańców w wieku produkcyjnym	93,4	95,5	96,3
Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą	676	686	683
Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą na 1000 ludności	46	47	47

ŹRÓDŁO: OPRACOWANIE WŁASNE NA PODSTAWIE DANYCH BDL GUS.

Miejsca pracy mogą być również generowane w rolnictwie oraz turystyce. Według danych Narodowego Spisu Rolnego, w gminie w 2010 roku funkcjonowało 856 gospodarstw, z czego 854 to gospodarstwa indywidualne. Prawie 77% gospodarstw prowadziło działalność rolniczą, przy czym 29,3% to gospodarstwa o powierzchni co najmniej 15 ha. Warto jednak pamiętać, że nowoczesne rolnictwo opiera się w dużej mierze na wydajnych maszynach oraz nowatorskich sposobach uprawy roślin czy hodowli i w znacznie mniejszym stopniu niż kiedyś wymagających siły ludzkich rąk. Oznacza to m.in., że ten dział gospodarki nie ma potencjału do tworzenia wielu stałych, całorocznych miejsc pracy.

Podobnie jest z turystyką. Zatrudnienie w niej ma najczęściej sezonowy charakter i jest w dużej mierze uzależnione od czasu trwania pór roku oraz pogody. W gminie Lidzbark znajduje się 6 turystycznych obiektów noclegowych (figurujących w statystyce GUS)<sup>3</sup>, a także baza agroturystyczna, która dysponuje liczbą ok. 850 miejsc noclegowych.

Istotny dla oceny kondycji lokalnego rynku pracy jest fakt, że na terenie gminy Lidzbark funkcjonowały Państwowe Gospodarstwa Rolne: w Lidzbarku (część ul. Jeleńskiej) oraz miejscowościach: Wlewska, Cibórz i Chełsty. Dla niektórych mieszkańców PGR był bowiem ostatnim miejscem pracy. W momencie jego likwidacji, osoby bez kwalifikacji zawodowych oraz kompetencji pozwalających poruszać się po rynku pracy w warunkach konkurencji, zostały niejako skazane na bezrobocie i marazm w miejscach zamieszkania.

Kondycja lokalnego rynku może się wyrażać również w liczbie osób pracujących i bezrobotnych z terenu gminy. Należy jednak pamiętać, że dane statystyczne mogą nie obrazować rzeczywistej sytuacji. W przypadku osób pracujących wskazane dane nie

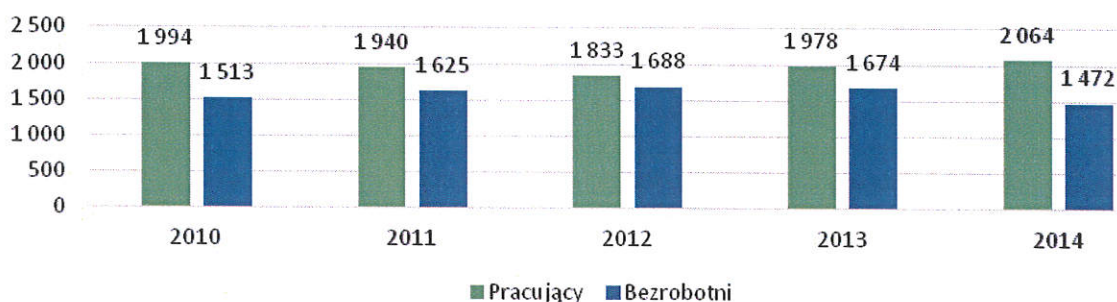
<sup>3</sup> Dane GUS nie obejmują kwater prywatnych i gospodarstw agroturystycznych, które dysponują mniejszą niż 10 liczbą miejsc noclegowych, wobec czego całkowite scharakteryzowanie tego typu działalności mieszkańców gminy nie jest możliwe.

obejmują bowiem podmiotów gospodarczych o liczbie pracujących do 9 osób, osób pracujących w jednostkach budżetowych działających w zakresie obrony narodowej i bezpieczeństwa publicznego oraz w gospodarstwach indywidualnych w rolnictwie, a także duchowieństwa, fundacji, stowarzyszeń i innych organizacji.

Analiza skali bezrobocia wymaga natomiast uwzględnienia faktu, że z jednej strony niektóre osoby bezrobotne rejestrują się w urzędzie pracy po to, aby uzyskać ubezpieczenie zdrowotne lub zasiłek, a w rzeczywistości pracują w tzw. *szarej strefie*, a z drugiej – istnieje jeszcze kategoria osób niepracujących, chcących podjąć zatrudnienie lub nie, ale z różnych powodów nie zarejestrowanych w urzędzie pracy.

Według danych GUS, liczba pracujących z obszaru gminy Lidzbark w 2014 roku wynosiła 2 064 osoby (w tym 983 kobiety). W porównaniu do 2010 roku, przyjętego jako pierwszy rok analizy, liczba ta zwiększyła się o 70 osób, czyli o 3,5%. Pracujący stanowili w 2014 roku 22,5% mieszkańców w produkcyjnym okresie życia.

Wykres 3. Pracujący i bezrobotni z terenu gminy Lidzbark w latach 2010-2014



ŹRÓDŁO: OPRACOWANIE WŁASNE NA PODSTAWIE DANYCH BDL GUS.

Bezrobocie na terenie gminy w latach 2010-2014 utrzymywało się na poziomie powyżej 1 400 osób<sup>4</sup>. Do 2012 roku wykazywało tendencję rosnącą – do 1 688 osób, a następnie spadało, aby w 2014 roku ukształtować się na poziomie 1 472 osób. Wśród bezrobotnych mieszkańców gminy przeważały kobiety, które w 2014 roku w liczbie 825 stanowiły 56,0% ogółu. Bezrobotni stanowili w ostatnim roku analizy 16,0% ludności gminy w wieku produkcyjnym.

#### 1.4. Warunki mieszkaniowe

W latach 2010-2014 liczba mieszkań w gminie Lidzbark powoli i systematycznie rosła. W 2014 roku ukształtowała się na poziomie 4 764, co oznacza wzrost w porównaniu do 2010 roku o 81, czyli o 1,7%. Corocznie oddawanych było do użytku od 14 do nawet 42 nowych mieszkań. Należy jednak zaznaczyć, iż ogólna poprawa w zakresie zasobów mieszkaniowych w gminie Lidzbark jest wynikiem indywidualnych inwestycji prowadzonych przez bardziej zamożnych mieszkańców, którzy decydują się na budowę domków jednorodzinnych na użytek własny. Wszystkie mieszkania oddane do użytku w latach 2010-2014 to mieszkania indywidualne. Dlatego też poważnym wyzwaniem dla władz samorządu lokalnego pozostaje kwestia zapewnienia odpowiednich warunków mieszkaniowych dla najuboższej ludności. W zasobach gminy Lidzbark w 2014 roku znajdowało się 209 mieszkań komunalnych, w tym 6 mieszkań (lokali) socjalnych.

<sup>4</sup> Liczba bezrobotnych analizowana jest za okres 2010-2014, aby zapewnić porównywalność z danymi dotyczącymi liczby pracujących, które nie są jeszcze dostępne za 2015 rok. Dane dotyczące bezrobocia w 2015 roku zostały uwzględnione w podrozdziale 3.2.



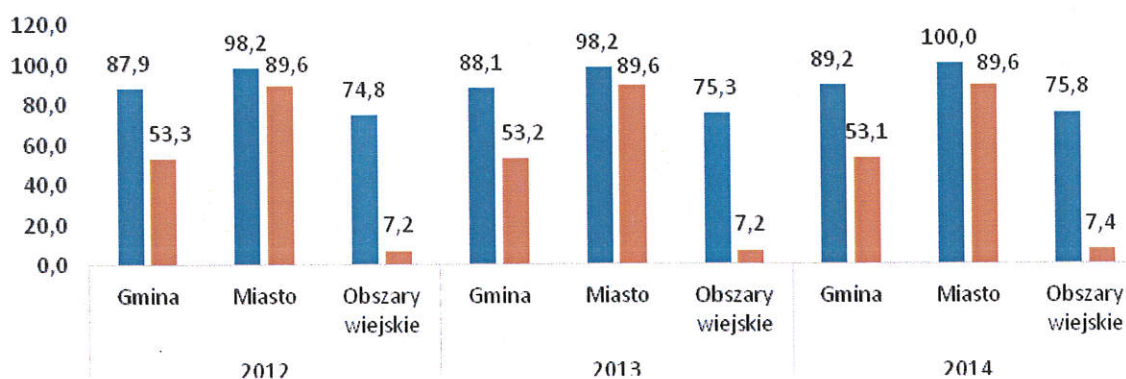
Tabela 4. Wybrane dane dotyczące mieszkań w gminie Lidzbark w latach 2010-2014

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014
Liczba mieszkań	4 683	4 694	4 731	4 743	4 764
Przeciętna powierzchnia użytkowa 1 mieszkania (w m <sup>2</sup> )	78,5	78,6	78,6	78,8	79,0
Przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania na 1 osobę (w m <sup>2</sup> )	24,9	25,1	25,3	25,5	25,9
Liczba mieszkań oddanych do użytkowania w roku	14	14	42	16	25

ŹRÓDŁO: OPRACOWANIE WŁASNE NA PODSTAWIE DANYCH BDL GUS.

W perspektywie lat 2010-2014 poprawie uległy również warunki mieszkaniowe w gminie Lidzbark. Przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania zwiększyła się w tym okresie o 0,5 m<sup>2</sup>, natomiast powierzchnia przypadająca na jednego mieszkańca – o 1,0 m<sup>2</sup>. Charakterystyczne jest to, że na obszarach wiejskich gminy przeciętne mieszkanie ma większą powierzchnię użytkową, wynoszącą 82,9 m<sup>2</sup>, podczas gdy w mieście kształtuje się ona na poziomie 76,3 m<sup>2</sup>. Niższa jest natomiast przeciętna powierzchnia przypadająca na jedną osobę – na obszarach wiejskich wynosi ona 25,0 m<sup>2</sup>, a w Lidzbarku – 26,5 m<sup>2</sup>.

Wykres 4. Odsetek ludności gminy Lidzbark korzystający z instalacji wodociągowej i kanalizacyjnej w latach 2012-2014 (w %)



ŹRÓDŁO: OPRACOWANIE WŁASNE NA PODSTAWIE DANYCH BDL GUS.

O podniesieniu standardów życia może świadczyć również kształtowanie się odsetka mieszkańców korzystających z wodociągu – w 2014 roku wyniósł on 89,2%, co oznacza wzrost w porównaniu do 2012 roku o 1,3 punktu. Odsetek mieszkańców korzystających z sieci kanalizacyjnej jest znacznie niższy – w 2014 roku wyniósł 53,1% i w perspektywie lat 2012-2014 nieznacznie się zmniejszył (o 0,2 punktu).

Należy zauważyć, że pomiędzy miastem i obszarami wiejskimi występuje duże zróżnicowanie w tej kwestii. Podczas gdy w Lidzbarku z kanalizacji korzysta 89,6% mieszkańców, na wsi jest to jedynie 7,4% ludności. W przypadku wodociągu odsetki te wynoszą odpowiednio 100,0% i 75,8%. Taka sytuacja jest związana ze specyfiką obszarów wiejskich, w tym przede wszystkim dużymi odległościami pomiędzy miejscowościami oraz rozproszeniem zabudowy, która powoduje, że skanalizowanie, a następnie podłączenie do sieci, pociąga za sobą wysokie koszty.

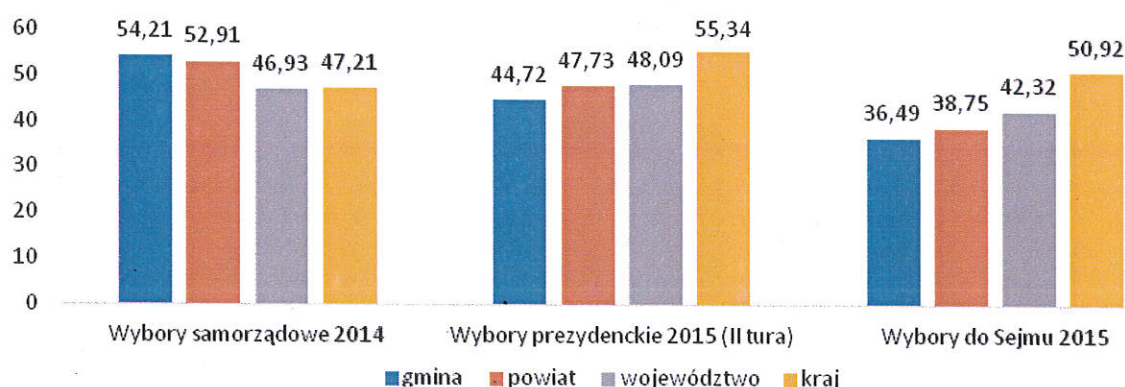
### 1.5. Aktywność obywatelska i społeczna

Zaangażowanie społeczne mieszkańców może przyjmować różnorodne formy – od pomocy sąsiedzkiej i dbałości o czystość najbliższego otoczenia, poprzez działalność w grupach nieformalnych, 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 uznawany jest udział w wyborach. Porównanie frekwencji wyborczej w gminie Lidzbark pozwala twierdzić, że mieszkańcy najchętniej wybierają swoje władze lokalne i regionalne. Jak podaje Państwowa Komisja Wyborcza, w 2014 roku w wyborach samorządowych swoje głosy oddało 54,21% uprawnionych mieszkańców, podczas gdy w II turze wyborów prezydenckich w 2015 roku 44,72%, a w wyborach do Sejmu (2015) 36,49%. Porównanie frekwencji w gminie Lidzbark z danymi dla powiatu, województwa czy kraju wskazuje na odmienne tendencje. Paradoksalnie bowiem w Polsce występuje zjawisko niższego uczestnictwa uprawnionych w wyborach samorządowych w porównaniu z wyborami parlamentarnymi oraz prezydenckimi. Pomimo, że wybory lokalne są istotne ze względu na bliskość przestrzenną i społeczną spraw i osób, których dotyczą<sup>5</sup>.

Wykres 5. Frekwencja w wyborach w gminie Lidzbark, powiecie działdowskim, województwie warmińsko-mazurskim i Polsce



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

Pod względem rozwoju lokalnego, kluczowym obszarem aktywności jest zaangażowanie w dobrowolną działalność w ramach organizacji pozarządowych, będących przestrzenią nabywania różnych doświadczeń i umiejętności społecznych<sup>6</sup>. W świetle danych Krajowego Rejestru Sądowego<sup>7</sup>, na terenie gminy Lidzbark siedzibę posiada 25 stowarzyszeń, fundacji oraz innych organizacji społecznych i zawodowych, w tym dziewięć Ochotniczych Straży Pożarnych. Funkcjonują w różnych obszarach życia społecznego, m.in. bezpieczeństwa publicznego, pomocy społecznej i sportu. 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 Lidzbark 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.

<sup>5</sup> Zob. U. Panicz, *Frekwencja wyborcza a stan polskiej demokracji*, „Refleksje” 2011, nr 4, s. 112-113.

<sup>6</sup> 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

<sup>7</sup> <https://ems.ms.gov.pl/krs/wyszukiwaniepodmiotu?t:lb=t> (stan na 10.03.2016). Bez podmiotów w stanie likwidacji.



Współpraca gminy Lidzbark z organizacjami pozarządowymi odbywa się na podstawie rocznych programów współpracy. Głównym celem *Programu Współpracy Gminy Lidzbark z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na 2016 rok* jest poprawa jakości życia i pełniejsze zaspokojenie potrzeb społecznych mieszkańców gminy poprzez tworzenie warunków do rozwoju aktywności i samoorganizacji społeczności lokalnej. Cele szczegółowe wskazują natomiast na tworzenie warunków do wzmocnienia istniejących organizacji pozarządowych, powstawania nowych organizacji i inicjatyw oraz rozwoju wolontariatu; wzmocnienie współpracy partnerów lokalnej polityki społecznej; zwiększenie udziału organizacji pozarządowych w realizacji zadań własnych oraz kreowaniu lokalnej polityki społecznej; aktywizację społeczności lokalnych; wzmocnienie wsparcia dla inicjatyw podejmowanych w celu eliminowania lub ograniczenia negatywnych zjawisk dotyczących społeczności oraz budowanie społeczeństwa obywatelskiego poprzez umacnianie poczucia odpowiedzialności za wspólnotę lokalną.

Współpraca gminy z organizacjami może przyjmować zarówno formę finansową poprzez zlecenie realizacji zadań publicznych, jak i pozafinansową o charakterze informacyjnym, organizacyjnym, szkoleniowym oraz doradczym. W 2014 roku organizacje zrealizowały 26 zadań, dofinansowanych w wyniku otwartych konkursów ofert. Ponadto przekazano dotacje w ramach wspierania sportu trzem klubom sportowym działającym na terenie gminy Lidzbark.

Wśród priorytetowych kierunków działań określonych w programie współpracy na 2016 rok należy wymienić m.in. ochronę i promocję zdrowia, działalność na rzecz osób niepełnosprawnych i osób w wieku emerytalnym, rozwój wspólnot i społeczności lokalnych, działalność na rzecz dzieci i młodzieży, wspieranie i upowszechnianie kultury fizycznej i sportu, ratownictwo i ochronę ludności, działalność na rzecz organizacji pozarządowych, przeciwdziałanie uzależnieniom i patologiom społecznym, promocję i organizację wolontariatu, podtrzymywanie i upowszechnianie tradycji narodowej.

## **2. Dostępność usług społecznych**

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

### **2.1. Oświata i wychowanie**

Do zadań własnych gminy, zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym, należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie edukacji. W roku szkolnym 2014/2015 na terenie gminy Lidzbark funkcjonowały następujące placówki oświatowe:

- 1) Przedszkole Miejskie w Lidzbarku;
- 2) Przedszkole Stowarzyszenia Przyjaciół Szkół Katolickich im. Dzieciątka Jezus we Wlewsku;
- 3) Przedszkole Niepubliczne „Bajkowy Zakątek” w Lidzbarku;
- 4) Szkoła Podstawowa w Bryńsku;
- 5) Szkoła Podstawowa w Kiełpinach;
- 6) Szkoła Podstawowa im. Tadeusza Kościuszki w Lidzbarku;
- 7) Szkoła Podstawowa w Słupie;
- 8) Szkoła Podstawowa im. Henryka Sienkiewicza w Dłutowie;
- 9) Gimnazjum im. Pawła Nowakowskiego w Starym Dłutowie;
- 10) Gimnazjum z Oddziałami Dwujęzycznymi im. Szarych Szeregów w Lidzbarku;
- 11) Niepubliczna Szkoła Podstawowa im. Wincenta Witosa w Wąpiersku.

Trzy szkoły podstawowe: w Kiełpinach, Słupie i Wąpiersku prowadzone są przez stowarzyszenia. Obsługą administracyjną szkół i placówek oświatowych prowadzonych przez gminę zajmuje się Zespół Ekonomiczno-Administracyjny Szkół i Przedszkoli w Lidzbarku.

Istotnym uzupełnieniem oferty edukacyjnej dla młodzieży z gminy Lidzbark są szkoły ponadgimnazjalne prowadzone przez powiat działdowski, w tym: Zespół Szkół Nr 1 w Działdowie; Zespół Szkół Zawodowych Nr 1 im. Sylwestra Kaliskiego w Działdowie; Zespół Szkół Zawodowych w Iłowie-Osadzie; Zespół Szkół w Gródkach; Zespół Szkół im. Emilii Sukertowej-Biedrawiny w Malinowie; Liceum Ogólnokształcące z Oddziałami Dwujęzycznymi im. Krzysztofa Kamila Baczyńskiego w Lidzbarku oraz Zespół Szkół im. Króla Władysława Jagiełły w Lidzbarku.

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

### **2.2. Ochrona zdrowia**

Usługi zdrowotne stanowią bardzo ważną kategorię usług społecznych, które w istotny sposób wpływają na zdrowotność społeczeństwa. Zasadniczym elementem opieki zdrowotnej w Polsce są obecnie lekarze pierwszego kontaktu, realizujący podstawową opiekę zdrowotną (POZ), w której zawiera się leczenie oraz profilaktyka chorób, rehabilitacja,

orzekanie o stanie zdrowia, a także zapewnienie opieki pielęgniarki środowiskowej oraz położnej. Natomiast oddzielne kategorie świadczeń medycznych stanowią: leczenie stomatologiczne, ambulatoryjna opieka specjalistyczna (porady i badania diagnostyczne prowadzone w poradniach specjalistycznych), leczenie szpitalne, opieka psychiatryczna oraz leczenie uzależnień.

W świetle danych GUS w 2014 roku na terenie gminy Lidzbark funkcjonowało 11 przychodni, a liczba porad udzielonych w ramach podstawowej opieki zdrowotnej wyniosła 77 421. Na obszarze gminy działają ponadto 4 ogólnodostępne apteki, natomiast 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 Pracy<sup>8</sup>.

### **2.3. Kultura i sport**

Na mocy art. 7 ust. 1 pkt 9 i 10 ustawy o samorządzie gminnym, gmina Lidzbark prowadzi działania z zakresu kultury oraz kultury fizycznej i turystyki. Jednostkami realizującymi zadania gminy w omawianym obszarze są:

- ✓ Miejsko-Gminny Ośrodek Kultury w Lidzbarku;
- ✓ Miejsko-Gminna Biblioteka Publiczna w Lidzbarku;
- ✓ Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji w Lidzbarku.

---

<sup>8</sup> [http://www.spzoz-dzialdowo.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=34&Itemid=32](http://www.spzoz-dzialdowo.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=34&Itemid=32)

MGOK prowadzi działania w zakresie szeroko rozumianego upowszechniania kultury i pobudzania aktywności społecznej mieszkańców gminy. W jego ramach realizowane są zajęcia i sekcje dla osób z różnych grup wiekowych, w tym m.in. wokalne, teatralne, taneczne, plastyczne, rękodzieła artystycznego, instrumentalne, komputerowe, fotograficzne i filmowe. Funkcjonuje tu zespół muzyczny „SunFlowers Reggae”, Akademia Sztuki Ludowej – projekt edukacyjno-artystyczny oraz sekcja lekkoatletyczna przy LKS „Wel”. Oprócz zajęć stałych MGOK organizuje również wydarzenia: koncerty, recitale, spektakle, wernisaże, uroczyste obchody świąt, imprezy okolicznościowe, konkursy itp.

Przy MGOK w Lidzbarku prowadzona jest świetlica środowiskowa prowadząca m.in. zajęcia wychowawcze, profilaktyczne, rozwijające zainteresowania, a także pomoc pedagogiczną, gry, zabawy, konkursy i działania integracyjne. Rolę lokalnych ośrodków aktywności pełnią świetlice wiejskie, w miejscowościach: Nowe Dłutowo, Bełk, Słup, Wlewska, Wąpierska, Jeleń, Tarczyna, Kiełpiny, Zdrojek, Cibórz, Jamielnik, Klonowo oraz Bryńsk.

Rozwijaniu i zaspokajaniu potrzeb oświatowych, kulturalnych, informacyjnych i czytelniczych społeczeństwa gminy służy Miejsko-Gminna Biblioteka Publiczna w Lidzbarku z filiami w Bryńsku, Nowym Dłutowie, Kiełpinach i Wąpiersku. W 2014 roku w MGBP odnotowanych zostało 1 624 czytelników, co oznacza, że na 1 000 ludności przypadało ich 111. W porównaniu do 2010 roku liczba czytelników spadła o 161, czyli o 9,0%. Biblioteka organizuje szereg działań i wydarzeń, takich jak Dyskusyjny Klub Książki dla różnych grup wiekowych czytelników, wystawy fotograficzne, konkursy, kampanie społeczne.

Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji ma na celu m.in. propagowanie wychowania fizycznego, sportu, rekreacji i turystyki; popularyzację walorów turystycznych gminy; organizowanie i obsługa zajęć, zawodów, imprez sportowo-rekreacyjnych oraz turystycznych; rozwijanie usług w zakresie rekreacji i turystyki, a także tworzenie, utrzymywanie i udostępnianie bazy sportowo-rekreacyjnej. MOSiR organizuje turnieje piłki nożnej, piłki siatkowej, tenisa stołowego, a także regaty, biegi przełajowe itp. Na bazę sportową Ośrodka składa się plaża miejska, orliki, Stadion Miejski i hala sportowa.

## **2.4. Bezpieczeństwo publiczne**

Na bezpieczeństwo publiczne wpływa ogół warunków i instytucji chroniących życie, zdrowie, mienie obywateli oraz majątek ogólnonarodowy, ustrój i suwerenność państwa przed zjawiskami groźnymi dla ładu prawnego, a także przed zjawiskami mogącymi zakłócić normalne funkcjonowanie obywateli, godzącymi w powszechnie przyjęte normy postępowania<sup>9</sup>. Usługi w zakresie bezpieczeństwa publicznego na terenie gminy Lidzbark 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. Na terenie gminy Lidzbark usytuowany jest Komisariat Policji. Gminę obsługuje trzech dzielnicowych, w tym rejony dwóch z nich obejmują obszar miasta, natomiast jednego – obszary wiejskie. W 2015 roku na terenie gminy Lidzbark odnotowano 158 przestępstw, w tym 87 o charakterze kryminalnym, 15 przestępstw gospodarczych i 3 przestępstwa narkotykowe; a także 602 wykroczenia.

<sup>9</sup> [encyklopedia.pwn.pl/haslo/3876790/bezpieczenstwo-publiczne.html](http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/3876790/bezpieczenstwo-publiczne.html) (5.07.2015).

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 dziewięć jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych (OSP) – OSP Bryńsk, OSP Jeleń, OSP Kiełpiny, OSP Lidzbark, OSP Nowy Dwór, OSP Słup, OSP Stare Dłutowo, OSP Tarczyny i OSP Wąpiersk. Dwie z nich (OSP Lidzbark i OSP Kiełpiny) należą do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego. W 2015 roku w gminie Lidzbark odnotowano 26 pożarów oraz 161 miejscowych zagrożeń.

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

## **2.5. Pomoc społeczna**

Podstawową jednostką organizacyjną gminy Lidzbark w systemie pomocy społecznej jest Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Lidzbarku, którego działalność obejmuje:

- 1) tworzenie warunków organizacyjnych funkcjonowania pomocy społecznej;
- 2) realizacja zadań umożliwiających osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są w stanie pokonać wykorzystując własne środki, możliwości i uprawnienia;
- 3) pracę socjalną, rozumianą jako działalność zawodową skierowaną na pomoc osobom i rodzinom we wzmacnianiu lub odzyskaniu zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie oraz na tworzenie warunków sprzyjających temu celowi;
- 4) zapewnienie osobom z zaburzeniami psychicznymi opieki i pomocy niezbędnej do życia w środowisku rodzinnym i społecznym;
- 5) prowadzenie ośrodka wsparcia dla osób z zaburzeniami psychicznymi.

W Lidzbarku funkcjonuje Środowiskowy Dom Samopomocy<sup>10</sup>, będący jednostką pobytu dziennego dla 40 osób przewlekłe psychicznie chorych i z niepełnosprawnością intelektualną obojga płci, nie wymagających leczenia szpitalnego. Celem działalności ŚDS jest wspieranie uczestników i ich rodzin oraz kompensowanie skutków niepełnosprawności poprzez m.in. stwarzanie warunków do nabycia umiejętności wykonywania podstawowych czynności życia codziennego, podtrzymywanie i rozwijanie umiejętności niezbędnych do samodzielnego życia, wsparcie terapeutyczne i psychologiczne, rehabilitację społeczną i zawodową, dążenie do pełnej integracji społecznej osób niepełnosprawnych w lokalnym środowisku oraz zapewnienie terapii zajęciowej służącej ogólnemu rozwojowi i nabyciu umiejętności zawodowych.

Od 2015 roku w Lidzbarku istnieje Dzienny Dom „Senior-Wigor”, będący ośrodkiem wsparcia dla mieszkańców gminy od 60 roku życia, nieaktywnych zawodowo. Działania realizowane w jego ramach mają służyć przede wszystkim przeciwdziałaniu izolacji i marginalizacji osób starszych, ograniczaniu skutków niepełnosprawności fizycznej, pomocy w rozwiązywaniu codziennych problemów, aktywizowaniu osób starszych, wspieraniu ich rozwoju oraz samorealizacji.

---

<sup>10</sup> Do 31 grudnia 2014 roku ŚDS funkcjonował w strukturach MOPS w Lidzbarku. Obecnie jest jednostką organizacyjną gminy Lidzbark.



Pomoc i wsparcie mieszkańców gminy Lidzbark w zakresie uzależnień i przemocy w rodzinie zapewnia Gminna Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych (GKRPA) oraz Miejski Zespół Interdyscyplinarny. 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 i organizacji pozarządowych. 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 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 Lidzbark tworzą również jednostki powiatowe, w tym Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Działdowie. PCPR wykonuje zadania powiatu wynikające nie tylko z ustawy *o pomocy społecznej*, ale również ustawy *o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*, ustawy *o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych*, a także ustawy *o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie*. Pełni także funkcję organizatora systemu pieczy zastępczej w powiecie oraz prowadzi punkt poradnictwa specjalistycznego. Dużą część zadań stanowią ponadto te dotyczące rehabilitacji zawodowej i społecznej osób z niepełnosprawnością, m.in. dofinansowanie działania warsztatów terapii zajęciowej, likwidacji barier architektonicznych, w komunikowaniu się i technicznych, a także dofinansowanie sportu, kultury i rekreacji osób z niepełnosprawnością i ich rodzin.

Wśród jednostek powiatowych składających się na system wsparcia mieszkańców gminy Lidzbark bądź placówek prowadzonych przez organizacje pozarządowe na zlecenie powiatu należy wskazać również m.in. Dom Pomocy Społecznej dla Osób Przewlekłe Psychiczenie Chorych w Uzdowie, Środowiskowy Dom Samopomocy dla Osób z Zaburzeniami Psychicznymi w Działdowie, Ośrodek Interwencji Kryzysowej, Placówkę Opiekuńczo-Wychowawczą „MARIO” w Lidzbarku, Placówkę Opiekuńczo-Wychowawczą „OLEK” w Lidzbarku, Warsztat Terapii Zajęciowej w Działdowie.

W szerokim ujęciu system pomocy i wsparcia obejmuje również instytucje rynku pracy, jednostki oświatowe i inne, które na co dzień współpracują ze sobą (ze względu na zbieżne cele oraz obsługę tych samych klientów). Jednym z takich podmiotów jest Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna w Działdowie, będąca jednostką organizacyjną powiatu, która zapewnia pomoc psychologiczno-pedagogiczną dzieciom i młodzieży oraz pomoc w wyborze kierunku kształcenia i zawodu, a także wsparcie dla rodziców i nauczycieli związane z wychowywaniem i kształceniem dzieci i młodzieży.

W zakresie polityki rynku pracy działa Powiatowy Urząd Pracy w Działdowie wraz z filią w Lidzbarku, który realizuje zadania, polegające m.in. na udzielaniu pomocy bezrobotnym i poszukującym pracy w znalezieniu pracy (pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe i informacja zawodowa), organizowaniu i finansowaniu usług i instrumentów rynku pracy,



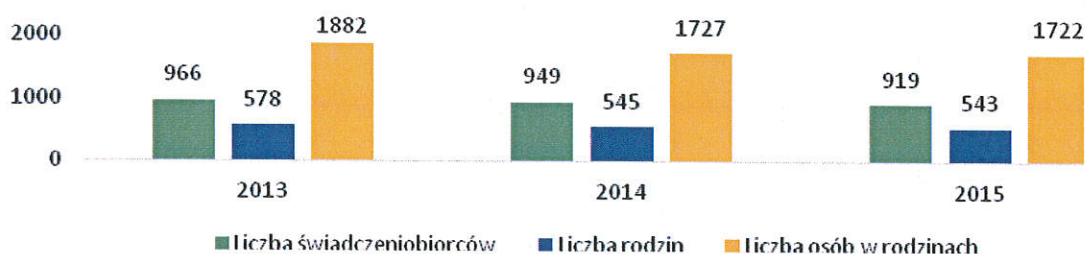
przyznawaniu i wypłacaniu zasiłków oraz innych świadczeń z tytułu bezrobocia, a także opracowywaniu analiz i sprawozdań dotyczących rynku pracy. W Działdowie działają również jednostki Ochotniczych Hufców Pracy: Młodzieżowe Centrum Kariery oraz Punkt Pośrednictwa Pracy. OHP stanowią państwową jednostkę budżetową wyspecjalizowaną w działaniach na rzecz młodzieży, w szczególności zagrożonej wykluczeniem społecznym oraz bezrobotnych do 25 roku życia.

### 3. Wyzwania lokalnej polityki społecznej

#### 3.1. Skala i powody udzielania pomocy społecznej

W 2015 roku świadczenie z pomocy społecznej zostało przyznane 919 mieszkańcom gminy Lidzbark w 543 rodzinach liczących łącznie 1722 osoby. W latach 2013-2015 liczba świadczeniobiorców powoli, aczkolwiek systematycznie malała – w porównaniu do pierwszego analizy w 2015 roku świadczenie otrzymało 47 osób mniej (o 4,9%), natomiast liczba rodzin zmniejszyła się o 35, tj. o 6,1%).

Wykres 6. Osoby i rodziny korzystające z pomocy i wsparcia w gminie Lidzbark w latach 2013-2015



ŹRÓDŁO: OPRAWOWANIE WŁASNE NA PODSTAWIE DANYCH MOPS.

Świadczenia przyznawane z pomocy społecznej mogą mieć charakter pieniężny lub niepieniężny. Do pierwszej kategorii zalicza się zasiłki: stały, okresowy i celowy; zasiłek i pożyczkę na ekonomiczne usamodzielnienie oraz wynagrodzenie należne opiekunowi z tytułu sprawowania opieki przyznane przez sąd. Świadczenia o charakterze niepieniężnym to m.in. praca socjalna, pomoc rzeczowa, sprawienie pogrzebu, poradnictwo specjalistyczne, interwencja kryzysowa, schronienie, posiłek, niezbędne ubranie, usługi opiekuńcze w miejscu zamieszkania, ośrodkach wsparcia i rodzinnych domach pomocy; specjalistyczne usługi opiekuńcze; mieszkanie chronione, pobyt i usługi w domu opieki społecznej oraz pomoc w uzyskaniu odpowiednich warunków mieszkaniowych. Rodzaj, forma i rozmiar świadczenia powinny być odpowiednie do okoliczności uzasadniających udzielenie pomocy i odpowiadać celom i możliwościom pomocy społecznej.

W strukturze świadczeń przyznawanych przez MOPS w Lidzbarku dominują świadczenia niepieniężne. W 2015 roku przyznano je 568 osobom z 367 rodzin, podczas gdy świadczenia pieniężne otrzymało 359 osób z 350 rodzin. Najwięcej osób otrzymywało zasiłki celowe – ich liczba wyniosła 278, co oznacza spadek w porównaniu do 2013 roku o 23 osoby, czyli o 7,6%. W drugiej kolejności należy wskazać zasiłki okresowe, z których korzystało w 2015 roku 118 osób – o 8, tj. o 7,3% więcej niż w pierwszym roku analizy. Większość zasiłków okresowych pobierana jest z tytułu bezrobocia – w 2015 roku pobierało je 116 osób, natomiast pozostałe dwie osoby – z tytułu niepełnosprawności. Zasiłek stały w gminie Lidzbark otrzymało w 2015 roku 48 osób, przy czym 37 to osoby samotnie gospodarujące. W porównaniu do 2013 roku liczba świadczeniobiorców otrzymujących zasiłek stały wzrosła o 9 osób, czyli o 23,1%.

W ramach świadczeń niepieniężnych, w 2015 roku 493 osoby otrzymały posiłek; 7 osobom udzielono schronienia, 1 osobie sprawiono pogrzeb oraz uiszczono odpłatność za pobyt 10 osób w domu pomocy społecznej.

Istotnym obszarem działalności MOPS jest praca socjalna. Świadczenie pomocy w postaci pracy socjalnej jest zadaniem własnym gminy o charakterze obowiązkowym i nie jest uzależnione od posiadanego przez osobę czy rodzinę dochodu. Praca socjalna jest

świadczona na rzecz poprawy funkcjonowania osób i rodzin w ich środowisku społecznym. Prowadzona jest w celu rozwiązywania ich trudnych sytuacji życiowych oraz pomocy w planowaniu nowych koncepcji życia zawodowego, wzbudzaniu motywacji do działania, wzmocnienia ich aktywności i samodzielności życiowej. W 2015 roku pracą socjalną objęto 173 rodziny (710 osób), przy czym pomoc udzielana była wyłącznie w postaci pracy socjalnej w przypadku 65 rodzin (198 osób). Usługi społeczne świadczone także w postaci usług opiekuńczych – 66 osób korzystających oraz specjalistycznych usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania dla osób z zaburzeniami psychicznymi – 1 osoba.

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.

**Tabela 5. Powody przyznawania pomocy społecznej w gminie Lidzbark 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	473	1 630	438	1 501	440	1 516
bezrobocie	377	1 327	351	1 238	314	1 120
niepełnosprawność	179	478	194	546	199	562
długotrwała lub ciężka choroba	188	474	177	467	195	516
bezradność w sprawach opiek-wych	198	960	182	814	191	902
alkoholizm	8	20	8	20	7	20
narkomania	0	0	1	1	1	3
potrzeba ochrony macierzyństwa	5	-	5	-	9	-
w tym: wielodzietność	2	-	2	-	7	-
bezdomność	16	16	13	13	10	10
opuszczenie zakładu karnego	0	0	1	1	0	0
zdarzenia losowe	0	0	4	11	7	16
klęski żywiołowe i ekologiczne	0	0	0	0	3	8
sieroctwo	0	0	0	0	0	0
przemoc w rodzinie	5	13	2	8	5	24
ochrona ofiar handlu ludźmi	0	0	0	0	0	0

ŹRÓDŁO: OPRACOWANIE WŁASNE NA PODSTAWIE DANYCH MOPS.

Wśród głównych powodów udzielania pomocy społecznej przez MOPS w Lidzbarku w 2015 roku należy wskazać następujące:

- 1) ubóstwo – 440 rodzin; 1 516 osób w rodzinach;
- 2) bezrobocie – 314 rodzin; 1 120 osób;
- 3) niepełnosprawność – 199 rodzin; 562 osoby;

- 4) długotrwałą lub ciężką chorobę – 195 rodzin; 516 osób;
- 5) bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych – 191 rodzin; 902 osoby.

W świetle powyższych informacji 10,0% osób zameldowanych w gminie Lidzbark doświadczyło ubóstwa; 7,4% żyło w rodzinach dotkniętych bezrobociem; 3,7% funkcjonowało w rodzinach, w których jest osoba niepełnosprawna; 3,4% zmagало się na co dzień z długotrwałą lub ciężką chorobą członka rodziny; natomiast 6,0% funkcjonowało w rodzinach mających problemy z realizacją funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Problemy te są często bardzo trudne do rozwiązania. Niejednokrotnie współwystępują ze sobą bądź są powiązane związkami przyczynowo-skutkowymi. Mogą też stanowić tzw. *wierzchołek góry lodowej*, pod którym kryją się inne problemy i dysfunkcje, takie jak uzależnienia czy przemoc w rodzinie.

### 3.2. Bezrobocie

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

Bezrobocie jest jednym z dominujących problemów społecznych w gminie Lidzbark. Stanowi poważną 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. Dla wielu osób brak zatrudnienia wiąże się z obniżeniem jakości życia ich rodzin, niemożnością zaspokojenia podstawowych potrzeb oraz problemami finansowymi, przyczyniając się do powstawania bądź pogłębiania dysfunkcji w rodzinach, patologii, a także społecznej degradacji środowisk rodzinnych.

Tabela 6. Wybrane kategorie bezrobotnych w gminie Lidzbark w latach 2014-2015

Wyszczególnienie	2014		2015	
	Liczba	%	Liczba	%
Bezrobotni ogółem	1 472	100,0%	1 273	100,0%
Długotrwale bezrobotni	954	64,8%	814	63,9%
Bezrobotni zamieszkali na wsi	628	42,7%	564	44,3%
Bezrobotni do 30 roku życia	538	36,5%	420	33,0%
Bezrobotni powyżej 50 roku życia	347	23,6%	327	25,7%
Bezrobotni posiadający co najmniej 1 dziecko do 6 roku życia lub co najmniej 1 dziecko niepełnosprawne do 18 roku życia	bd	bd	161	12,6%
Bezrobotni niepełnosprawni	89	6,0%	70	5,5%
Bez kwalifikacji zawodowych	427	29,0%	363	28,5%
Bez doświadczenia zawodowego	295	20,0%	250	19,6%

ŹRÓDŁO: OPRACOWANIE WŁASNE NA PODSTAWIE DANYCH PUP.



Szczególnym problemem lokalnego rynku pracy jest długotrwałe bezrobocie<sup>11</sup> – według stanu na koniec 2015 roku aż 63,9% (814 osób) bezrobotnych z terenu gminy Lidzbark stanowiły osoby o statusie długotrwałe bezrobotnych. W porównaniu do 2014 roku ich liczba spadła o 140 (o 14,7%), a odsetek w strukturze o 0,9 punktu procentowego. Długotrwałe bezrobocie wynika często z nakładania się czynników i barier utrudniających znalezienie zatrudnienia, takich jak brak lub niedostateczne kwalifikacje zawodowe, brak doświadczenia zawodowego, niepełnosprawność lub starszy wiek. W gminie Lidzbark w 2015 roku 28,5% bezrobotnych nie posiadało kwalifikacji zawodowych, bądź ich kwalifikacje były niewystarczające w odniesieniu do zapotrzebowania rynku pracy; 25,7% stanowili bezrobotni powyżej 50 roku życia, a 19,6% to bezrobotni bez doświadczenia zawodowego. Niepełnosprawność charakteryzowała jedynie 5,5% 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.

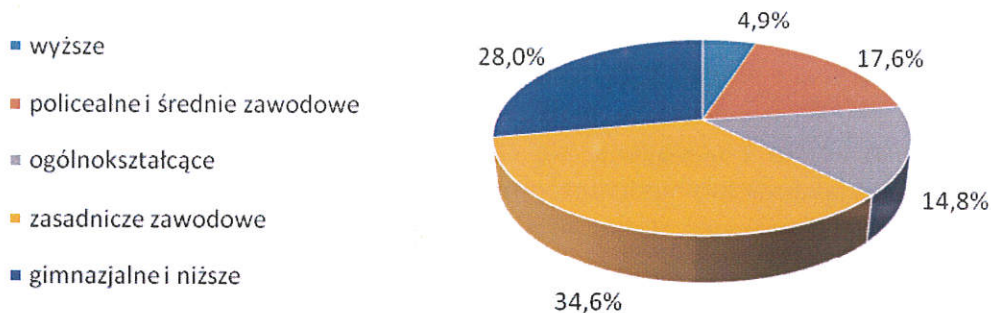
W trudniejszym położeniu na lokalnym rynku pracy są kobiety. W grudniu 2015 roku w liczbie 741 stanowiły one 58,2% wszystkich bezrobotnych z terenu gminy Lidzbark. Warto również nadmienić, że bezrobotne kobiety to, według stanu na 31 grudnia 2015 roku, aż 86,3% bezrobotnych, którzy posiadają co najmniej jedno dziecko do 6 roku życia lub co najmniej jedno dziecko niepełnosprawne do 18 roku życia; 70,5% bezrobotnych bez kwalifikacji zawodowych; 66,8% bezrobotnych bez doświadczenia zawodowego; 64,7% długotrwałe bezrobotnych oraz 64,3% bezrobotnych niepełnosprawnych.

Bezrobocie jest szczególnym problemem dla osób młodych, w wieku potencjalnie największej aktywności zawodowej, największej mobilności oraz motywacji do podjęcia zatrudnienia. Część tych osób warunkuje bowiem decyzję o usamodzielnieniu się i założeniu własnej rodziny od zdobycia odpowiedniego zatrudnienia. W świetle danych PUP w Działdowie, na koniec 2015 roku, wśród zarejestrowanych bezrobotnych z terenu gminy Lidzbark było 587 osób (46,1% ogółu) do 34 roku życia. Aktywizacja zawodowa osób w najmłodszych kategoriach wiekowych jest trudna, ponieważ często nie posiadają one kwalifikacji zawodowych oraz doświadczenia zawodowego odpowiadającego potrzebom pracodawców. Z drugiej strony, młodzi ludzie często nie znają lokalnego rynku pracy, mają też wygórowane oczekiwania (np. płacowe) oraz brakuje im odpowiedniej motywacji i nawyków ważnych w pracy. Szczególną grupę stanowią osoby z kategorii NEET, czyli osoby w wieku 15-29 lat spełniające łącznie trzy warunki: nie pracują, nie kształcą się ani się nie szkolą.

#### Wykres 7. Bezrobotni z gminy Lidzbark według wykształcenia (31.12.2015)

---

<sup>11</sup> Osoba długotrwałe bezrobotna w świetle ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy to osoba bezrobotna pozostająca w rejestrze powiatowego urzędu pracy łącznie przez okres ponad 12 miesięcy w ciągu ostatnich 2 lat, z wyłączeniem okresów odbywania stażu i przygotowania zawodowego dorosłych.



ŹRÓDŁO: OPRACOWANIE WŁASNE NA PODSTAWIE DANYCH PUP.

Czynnikiem różnicującym dostęp do rynku pracy jest również wykształcenie. Według stanu na koniec grudnia 2015 roku aż 34,6% bezrobotnych posiadało wykształcenie zasadnicze zawodowe, natomiast 28,0% gimnazjalne bądź niższe. Szkołę policealną lub średnią zawodową na ostatnim etapie nauki ukończyło 17,6% bezrobotnych, ogólnokształcącą – 14,8%, a dyplomem ukończenia szkoły wyższej dysponowało w tym okresie jedynie 4,9% zarejestrowanych.

Wraz z nowelizacją ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, 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 w gminie Lidzbark wyniosła 1 271 z czego:

- ✓ *profil I* oznaczający pośrednictwo pracy i w uzasadnionych przypadkach poradnictwo zawodowe i inne formy pomocy nie został ustalony dla żadnej osoby;
- ✓ *profil II* wskazujący na usługi i instrumenty rynku pracy, działania aktywizacyjne oraz inne formy z wyłączeniem Programu Aktywizacja i Integracja ustalono dla 706 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 565 osób.

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

W świetle powyższych danych, okazuje się, że większość bezrobotnych z terenu gminy Lidzbark będzie wymagała podejmowania szeregu działań, często długoterminowych, w kierunku ich aktywizacji.

### 3.3. Przemoc w rodzinie

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

Jedną z głównych dysfunkcji rodzin jest przemoc w rodzinie oznaczająca, w świetle art. 2 ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, 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 ekonomiczną/materialną.

Powyższa definicja zawiera cztery podstawowe elementy, które charakteryzują przemoc w rodzinie:

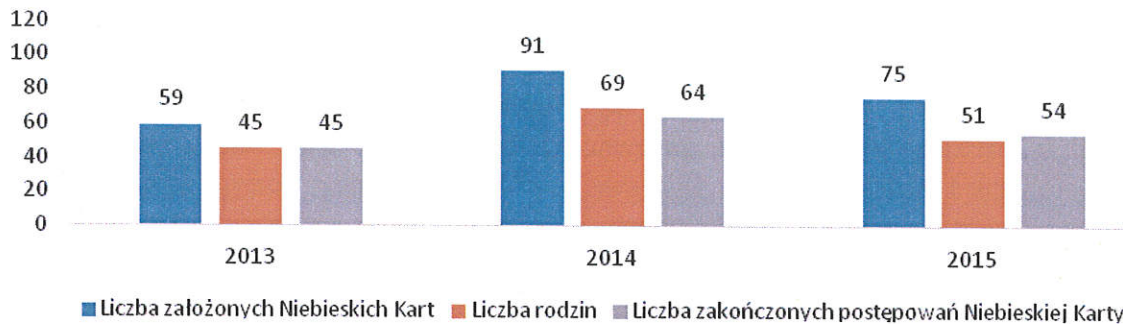
- ✓ intencjonalność – działania sprawcy mają zamierzony i celowy charakter, służąc uzyskaniu kontroli, władzy oraz bezwzględnego posłuszeństwa;
- ✓ dysproporcja sił – wyraża się w przewadze sprawcy nad ofiarą, która może mieć charakter psychiczny, fizyczny, ekonomiczny, społeczny czy kulturowy; przewaga ta sprzyja poczuciu bezkarności sprawcy i zarazem bezradności i bezbronności ofiary;
- ✓ naruszanie praw i dóbr osobistych – np. prawa do szacunku, ochrony zdrowia, kontaktów z rodziną;
- ✓ 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.

W świetle statystyk MOPS w Lidzbarku, w latach 2013-2015 pomoc społeczna z tytułu przemocy w rodzinie udzielana była sporadycznie. W 2015 roku otrzymała ją 5 rodzin, w których żyły łącznie 24 osoby. W skali całej gminy jest to niewielka liczba, jednak jak już zostało wcześniej wskazane, problem przemocy w rodzinie w wielu przypadkach nie wychodzi na jaw.

**Wykres 8. Wybrane dane dotyczące procedury Niebieskiej Karty w gminie Lidzbark w latach 2013-2015**





ŹRÓDŁO: OPRACOWANIE WŁASNE NA PODSTAWIE DANYCH ZI.

W przypadku, gdy w rodzinie wystąpi przemoc, może zostać wszczęta procedura Niebieskiej Karty, służąca rozpoznaniu zaburzeń życia rodzinnego wywołanych przemocą, ułożeniu planu pomocy oraz podjęciu działań interwencyjnych. W 2015 roku do Miejskiego Zespołu Interdyscyplinarnego wpłynęło 75 formularzy zgłoszeń NK, które dotyczyły przemocy w 51 rodzinach. Oznacza to wzrost w porównaniu do 2013 roku zarówno liczby Niebieskich Kart (o 16), jak i liczby rodzin, których one dotyczą (o 6). Może to świadczyć nie tyle o coraz większym natężeniu zjawiska przemocy w rodzinie, co o większej świadomości mieszkańców i przedstawicieli instytucji w tym zakresie oraz większej motywacji osób dotkniętych tym problemem do zmiany sytuacji.

W 2015 roku zakończono 54 postępowania Niebieskiej Karty, w tym 2 z 2013 roku, 24 z 2014 roku i 28 z 2015 roku. W 27 przypadkach procedura została zamknięta z powodu ustania przemocy w rodzinie, w 24 – z powodu uzasadnionego przypuszczenia o zaprzestaniu stosowania przemocy w rodzinie na skutek zrealizowania indywidualnego planu pomocy, natomiast w 3 – z powodu rozstrzygnięcia o braku zasadności podejmowania działań. Średni okres prowadzenia procedury wynosił 7 miesięcy, przy czym najkrótsze postępowanie trwało 3 miesiące, a najdłuższe – 18 miesięcy.

### 3.4. Uzależnienia

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

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

W ostatnich latach na terenie gminy Lidzbark nie były prowadzone badania dotyczące uzależnień, na podstawie których można by zdiagnozować skalę problemów. Dlatego też precyzyjne określenie liczby osób dotkniętych uzależnieniami nie jest możliwe. Istnieją natomiast badania ogólnopolskie, które pozwalają wskazać szacunkowy poziom zagrożenia wybranymi formami uzależnień w populacji.



Poważnym problemem są różne formy uzależnień od substancji psychoaktywnych, zwłaszcza od alkoholu i narkotyków. Skala używania alkoholu w Polsce jest duża, aczkolwiek trzeba rozróżnić faktyczne uzależnienie od picia szkodliwego, a także okazjonalnego spożywania. Picie alkoholu w Polsce traktowane jest bowiem jako element wieloletniej tradycji, która na stałe zagościła w naszej kulturze. Jak podaje Państwowa Agencja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, liczba osób uzależnionych od alkoholu w Polsce to ok. 800 tys., zaś osób pijących alkohol szkodliwie nawet 2-2,5 mln<sup>12</sup>. Według CBOS, od alkoholu nie stroni ponad trzy czwarte dorosłych Polaków (76%), przy czym dwie trzecie (65%) deklaruje, że pije czasami, a co dziewiąty (11%) – że często. Kwestia dotyczy w większym stopniu mężczyzn niż kobiet. Abstynencję deklaruje 22% badanych<sup>13</sup>.

Wyzwaniem, przed którym stają władze i służby publiczne, jest również stałe rozszerzanie się rynku nielegalnych substancji, przy czym narkotyki *tradycyjne* są wypierane przez tzw. *dopalacze*. W świetle „Diagnozy społecznej 2013”<sup>14</sup> odsetek osób zażywających narkotyki jest relatywnie niski – wynosi 1,3%, przy czym problemem narkomanii bardziej zagrożeni są mężczyźni, uczniowie i studenci, mieszkańcy dużych miast, a także bezrobotni i bierni zawodowo. Z kolei cytowane już badania młodzieży podają, iż kontakt z narkotykami i środkami odurzającymi miało 18% uczniów. Najczęściej używanymi substancjami były marihuana oraz leki uspokajające i nasenne (bez przepisu lekarza), rzadziej wymieniano amfetaminę, dopalacze, LSD oraz leki przeciwkaszlowe lub na przeziębienie (przyjmowane w celu odurzenia się).

W świetle danych MOPS w Lidzbarku w 2015 roku z pomocy społecznej z tytułu alkoholizmu korzystało 7 rodzin (20 osób w rodzinach), natomiast z tytułu narkomanii 1 rodzina (3 osoby). Na przestrzeni lat 2013-2015 skala odnotowywanego w statystykach pomocy społecznej problemu uzależnień kształtowała się na zbliżonym poziomie. Nie wiadomo jednak czy nie występuje on *pod płaszczykiem* innych powodów korzystania z pomocy. Niejednokrotnie bowiem takie problemy jak bezrobocie czy ubóstwo stanowią jedynie *wierzchołek góry lodowej*, poniżej którego znajdują się nieujawniane dysfunkcje, takie jak alkoholizm, narkomania czy przemoc w rodzinie.

Istotne uzupełnienie stanowią dane Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych. W 2015 roku GKRPA podjęła działania zmierzające do orzeczenia obowiązku poddania się leczeniu w placówce uzależnień wobec 45 osób (w tym 38 mężczyzn) i skierowała wnioski do Sądu Rejonowego o zastosowanie obowiązku leczenia w zakładzie leczenia odwykowego dotyczące 5 osób.

Tabela 7. Wybrane dane dotyczące działalności GKRPA w latach 2013-2015

Wyszczególnienie	2013			2014			2015		
	Ogółem	M	K	Ogółem	M	K	Ogółem	M	K
Działania zmierzające do orzeczenia obowiązku poddania się leczeniu w placówce uzależnień	35	32	3	44	36	8	45	38	7
Wnioski do Sądu Rejonowego	7	5	2	11	9	2	5	2	3

ŹRÓDŁO: OPRACOWANIE WŁASNE NA PODSTAWIE DANYCH GKRPA.

Łącznie w okresie 2013-2015 działania zostały podjęte wobec 124 osób, natomiast do Sądu skierowano 23 wnioski. Liczby te mogą wydawać się niewielkie w odniesieniu do liczby

<sup>12</sup> <http://www.parpa.pl/index.php/analizy-badania-raporty/statystyki>

<sup>13</sup> *Postawy wobec alkoholu*, komunikat z badań CBOS, Warszawa 2010.

<sup>14</sup> *Diagnoza społeczna 2013. Warunki i jakość życia Polaków*, red. J. Czapiński, T. Panek, Warszawa 2014, s. 265.

mieszkańców gminy, jednak warto pamiętać, że dotyczą one osób pijących szkodliwie, w sposób zagrażający otoczeniu.

### 3.5. Najważniejsze wnioski i rekomendacje

W świetle przeprowadzonych analiz, gmina Lidzbark to jednostka z potencjałem rozwojowym, ale jednocześnie z różnymi problemami i dysfunkcjami społecznymi. Warto mieć na uwadze, że wykorzystanie szans rozwojowych gminy nie będzie w pełni możliwe bez odwrócenia bądź łagodzenia procesów i tendencji, które w przyszłości mogą przynosić negatywne skutki dla całego społeczeństwa gminy.

Jedno z najważniejszych wyzwań w zakresie rozwoju społecznego gminy Lidzbark w najbliższych latach będzie stanowić systematyczny spadek liczby mieszkańców. Wśród głównych jego przyczyn należy wskazać stały odpływ ludności wykazujący się większą skalą niż jej napływ oraz niewielki przyrost naturalny. W dłuższej perspektywie procesy depopulacyjne, w połączeniu z postępującym procesem *starzenia się społeczeństwa*, mogą wpływać na różne aspekty funkcjonowania gminy, w tym m.in. na stan gospodarki, możliwości zaspokajania potrzeb mieszkańców, środowisko naturalne, a także na wysokość i strukturę budżetu. Wśród szczególnie dotkliwych procesów należy wskazać emigrację osób młodych, w wieku produkcyjnym i o wysokich dochodach, co w dłuższej perspektywie może powodować nie tylko pogłębianie się procesu *starzenia się* mieszkańców gminy, ale również wpłynąć na kondycję finansową jednostki samorządu. Z jednej strony bowiem zmniejszą się wpływy do budżetu gminy, natomiast z drugiej – rosnąć będą potrzeby, szczególnie w zakresie pomocy społecznej.

Coraz bardziej dostrzegalne staje się zjawisko *starzenia się społeczeństwa*, polegające na wzroście liczby osób w starszym wieku i ich udziału w ogólnej liczbie ludności przy jednoczesnym spadku liczby oraz udziału dzieci i młodzieży w ogólnej liczbie ludności. *Starzenie się* społeczeństwa będzie wiązało się z poszerzeniem kręgu osób wymagających opieki i wsparcia z powodu choroby czy niesamodzielności spowodowanej podeszłym wiekiem. Dlatego też zwiększy się popyt na usługi opiekuńcze organizowane przez samorządy gminne, administrację państwową lub podmioty prywatne. Jednocześnie osoby starsze będą zgłaszały zapotrzebowanie na nowe usługi oraz produkty. Tym samym rozwijać się będzie *srebrna gospodarka*, ukierunkowana na zaspokajanie potrzeb osób starszych.

W świetle statystyk pomocy społecznej, do dominujących problemów na terenie gminy Lidzbark należy zaliczyć ubóstwo, bezrobocie, niepełnosprawność, długotrwałą lub ciężką chorobę oraz bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych. Przewyciężanie tych problemów jest bardzo trudne, ponieważ najczęściej mają utrwalony charakter.

Jednym z dominujących jest bezrobocie. Stanowi ono przyczynę poważnego 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. Problem braku pracy jest trudny do rozwiązania, jeżeli weźmie się pod uwagę niewystarczający potencjał zatrudnieniowy lokalnego rynku pracy, wynikający z przewagi mikro- i małych przedsiębiorstw oraz coraz mniejszego zapotrzebowania rolnictwa na pracę ludzkich rąk, a także brak motywacji części osób do szukania i podejmowania zatrudnienia. Wśród grup w szczególnej sytuacji na rynku pracy należy wymienić przede wszystkim osoby długotrwale bezrobotne, bezrobotnych do 30 roku życia oraz kobiety.

Znacząca liczba rodzin dotkniętych chorobą i niepełnosprawnością prawdopodobnie będzie stale korzystać z tego tytułu z pomocy społecznej, jednak może też stanowić przyczynek do zaplanowania działań w zakresie promocji zdrowia – umożliwiających ludziom zwiększanie kontroli nad własnym zdrowiem, podejmowanie decyzji sprzyjających zdrowiu, kształtowanie potrzeb i kompetencji do rozwiązywania problemów zdrowotnych, a także zwiększanie potencjału zdrowia.

Problemy identyfikowane na podstawie głównych powodów przyznawania świadczeń pomocy społecznej niejednokrotnie stanowią *wierzchołek góry lodowej*, pod którym kryją się inne, takie jak przemoc w rodzinie czy uzależnienia. Określenie ich skali jest bardzo trudne, ponieważ mogą mieć nieuświadomiony charakter bądź nie zostać ujawnione przez osoby nimi dotknięte ze względu chociażby na wstyd czy groźbę ostracyzmu społecznego. Istotnym obszarem jest wobec tego wsparcie osób i rodzin, w tym wielodzietnych, doświadczających trudności związanych z bezradnością w sprawach opiekuńczo-wychowawczych, przemocą bądź uzależnieniami. Szczególnie ważne jest wczesne diagnozowanie problemów oraz podejmowanie działań zaradczych, a także budowanie świadomości i kompetencji mieszkańców służących prawidłowemu wypełnianiu ról rodzinnych, zawodowych i społecznych.

Realizacji wyzwań lokalnej polityki społecznej będzie sprzyjać dostępność usług społecznych w gminie Lidzbark, w tym w zakresie edukacji, kultury, sportu, bezpieczeństwa publicznego i pomocy społecznej. Istotne jest to, aby ich rodzaj i zakres stanowił odpowiedź na istniejące oraz prognozowane potrzeby, sprzyjając tym samym rozwojowi społecznemu. Ważne jest również zaangażowanie społeczne i obywatelskie, wyrażające się w liczbie i aktywności organizacji pozarządowych, która może stanowić uzupełnienie systemu pomocy i wsparcia w gminie.

Niniejsza strategia, z racji swojej nazwy, ma służyć rozwiązywaniu problemów społecznych. Warto jednak pamiętać, iż jest to proces długotrwały i wymagający wielu zintegrowanych i wielopłaszczyznowych działań. Wymaga jednak często całkowitej zmiany mentalności osób, rodzin i całych społeczności, ponieważ bez ich chęci i zaangażowania działania te nie przyniosą skutków. Dodatkowym utrudnieniem może być dziedziczność problemów i dysfunkcji, która powoduje, że czerpanie przez kolejne pokolenia poglądów i wzorców zachowań od swoich rodzin, ma wymiar negatywny. Pozwala też prognozować pogłębianie się występujących wypaczeń i pogłębianie obszarów wykluczenia społecznego, jeżeli nie zostaną podjęte odpowiednie działania.

Efektywne rozwiązywanie problemów społecznych może wymagać podejmowania działań zapobiegawczych, służących wczesnemu wykrywaniu *objawów* dysfunkcji; edukacji i informowaniu społeczeństwa w zakresie m.in. zagrożeń społecznych i możliwości ich zapobiegania i likwidowania, a także pobudzaniu aktywności społecznej i zawodowej mieszkańców. Działania te powinny iść w parze ze zrównoważonym rozwojem gminy, uwzględniającym, obok kierunków gospodarczych nastawionych na wzrost liczby miejsc pracy i atrakcyjność inwestycyjną gminy, również kierunki wspierające budowę społeczeństwa obywatelskiego – aktywnego i świadomego. Pozwolą one stopniowo na zwiększenie jakości życia mieszkańców gminy.

#### 4. 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, która wskazuje jednocześnie elementy składowe tego dokumentu takie jak diagnoza sytuacji społecznej, prognoza zmian w okresie objętym strategią, a także określenie celów strategicznych, kierunków niezbędnych działań, sposobu realizacji, ram finansowych oraz 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. Obszar lokalnej polityki społecznej kształtują również inne akty normatywne w randze ustawy, wśród których należy wymienić w szczególności:

- ✓ ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 1515 ze zm.);
- ✓ ustawę z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 332 ze zm.);
- ✓ ustawę z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (Dz. U. z 2005 r. Nr 180, poz. 1493 ze zm.);
- ✓ ustawę z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 1356 ze zm.);
- ✓ ustawę z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (t.j. Dz. U. z 2012 r. poz. 124 ze zm.);
- ✓ ustawę z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego (t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 231, poz. 1375);
- ✓ ustawę z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1118 ze zm.);
- ✓ ustawę z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym (t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 225 ze zm.);
- ✓ ustawę z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 94, poz. 651 ze zm.);
- ✓ ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 149 ze zm.);
- ✓ ustawę z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 127, poz. 721 ze zm.);
- ✓ ustawę z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 114 ze zm.);
- ✓ ustawę z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (t.j. Dz. U. z 2013 r. poz. 966 ze zm.);
- ✓ ustawę z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 859);
- ✓ ustawę z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowaniu dzieci (t.j. Dz. U. z 2016 r. poz. 195).



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. Zakłada on realizację trzech podstawowych, wzajemnie wzmacniających się priorytetów:

- ✓ wzrost inteligentny – oparty na wiedzy i innowacjach;
- ✓ wzrost zrównoważony – transformacja w kierunku gospodarki niskoemisyjnej, efektywnie korzystającej z zasobów i konkurencyjnej;
- ✓ wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu – wspieranie gospodarki charakteryzującej się wysokim poziomem zatrudnienia i zapewniającej spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną.

Strategia *Europa 2020* dąży ponadto do osiągnięcia pięciu celów nadrzędnych, które ujęto w formie wskaźników:

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

Na szczeblu krajowym istotne znaczenie ma m.in. *Strategia 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:

- 1) integracja społeczna – zwiększenie aktywności osób wykluczonych i zagrożonych wykluczeniem społecznym; zmniejszenie ubóstwa w grupach najbardziej nim zagrożonych;
- 2) zapewnienie dostępu i określonych standardów usług publicznych – podnoszenie jakości i dostępności usług publicznych; zwiększenie efektywności systemu świadczenia usług publicznych;
- 3) wzmocnienie mechanizmów terytorialnego równoważenia rozwoju oraz integracja przestrzenna dla rozwijania i pełnego wykorzystania potencjałów regionalnych.

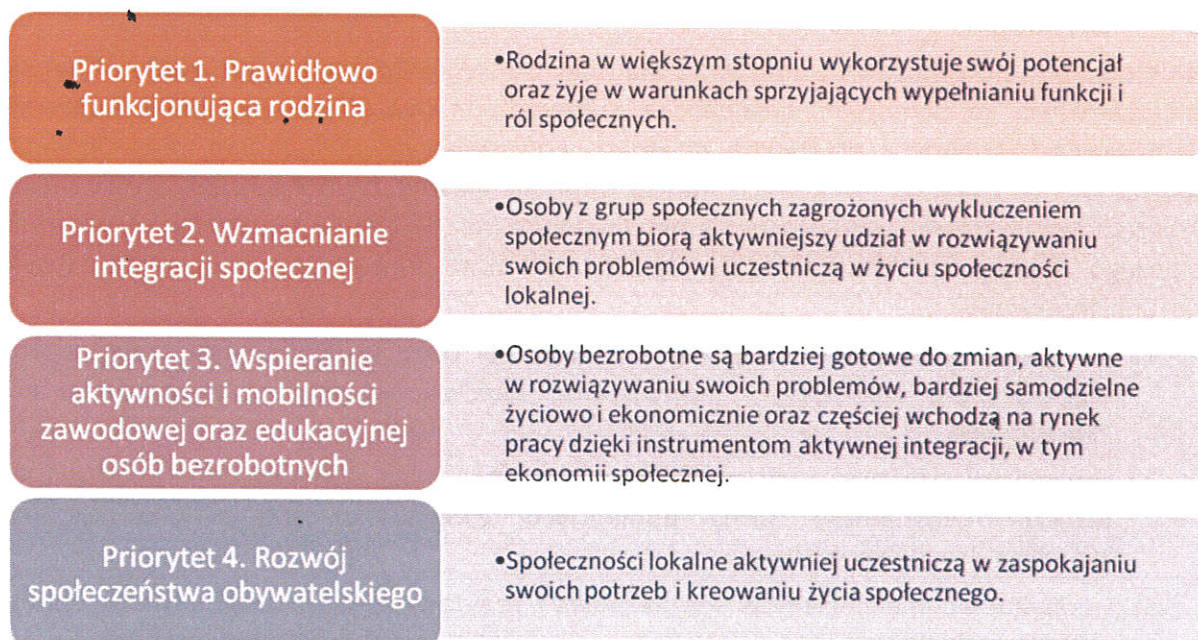
Istotnym dokumentem programowym na szczeblu centralnym, dotyczącym rozwiązywania problemów społecznych, jest *Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji*, którego główny cel stanowi zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym o 1,5 mln oraz wzrost spójności społecznej. Jego realizacji będzie służyć pięć 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, strategia zakłada osiągnięcie w perspektywie 2020 roku następującego celu głównego „Osoby i rodziny z województwa warmińsko-mazurskiego, ich środowiska lokalne i otoczenie instytucjonalne współdziałają ze sobą i są zaangażowane we wzmocnienie integracji oraz aktywizacji społecznej i zawodowej”. Jego realizacji będą służyć cztery cele strategiczne przypisane priorytetom odpowiadającym głównym obszarom problemowym w regionie, tak jak to przedstawiono na poniższym rysunku.

Rysunek 2. Priorytety Strategii polityki społecznej województwa warmińsko-mazurskiego do 2020 roku



ŹRÓDŁO: OPRACOWANIE WŁASNE NA PODSTAWIE STRATEGII POLITYKI SPOŁECZNEJ WOJEWÓDZTWA.



Istotne są również wnioski, wskazówki i postulaty zawarte w szczegółowych programach wojewódzkich, takich jak np.:

- ✓ 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: Pobudzanie aktywności zawodowej i przedsiębiorczości społecznej, Wspieranie rodzin w wypełnianiu podstawowych funkcji, Włączanie osób starszych i niepełnosprawnych do życia społecznego, Sprzyjanie bezpieczeństwu publicznemu i zdrowotnemu oraz Wzrost współpracy oraz potencjału instytucji i organizacji.

Kluczowym dokumentem strategicznym na szczeblu gminy jest Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Gminy Lidzbark na lata 2015-2022. Zawarta w niej wizja przedstawia gminę jako region przyjazny i otwarty dla turystów i mieszkańców, nastawiony na rozwój społeczno-gospodarczy. Misją natomiast jest „stworzenie odpowiednich warunków do społeczno-gospodarczego zrównoważonego rozwoju Gminy Lidzbark w partnerstwie z sektorem biznesowym i pozarządowym, zapewniającego wzrost przedsiębiorczości i zatrudnienia, które wpływają na poprawę jakości życia społeczeństwa lidzbarskiego przy jednoczesnym poszanowaniu wysokich walorów środowiska naturalnego i bogactwa dziedzictwa kulturowego”. Realizacji wizji i misji będzie służyć pięć celów strategicznych oraz przypisane im cele operacyjne, które w sposób bezpośredni lub pośredni przyczynią się do poprawy jakości życia mieszkańców gminy Lidzbark. Ich uzupełnienie i rozszerzenie w sferze lokalnej polityki społecznej stanowią kierunki działań zaplanowane w niniejszym dokumencie.

Tabela 8. Cele strategiczne i operacyjne Strategii Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Gminy Lidzbark na lata 2015-2022

<b>Cel strategiczny 1.</b>
<b>Wzrost jakości kapitału ludzkiego i społecznego w Gminie Lidzbark</b>
1.1. Wzrost aktywizacji zawodowej i integracji społecznej mieszkańców Gminy
1.2. Zwiększenie dostępu do wysokiej jakości usług medycznych
1.3. Rozwój opieki żłobkowej i podniesienie jakości usług w zakresie edukacji przedszkolnej
1.4. Podniesienie poziomu wykształcenia i kwalifikacji zawodowych zgodnych z zapotrzebowaniem rynku pracy
1.5. Budowa marki Gminy Lidzbark poprzez wzbogacenie oferty kulturalnej i sportowej
1.6. Rozwój oferty kulturalnej i rekreacyjno-sportowej
1.7. Wzmocnienie potencjału administracji samorządowej
<b>Cel strategiczny 2.</b>
<b>Zachowanie równowagi między rozwojem gospodarczym, społecznym a stanem środowiska naturalnego</b>
2.1. Rozwój infrastruktury wodno-ściekowej
2.2. Ograniczenie niskiej emisji i poprawa efektywności energetycznej
2.3. Ochrona i przeciwdziałanie degradacji walorów środowiska naturalnego
2.4. Wzrost ekologicznej świadomości mieszkańców i turystów poprzez kampanie edukacyjne i promocję postaw proekologicznych
2.5. Podniesienie świadomości przedsiębiorców w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej na terenach NATURA 2000
<b>Cel strategiczny 3.</b>
<b>Podniesienie dostępności do infrastruktury technicznej i społecznej oraz poprawa układu komunikacyjnego w Gminie Lidzbark</b>
3.1. Podniesienie dostępności infrastruktury sieciowej
3.2. Poprawa układu komunikacyjnego i rozbudowa infrastruktury okołodrogowej
3.3. Rozwój budownictwa mieszkaniowego i infrastruktury społecznej
3.4. Budowa i modernizacja bazy oświatowej
<b>Cel strategiczny 4.</b>
<b>Wzrost atrakcyjności inwestycyjnej i turystycznej Gminy Lidzbark</b>
4.1. Intensywny rozwój mikro, małych i średnich przedsiębiorstw
4.2. Stworzenie warunków do inwestowania
4.3. Wsparcie dziedzictwa gospodarczego regionu, w tym powrót do rzemiosła, dostosowanie struktury i charakteru rolnictwa do potrzeb rynku
4.4. Wsparcie rozwoju turystyki i opracowanie systemu promocji turystyczno-gospodarczego
4.5. Współpraca przedsiębiorstw, jednostek naukowo-badawczych i jednostek samorządu terytorialnego
<b>Cel strategiczny 5.</b>
<b>Zwiększanie atrakcyjności przestrzennej Gminy Lidzbark</b>
5.1. Poprawa ładu przestrzennego
5.2. Pozyskiwanie i przygotowanie nowych terenów pod inwestycje
5.3. Poprawa wizerunku Gminy Lidzbark i ochrona dziedzictwa kulturowego

ŹRÓDŁO: OPRACOWANIE WŁASNE.

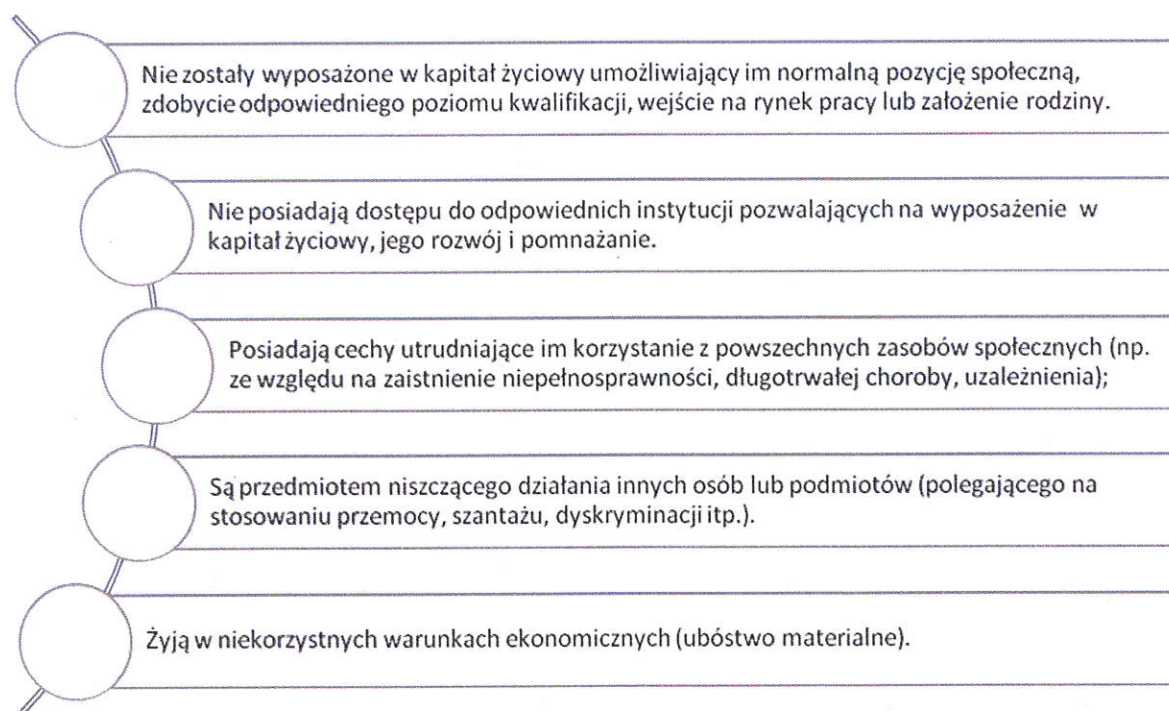


## 5. Wstępne założenia realizacyjne

Opracowanie i wdrażanie *Strategii rozwiązywania problemów społecznych dla Miasta i Gminy Lidzbark na lata 2016-2023* odwołuje się do współczesnych zasad i trendów w europejskiej polityce społecznej, stanowiących odpowiedź 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, które stymuluje rozwój przedsiębiorczości społecznej i aktywności obywatelskiej. Koncepcja ta bazuje na wizji ładu zbiorowego, której fundamentami są: samorządność, solidaryzm i odpowiedzialność obywatelska<sup>15</sup>.

Obecnie jednym z najważniejszych pojęć a zarazem wyzwań dla krajowej, regionalnej i lokalnej polityki społecznej jest „wykluczenie społeczne”, dotyczące osoby, rodziny i szersze grupy społeczne, scharakteryzowane poniżej na rysunku<sup>16</sup>.

Rysunek 3. Charakterystyczne cechy osób i grup wykluczonych społecznie



ŹRÓDŁO: OPRACOWANIE WŁASNE NA PODSTAWIE NARODOWEJ STRATEGII INTEGRACJI SPOŁECZNEJ.

Wykluczenie społeczne jest zjawiskiem wielowymiarowym i kumulatywnym, ponieważ jego przejawy (deprywacja ważnych potrzeb oraz deficyty uczestnictwa w różnych sferach życia społecznego) występują zwykle w tych samych gospodarstwach domowych. W odpowiedzi na to zjawisko, lokalna polityka społeczna powinna uwzględniać następujące rozwiązania:

- 1) orientację na usługi aktywizujące prowadzące do usamodzielnienia beneficjentów, kosztem świadczeń osłonowych;

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> Źródłem są wyznaczniki definicyjne „wykluczenia społecznego” zawarte w przyjętej w 2004 roku przez Radę Ministrów *Narodowej Strategii Integracji Społecznej dla Polski* (s. 22-23). Definicja ta, pomimo upływu czasu, wydaje się nadal trafna i aktualna.

- 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 pracy<sup>17</sup>.

Aktywna integracja osób i rodzin wykluczonych społecznie lub tym problemem zagrożonych, której założenia znajdują odzwierciedlenie w *Strategii rozwiązywania problemów społecznych dla Miasta i Gminy Lidzbark na lata 2016-2023*, wymaga połączenia profesjonalnych metod i instrumentów oddziaływania na różnych poziomach.

Rysunek 4. Poziomy działań w ramach strategii rozwiązywania problemów społecznych



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

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

Wierzchołek „trójkąta oddziaływań” stanowią natomiast sankcje, będące odpowiedzią instytucji państwowych na działania jednostek niezgodne z normami prawa. Kary za złamanie prawa mają istotne znaczenie dla zachowania ładu i porządku wewnętrznego, nie mogą

<sup>17</sup> A. Karwacki, M. Rymsza, *Meandry upowszechniania...*, s. 31-32.



jednak dominować jako sposób oddziaływania na społeczeństwo. Tym bardziej, że w obliczu nakazu instytucjonalnego kierowanego do osób i grup łamiących normy społeczne, często pojawiają się negatywne następstwa tzw. „pomocy narzuconej”<sup>18</sup>. Zmniejszeniu napięcia w relacjach z „trudnym” klientem mogą służyć innowacyjne metody pracy stosowane przez psychologów, pedagogów, pracowników socjalnych i innych specjalistów, które kładą nacisk na odpowiedni proces komunikacji i współpracy sprzyjający poszerzaniu sfery autonomii, odpowiedzialności i kreatywności.

Realizacja założeń Strategii powinna uwzględniać zasady zrównoważonego rozwoju, równości szans oraz dobrego rządzenia. Wyznaczają one akceptowany sposób myślenia, wartościują metody działania służące osiągnięciu założeń strategii oraz określają ramy, w których realizowana jest gminna polityka społeczna. Mają charakter przekrojowy, co oznacza, że powinny być obecne na wszystkich poziomach wdrażania strategii: decyzyjnym, realizacyjnym, ewaluacji, nadzoru i kontroli.

**Zrównoważony i trwały rozwój** – jest to dążenie do równowagi pomiędzy zaspokajaniem podstawowych potrzeb ludzkich a racjonalnym korzystaniem z zasobów naturalnych w perspektywie obecnych i przyszłych pokoleń. Sprostanie wymogom tej zasady jest możliwe dzięki zintegrowaniu polityki środowiskowej (ochrona środowiska), gospodarczej i społecznej, co prowadzi do traktowania zasobów naturalnych jak ograniczonych zasobów gospodarczych oraz wykorzystywania kapitału przyrodniczego w sposób pozwalający na zachowanie funkcji ekosystemów w perspektywie długookresowej.

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

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

---

<sup>18</sup> Zob. więcej: A. Rurka, G. Hardy, C. Defays, *Proszę, nie pomagaj mi! Paradoks pomocy narzuconej*, tłum. U. Bisek i M. Macińska, Warszawa 2013.



Należy zarazem podkreślić, iż silny, nierozzerwalny związek gminy z jej makrootoczeniem<sup>19</sup> wymusza spojrzenie na cele i działania zaplanowane w ramach strategii rozwiązywania problemów społecznych również poprzez pryzmat uwarunkowań zewnętrznych, na które wspólnota samorządowa nie ma wpływu albo posiada jedynie niewielkie możliwości oddziaływania. Niepewność wiążąca się z labilnym otoczeniem (będącym źródłem zarówno licznych szans i możliwości, jak i zagrożeń dla rozwoju lokalnego), a także złożoność i współzależność zjawisk społecznych, stanowiących efekt decyzji i działań wielu różnych autonomicznych podmiotów (osób, rodzin, organizacji i instytucji), zmuszają do umiarkowanego optymizmu odnośnie oczekiwanej zmiany społecznej w perspektywie 2023 roku. Tym bardziej, że podmiotem oraz przedmiotem oddziaływań w ramach polityki społecznej jest zawsze człowiek jako istota wyposażona w wolną wolę oraz rozum, z którego nie zawsze potrafi zrobić odpowiedni użytek. Trudno jest więc oczekiwać, że wszyscy mieszkańcy aktywnie włączą się w eliminowanie problemów i dysfunkcji z życia społecznego. Jednocześnie efekty podejmowanych działań będą w dużej mierze uzależnione od zewnętrznych uwarunkowań politycznych, ekonomicznych oraz prawnych. Kluczowe znaczenie będą miały konkretne decyzje podejmowane przez władze krajowe (ustawodawcę, rząd), ponieważ wiele spraw w funkcjonowaniu państwa polskiego wymaga pilnej reformy<sup>20</sup>. Brak odpowiednich zmian na poziomie regulacji oraz praktyki życia społecznego i gospodarczego może utrudnić, a nawet uniemożliwić wdrożenie wielu potrzebnych rozwiązań na terenie gminy.

---

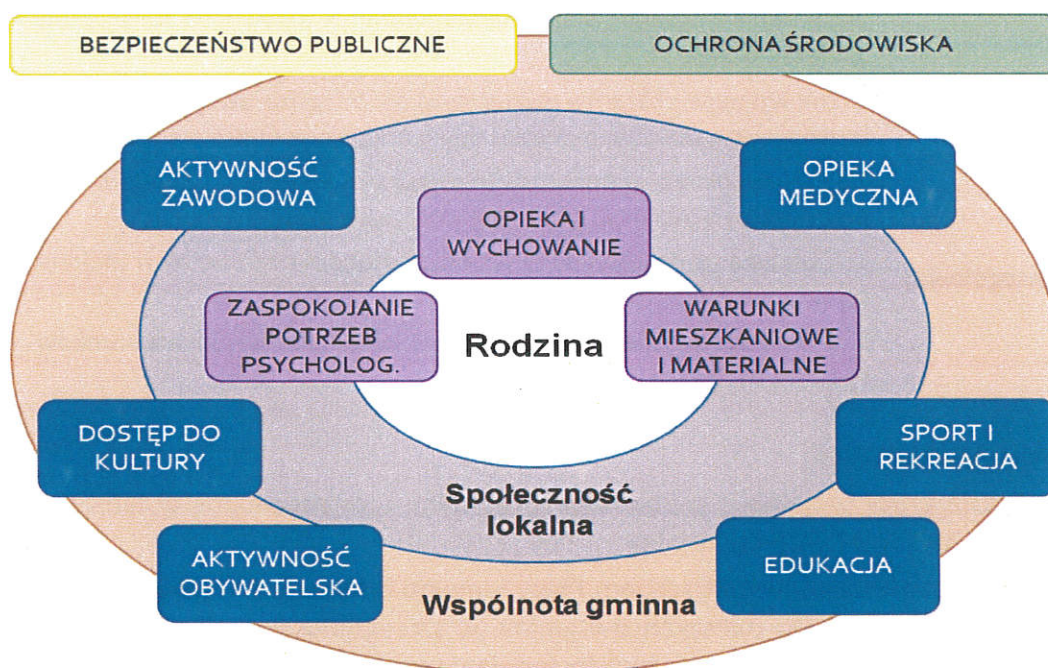
<sup>19</sup> Terytorium gminy nie stanowi układu zamkniętego, lecz poprzez liczne powiązania z otoczeniem partycypuje w zjawiskach i procesach przyrodniczych, demograficznych, ekonomicznych, politycznych i innych o zasięgu regionalnym, krajowym, a nawet globalnym.

<sup>20</sup> Dla przykładu to właśnie liczne regulacje w zakresie gospodarki, rynku pracy oraz pomocy społecznej stanowią bodziec do dezaktywizacji zawodowej zwłaszcza wśród tych obywateli, którzy mają ogólnie mniejsze szanse na zatrudnienie. Prawo przyznaje szereg uprawnień osobom i rodzinom znajdującym się w trudnej sytuacji życiowej, nie wymaga jednak w zamian adekwatnej aktywności, zaś pracownicy służb społecznych nie dysponują skutecznymi narzędziami służącymi eliminowaniu nadużyć ze strony świadczeniobiorców. Ponadto polityka gospodarcza państwa oraz skomplikowane przepisy fiskalne, które kreują wysokie koszty zatrudnienia i inne bariery w prowadzeniu działalności gospodarczej, sprzyjają powstawaniu „szarej strefy” oraz zastępowaniu umów o pracę tzw. umowami śmieciowymi.

## 6. Cele i kierunki działań na lata 2016-2023

Cele lokalnej polityki społecznej wpisują się w misję funkcjonowania Miasta i Gminy Lidzbark. Strategia rozwiązywania problemów społecznych, stanowiąca element kompleksowej strategii rozwoju, koncentruje się na człowieku jako indywidualnej osobie, członku danej rodziny, mniejszej społeczności (osiedle, miejscowość, sołectwo) oraz całej wspólnoty gminnej. W tym kontekście kluczowego znaczenia nabierają zagadnienia związane z efektywnym funkcjonowaniem mieszkańców w otoczeniu rodzinnym, społecznym i zawodowym, zaś gmina, we współpracy z partnerami, powinna wspierać tworzenie odpowiednich do tego warunków, przede wszystkim poprzez dostęp do wysokiej jakości, różnorodnych usług społecznych – w sferach pokazanych na rysunku.

Rysunek 5. Zagadnienia gminnej polityki społecznej



ŹRÓDŁO: OPRACOWANIE WŁASNE.

Wysoka dostępność różnorodnych i profesjonalnie świadczonych usług społecznych, zapewnianych mieszkańcom przez instytucje publiczne oraz podmioty prywatne, winna iść w parze z postawami i zachowaniami społecznymi opartymi na wiedzy, odpowiedzialności oraz gotowości do współpracy w rozwiązywaniu sytuacji problemowych i konfliktów. Wynika stąd potrzeba integracji działań sektorowych prowadzonych w ramach pomocy społecznej, rynku pracy, edukacji, zdrowia, kultury, sportu i rekreacji, mieszkalnictwa oraz polityki prorodzinnej, w ścisłym powiązaniu z realizowanymi w gminie inwestycjami „twardymi” w infrastrukturę komunalną oraz gospodarkę.

Biorąc pod uwagę powyższe, **cel nadrzędny Strategii** brzmi:

**Wzmocnienie potencjału osób i rodzin zamieszkujących Miasto i Gminę Lidzbark oraz dostępności usług społecznych, służące poprawie funkcjonowania mieszkańców w środowisku rodzinnym, zawodowym i społecznym.**

Cel ten zostanie osiągnięty dzięki realizacji celów strategicznych i szczegółowych, przypisanych do określonych priorytetów oraz wynikających z przyjętej wizji pożądanych zmian w każdym z nich.

## **Priorytet I. Zapobieganie bezrobociu, ubóstwu i problemom mieszkaniowym**

<p><b>WIZJA</b> (kierunek oczekiwanych zmian):</p>	<p>Mieszkańcy Miasta i Gminy są samodzielni, zaradni oraz odpowiedzialni za siebie i swoich najbliższych. Osoby w wieku aktywności zawodowej posiadają wykształcenie i kwalifikacje potrzebne na rynku pracy, a także wykazują gotowość do podejmowania zatrudnienia lub prowadzenia własnej firmy, również w sektorze ekonomii społecznej. Praca zawodowa stanowi dla osób i rodzin źródło utrzymania, a także przestrzeń do kontaktów społecznych i samorealizacji. Gospodarstwa domowe posiadają dostateczne warunki materialne do zaspokojenia podstawowych potrzeb takich jak mieszkanie, wyżywienie i ubranie, stanowiących warunek aktywnego funkcjonowania w społeczeństwie.</p>
<p><b>Cel strategiczny:</b></p>	<p>1. Zmniejszenie obszarów wykluczenia osób i rodzin związanych z bezrobociem, ubóstwem materialnym oraz niepewnością mieszkaniową.</p>
<p><b>Cele szczegółowe:</b></p>	<p>1.1. Wzmacnianie kompetencji sprzyjających aktywności zawodowej, przedsiębiorczości oraz samodzielności i zaradności życiowej. 1.2. Ułatwianie dostępu do rynku pracy osobom bezrobotnym znajdującym się w szczególnie trudnej sytuacji. 1.3. Wspieranie osób i rodzin w zapewnieniu odpowiednich warunków socjalno-bytowych.</p>

### **Główne kierunki działań:**

- 1) Realizacja pracy socjalnej z osobami bezrobotnymi i ich rodzinami, w tym w oparciu o kontrakt socjalny i projekt socjalny.
- 2) Współpraca z Powiatowym Urzędem Pracy i innymi instytucjami rynku pracy w zakresie aktywizacji zawodowej mieszkańców gminy, w szczególności osób należących do grup *defaworyzowanych*, m.in. poprzez udostępnianie informacji o wolnych miejscach pracy, doradztwo zawodowe i pośrednictwo pracy, szkolenia i kursy zawodowe, staże, prace społecznie użyteczne.
- 3) Upowszechnianie wiedzy o ekonomii społecznej oraz możliwości uzyskania wsparcia przez osoby planujące prowadzić działalność gospodarczą w ramach spółdzielni socjalnej, fundacji lub stowarzyszenia (poprzez prelekcje, szkolenia, publikacje w mediach lokalnych itp.).
- 4) Rozwój usług opieki nad dziećmi do 6 roku życia w różnych formach (np. żłobki, kluby dziecięce, dzienni opiekunowie, przedszkola i punkty przedszkolne), jako instrumentu ułatwiającego godzenie obowiązków zawodowych z pełnieniem ról rodzinnych, zwłaszcza dla kobiet mających trudności z powrotem lub wejściem na rynek pracy w związku z urodzeniem i wychowywaniem dziecka.
- 5) Wspieranie mieszkańców gminy przejawiających trudności w zakresie prawidłowego prowadzenia gospodarstwa domowego oraz rozwiązywania problemów socjalno-bytowych i finansowych, poprzez organizację poradnictwa, szkoleń i treningów służących nabywaniu umiejętności oraz kształtowaniu odpowiednich postaw.



- 6) Udzielanie wsparcia finansowego oraz świadczeń w naturze rodzinom i osobom znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej, w szczególności niezaradnym życiowo z powodu niepełnosprawności, rodzinom wielodzietnym i niepełnym, bezdomnym, dotkniętym zdarzeniami losowymi, klęskami żywiołowymi lub ekologicznymi.
- 7) Inicjowanie programów na rzecz zwiększania dostępności mieszkań dobrej jakości (w tym w ramach zasobów komunalnych) oraz prewencji przed utratą mieszkania i eksmisją.

**Okres realizacji działań:** 2016-2023 (działania ciągłe)

**Wskaźniki realizacji celów i działań:**

- Liczba mieszkańców Miasta i Gminy (świadczeniobiorców, rodzin i osób w rodzinach) korzystających z pomocy społecznej z powodu bezrobocia, bezdomności, zdarzeń losowych, klęsk żywiołowych i ekologicznych (*źródło danych: MOPS*).
- Liczba mieszkańców Miasta i Gminy (świadczeniobiorców, rodzin i osób w rodzinach), którym przyznano świadczenia pieniężne i niepieniężne (*MOPS*).
- Liczba rodzin oraz osób w rodzinach objętych pracą socjalną (*MOPS*).
- Liczba mieszkańców Miasta i Gminy, w podziale na kobiety i mężczyzn, zarejestrowanych jako osoby bezrobotne (wg stanu na koniec roku), z uwzględnieniem osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy<sup>21</sup> oraz według ustalonych profili pomocy (*PUP Działdowo*).
- Liczba podmiotów gospodarczych mających siedzibę na terenie Miasta i Gminy, w tym w formie jednoosobowej działalności gospodarczej, spółdzielni socjalnej lub organizacji pozarządowej prowadzącej działalność gospodarczą (*GUS, KRS*).
- Odsetek (w %) bezrobotnych w ogólnej liczbie mieszkańców w wieku produkcyjnym (*GUS*).
- Liczba mieszkańców Miasta i Gminy, którzy ukończyli różne formy aktywizacji zawodowej oraz podjęli zatrudnienie lub samozatrudnienie (*PUP, inne instytucje rynku pracy*).
- Liczba działających na terenie Miasta i Gminy instytucjonalnych form opieki i wychowania dzieci do 6 roku życia oraz liczba dzieci korzystających.
- Liczba mieszkań komunalnych oraz mieszkań (lokali) socjalnych będących w zasobie Miasta i Gminy (*Urząd Miejski*).

**Priorytet II. Wspieranie prawidłowego funkcjonowania rodzin oraz rozwoju dzieci i młodzieży**

<p><b>WIZJA</b> <b>(kierunek</b> <b>oczekiwanych</b> <b>zmian):</b></p>	<p>Rodziny zamieszkujące Miasto i Gminę zapewniają swoim członkom odpowiednią opiekę i wychowanie, a także stymulują ich do rozwoju emocjonalnego, intelektualnego i fizycznego. Poprawne relacje pomiędzy rodzicami, dziećmi i innymi dorosłymi członkami rodziny, oparte na wzajemnym szacunku, zaufaniu, szczerości i odpowiedzialności, stanowią podstawę do pomnażania kapitału życiowego niezbędnego do pełnienia ról</p>
---	---

<sup>21</sup> Są to osoby długotrwale bezrobotne, osoby do 30 i po 50 roku życia, osoby korzystające ze świadczeń z pomocy społecznej, osoby niepełnosprawne, a także osoby posiadające co najmniej jedno dziecko do 6 roku życia lub dziecko niepełnosprawne do 18 roku życia.

	społecznych. Rodziny potrafią rozpoznawać sytuacje trudne i kryzysy oraz je przezwyciężać, wykorzystując własne zasoby i uprawnienia, a jeżeli nie jest to możliwe, chętnie korzystają ze wsparcia specjalistów. Dzieci i młodzież mają stworzone odpowiednie warunki opiekuńczo-wychowawcze w rodzinach, a ponadto mogą korzystać z szerokiej oferty aktywności w sferze edukacyjnej, kulturalnej i sportowej proponowanej przez lokalne instytucje i organizacje społeczne. Dzięki temu nabywają wiedzę, praktyczne umiejętności z różnych dziedzin, a także kształtują postawy prozdrowotne, prospołeczne i przedsiębiorcze – a w konsekwencji rozwijają się w sposób wszechstronny. Młodzież zamieszkująca Miasto i Gminę jest przygotowana do wyzwań dorosłego życia, przede wszystkim do efektywnego pełnienia ról rodzinnych, społecznych i zawodowych.
<b>Cel strategiczny:</b>	2. Wzmocnienie rodzin w wypełnianiu podstawowych funkcji, w szczególności w sferze opieki i wychowania dzieci i młodzieży.
<b>Cele szczegółowe:</b>	2.1. Wzrost kompetencji rodziców oraz prawnych opiekunów w zakresie należytej opieki i wychowania dzieci. 2.2. Zmniejszenie częstości występowania sytuacji trudnych w rodzinie, w tym przemocy domowej i kryzysów. 2.3. Zapewnienie dzieciom i młodzieży dobrych warunków do życia i wszechstronnego rozwoju.

#### **Główne kierunki działań:**

- 1) Realizacja na terenie Miasta i Gminy akcji społecznych (również w ramach kampanii ogólnopolskich i regionalnych) oraz różnorodnych form edukacji służących podnoszeniu świadomości rodzicielskiej, nabywaniu kompetencji związanych z pełnieniem ról rodzinnych, a także uwrażliwianiu mieszkańców na problem przemocy w rodzinie i inne dysfunkcje (np. zajęcia w ramach „Szkoły dla rodziców i wychowawców”, spotkania i konsultacje ze specjalistami, broszury informacyjne, artykuły w prasie lokalnej).
- 2) Pedagogizacja rodziców w szczególności w zakresie roli wychowawczej, potrzeb psychicznych dziecka, znaczenia wspólnego spędzania czasu, stosowania kar i pochwał oraz świadomości zagrożeń społecznych, a także wzmocnienie współpracy placówek oświatowych z rodzicami dzieci uczęszczających do szkół.
- 3) Zapewnienie wsparcia rodzinom doświadczającym trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych, w tym zwłaszcza zagrożonym odebraniem dzieci i umieszczeniem w pieczy zastępczej, w postaci:
  - pracy socjalnej oraz asystentury rodzinnej;
  - pomocy rodzin wspierających i wolontariuszy;
  - organizacji grup samopomocowych;
  - placówek wsparcia dziennego dla rodzin, działających w formie opiekuńczej, specjalistycznej lub pracy podwórkowej.
- 4) Rozwój poradnictwa specjalistycznego, w szczególności prawnego, psychologicznego i rodzinnego, w tym terapii rodzinnej, świadczonego osobom i rodzinom, które wykazują potrzebę wsparcia w rozwiązywaniu swoich problemów życiowych lub znajdują się w sytuacji kryzysowej.
- 5) Monitorowanie sytuacji rodzin zagrożonych dysfunkcjami lub już doświadczających poważnych problemów, a także podejmowanie działań interwencyjnych, terapeutycznych i kompensacyjnych w ścisłej współpracy z Powiatowym Centrum

Pomocy Rodzinie, policją, placówkami oświaty i ochrony zdrowia, organizacjami pozarządowymi i kościelnymi, osobami prywatnymi i innymi podmiotami (w zależności od konkretnego przypadku).

- 6) Położenie większego nacisku w kształceniu dzieci i młodzieży na rozwijanie kompetencji kluczowych<sup>22</sup>, umiejętności interpersonalnych oraz postaw aktywnego uczestnictwa w życiu publicznym, z wykorzystaniem aktywizujących metod pracy oraz technologii informacyjnych i komunikacyjnych (TIK).
- 7) Organizacja zajęć pozalekcyjnych i pozaszkolnych w formach atrakcyjnych dla dzieci i młodzieży, takich jak warsztaty, koła zainteresowań, konkursy, turnieje sportowe, wycieczki, obozy edukacyjne czy wymiany międzynarodowe, służących doskonaleniu wiedzy i umiejętności oraz rozwijających pasje i zainteresowania.
- 8) Zapewnienie możliwości korzystania ze wsparcia psychologa oraz doradcy zawodowego przez dzieci i młodzież w wieku gimnazjalnym w stopniu uwzględniającym ich potrzeby rozwojowe.

**Okres realizacji działań:** 2016-2023 (działania ciągłe)

**Wskaźniki realizacji celów i działań:**

- Liczba mieszkańców Miasta i Gminy (świadczeniobiorców, rodzin i osób w rodzinach) objętych pomocą społeczną z powodu bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego, potrzeby ochrony macierzyństwa, w tym wielodzietności oraz z powodu przemocy w rodzinie (*źródło danych: MOPS*).
- Liczba rodzin i osób w rodzinach objętych wsparciem asystenta rodziny (*MOPS*).
- Liczba rodzin i osób w rodzinach korzystających z pomocy rodzin wspierających i wolontariuszy; grup samopomocowych; placówek wsparcia dziennego dla rodzin; poradnictwa specjalistycznego (*MOPS*).
- Liczba przeprowadzonych akcji społecznych oraz różnych form edukacji, w tym upowszechniających wiedzę na temat problemu przemocy w rodzinie i innych dysfunkcji (*podmioty realizujące*).
- Liczba interwencji domowych policji, w tym liczba interwencji, w trakcie których stwierdzono przemoc w rodzinie (*Komenda Powiatowa Policji w Działdowie*).
- Liczba założonych Niebieskich Kart przekazanych do rozpatrzenia przez Zespół Interdyscyplinarny ds. przemocy w rodzinie (*Zespół Interdyscyplinarny*).
- Liczba dzieci z terenu Miasta i Gminy umieszczonych w pieczy zastępczej (*MOPS, PCPR*).
- Liczba dzieci, które po pobycie w pieczy zastępczej powróciły do rodziny biologicznej (*MOPS, PCPR*).
- Liczba dzieci i młodzieży uczęszczającej na zajęcia pozalekcyjne i pozaszkolne (*placówki oświatowe i podmioty prowadzące zajęcia*).

---

<sup>22</sup> Wśród kompetencji kluczowych można wymienić w szczególności umiejętność porozumiewania się w języku ojczystym i w językach obcych, kompetencje matematyczne, naukowo-techniczne i informatyczne, umiejętność uczenia się, kreatywność, kooperację i przedsiębiorczość.



### Priorytet III. Włączenie społeczne osób starszych, niepełnosprawnych i chorych

<p><b>WIZJA</b> (kierunek oczekiwanych zmian):</p>	<p>Osoby starsze, chore i niepełnosprawne są pełnoprawnymi i aktywnymi uczestnikami życia społecznego. Zarówno starzenie się organizmu, jak i ograniczenie jego sprawności spowodowane przez niepełnosprawność albo ciężką i/lub długotrwałą chorobę, są traktowane jako naturalny proces i element życia, nie stanowiący czynnika uzasadniającego marginalizację tych osób i ich rodzin. W związku z tym osoby starsze, chore i niepełnosprawne mają motywację do działania oraz możliwości podejmowania aktywności społecznej, edukacyjnej i zawodowej w takim stopniu, na jaki pozwala im stan zdrowia. Żyją w otoczeniu swoich rodzin i przyjaciół, wspierane przez lokalną społeczność, której również mogą wiele dać: doświadczenie, pomysły, wiedzę i swój czas. Natomiast osoby, którym stan zdrowia ogranicza sprawność oraz uniemożliwia podejmowanie aktywności, korzystają z szerokiej oferty pomocy i wsparcia.</p>
<p><b>Cel strategiczny:</b></p>	<p>3. Poprawa jakości życia osób starszych, ciężko lub przewlekłe chorych oraz osób z niepełnosprawnością w środowisku lokalnym.</p>
<p><b>Cele szczegółowe:</b></p>	<p>3.1. Zapewnienie dostępności różnych form opieki i wsparcia dla osób o ograniczonej samodzielności. 3.2. Rozwój wszechstronnej aktywności osób starszych, chorych oraz niepełnosprawnych. 3.3. Zwiększenie świadomości społecznej w zakresie problemów i potrzeb osób starszych, chorych oraz niepełnosprawnych.</p>

#### Główne kierunki działań:

- 1) Zapewnienie na terenie Miasta i Gminy wysokiej jakości usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych, dostępności miejsc w ośrodkach wsparcia dziennego, mieszkaniach chronionych, a także pomocy sąsiedzkiej i wolontariatu na rzecz osób w podeszłym wieku, przewlekłe chorych i niepełnosprawnych, zwłaszcza samotnych i ubogich, w celu jak najdłuższego utrzymania ich w lokalnym środowisku (zamiast kierowania do domów pomocy społecznej).
- 2) Likwidacja barier architektonicznych, komunikacyjnych oraz transportowych utrudniających osobom niepełnosprawnym poruszanie się w przestrzeni publicznej oraz w miejscu zamieszkania.
- 3) Wspieranie różnorodnych form aktywności zawodowej, społecznej, edukacyjnej, kulturalnej i sportowo-rekreacyjnej osób starszych i niepełnosprawnych, w tym m.in. zajęć rozwijających pasje i zainteresowania, wycieczek i wyjazdów kulturalnych, pogadarek dotyczących bezpieczeństwa fizycznego i materialnego, a także kursów i szkoleń podnoszących kompetencje cyfrowe niezbędne do radzenia sobie w z informatyzowanym społeczeństwie.
- 4) Realizacja programów edukacyjnych, kampanii oraz akcji informacyjnych dotyczących potrzeb i problemów osób starszych, niepełnosprawnych i przewlekłe chorych, służących przełamywaniu stereotypów społecznych oraz integracji tych grup.
- 5) Upowszechnianie informacji o uprawnieniach oraz o różnych dostępnych formach pomocy przysługujących osobom starszym, niepełnosprawnym i przewlekłe chorym, a także ich rodzinom – w ścisłej współpracy z Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie,

placówkami oświaty i ochrony zdrowia, organizacjami pozarządowymi i kościelnymi, osobami prywatnymi i innymi podmiotami.

**Okres realizacji działań:** 2016-2023 (działania ciągłe)

**Wskaźniki realizacji celów i działań:**

- Liczba oraz odsetek osób w wieku poprodukcyjnym w ogóle ludności Miasta i Gminy (*źródło danych: GUS*).
- Liczba oraz odsetek świadczeniobiorców pomocy społecznej w wieku poprodukcyjnym (*MOPS*).
- Liczba mieszkańców Miasta i Gminy (świadczeniobiorców, rodzin i osób w rodzinach) objętych pomocą społeczną z powodu niepełnosprawności oraz długotrwałej lub ciężkiej choroby (*MOPS*).
- Liczba osób korzystających z usług opiekuńczych (w tym specjalistycznych) w miejscu zamieszkania (*MOPS*).
- Liczba działających na terenie gminy placówek zapewniających pomoc i wsparcie dla osób starszych, niepełnosprawnych i przewlekle chorych oraz liczba osób korzystających z ich usług (*podmioty prowadzące placówki*).
- Liczba mieszkań chronionych prowadzonych przez samorząd lub podmioty niepubliczne (np. organizacje pożytku publicznego) udostępnionych mieszkańcom gminy (*podmioty prowadzące placówki*).
- Liczba zrealizowanych inicjatyw służących aktywizacji oraz integracji osób starszych, chorych i niepełnosprawnych ze środowiskiem; liczba uczestników tych wydarzeń (*podmioty realizujące*).

**Priorytet IV. Rozwój aktywnej, świadomej i wolnej od dysfunkcji społeczności**

<p><b>WIZJA</b> (kierunek oczekiwanych zmian):</p>	<p>Społeczność lokalna jest zintegrowana i aktywna, cechuje ją wysoki poziom empatii, liczne przejawy samopomocy oraz identyfikowanie się mieszkańców z ich „Małą Ojczyzną”. Ludność Miasta i Gminy ma wysokie poczucie bezpieczeństwa, zaś skala dysfunkcji zmniejsza się wraz ze wzrostem świadomości oraz rozwojem usług wsparcia dla osób i rodzin ich doświadczających. Społeczność potrafi zadbać o zdrowie i ekologię, aby zapewnić sobie dobrą jakość życia na starość, a także unikać chorób cywilizacyjnych i ograniczać ryzyko niepełnosprawności. Mieszkańcy są ponadto świadomi, w jaki sposób mogą aktywnie kreować otaczającą ich rzeczywistość, tworzą grupy nieformalne i organizacje pozarządowe oraz partycypują we władzy na lokalnym szczeblu.</p>
<p><b>Cel strategiczny:</b></p>	<p>4. Wzrost świadomości i aktywności społecznej, sprzyjający rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego Miasta i Gminy.</p>
<p><b>Cele szczegółowe:</b></p>	<p>4.1. Podniesienie wśród mieszkańców stanu wiedzy i umiejętności ważnych w różnych obszarach życia społecznego. 4.2. Zwiększenie zaangażowania społeczności w sprawy lokalne. 4.3. Wzmocnienie oddziaływań profilaktycznych w zakresie zdrowia i uzależnień.</p>

### **Główne kierunki działań:**

- 1) Realizacja programów edukacyjnych służących podnoszeniu wiedzy oraz kształtowaniu odpowiednich postaw prospołecznych, w szczególności w zakresie:
  - a) ochrony środowiska, dbania o czystość najbliższego otoczenia, segregacji odpadów, racjonalnego korzystania z zasobów naturalnych, wykorzystania odnawialnych źródeł energii itp.;
  - b) zdrowia, w tym: profilaktyki chorób (np. nowotworowych, układu krążenia, cukrzycy), profilaktyki stomatologicznej, zdrowego stylu życia, właściwego odżywiania się, dbałości o higienę i kulturę fizyczną;
  - c) bezpieczeństwa publicznego, w tym: umiejętności udzielania pierwszej pomocy przedmedycznej, nowych form zagrożeń takich jak np. cyberprzestępczość, a także konsekwencji wynikających z łamania przepisów prawa;
  - d) wiedzy ekonomicznej, w tym: gospodarowania budżetem domowym, zawierania umów kupna-sprzedaży, praw konsumenckich, zakładania lokat oszczędnościowych, zaciągania pożyczek i kredytów;
  - e) wiedzy prawnej i obywatelskiej uwzględniającej m.in. zasady demokratyczne, prawa człowieka, ideę samorządności, zagadnienia integracji europejskiej oraz krytyczny odbiór treści medialnych.
- 2) Wdrażanie programów edukacyjno-profilaktycznych skierowanych do dzieci, młodzieży oraz osób dorosłych dotyczących uzależnień od substancji psychoaktywnych, uzależnień behawioralnych, innych zachowań ryzykownych oraz zachowań agresywnych w szkołach.
- 3) Organizowanie społeczności lokalnej poprzez środowiskową pracę socjalną, animację społeczną, streetworking, a także wspieranie liderów społecznych, grup nieformalnych oraz zorganizowanych aktywności mieszkańców (np. działalności stowarzyszeń, klubów seniora, kół gospodyń wiejskich).
- 4) Prowadzenie przy aktywnym zaangażowaniu mieszkańców sołectw i osiedli uroczystości, imprez i konkursów oraz cyklicznych akcji sprzątania, mających na celu m.in. poprawę estetyki i jakości życia, a także integrację społeczności przez wspólne działanie.
- 5) Wykorzystywanie różnorodnych form konsultacji społecznych (np. spotkania otwarte, debaty, warsztaty obywatelskie, badania ankietowe, zespoły konsultacyjne) przy podejmowaniu przez władze gminy decyzji w sprawach ważnych dla społeczności, w sposób stwarzający warunki do powszechnego w nich uczestnictwa osób i organizacji pozarządowych.
- 6) Poszukiwanie i wdrażanie nowych rozwiązań w obszarze aktywizacji społecznej oraz rozwoju lokalnego, uwzględniających doświadczenia innych miast i gmin oraz partnerów zagranicznych.

**Okres realizacji działań:** 2016-2023 (działania ciągłe)

### **Wskaźniki realizacji celów i działań:**

- Liczba zrealizowanych działań/programów o charakterze edukacyjno-profilaktycznym oraz liczba ich uczestników (*źródło danych: podmioty realizujące*).
- Liczba organizacji pozarządowych mających siedzibę na terenie Miasta i Gminy (*GUS*).

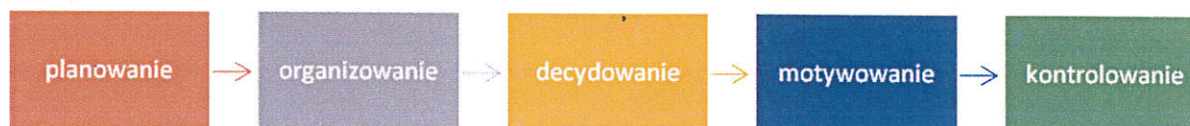


- Liczba organizacji pozarządowych, które otrzymały dotacje na realizację zadań Miasta i Gminy, w tym w drodze pozakonkursowej (*Urząd Miejski*).
- Liczba przeprowadzonych konsultacji społecznych – ze wskazaniem form oraz liczby ich uczestników (*Urząd Miejski*).
- Liczba nowoutworzonych oraz działających zespołów o charakterze inicjatywnym, konsultacyjnym i opiniodawczym; liczba osób wchodzących w ich skład, w tym odsetek reprezentujących sektor obywatelski i przedsiębiorców (*Urząd Miejski*).
- Liczba zrealizowanych projektów oraz wdrożonych nowych rozwiązań w obszarze aktywizacji społecznej oraz rozwoju lokalnego (*podmioty realizujące*).

Zakłada się, iż wyżej wymienione priorytety, cele oraz kierunki działań będą realizowane w pełnym horyzoncie czasowym strategii (2016-2023), dlatego też odstąpiono od opracowania odrębnego, szczegółowego harmonogramu. Jednakże w kolejnych latach, w zależności od zdiagnozowanych potrzeb oraz realnych możliwości organizacyjnych i finansowych samorządu gminy i partnerów lokalnych, mogą nie być wdrażane wszystkie zadania. Ponadto przewiduje się możliwość rozszerzenia ich zakresu, jeżeli pojawią się nowe potrzeby oraz koncepcje rozwiązywania problemów społecznych.

## 7. Zarządzanie realizacją Strategii

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



Specyfika zarządzania realizacją strategii rozwiązywania problemów społecznych wynika z charakteru tego dokumentu oraz regulacji prawnych określających ramy jego wdrażania. Opracowanie i realizacja Strategii jest zadaniem obowiązkowym gminy, co wynika z art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

### 7.1. Podmioty realizujące

Kluczową rolę w zakresie planowania oraz podejmowania decyzji strategicznych będą odgrywały władze Miasta i Gminy Lidzbark – Burmistrz oraz Rada Miejska, natomiast instytucją koordynującą działania związane z wdrażaniem Strategii, zgodnie z art. 112 ust. 9 ustawy o pomocy społecznej, będzie Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Lidzbarku, do zadań którego należy w szczególności:

- ✓ ustalanie z interesariuszami bieżących potrzeb, podziału zadań i odpowiedzialności, a także uszczegóławianie zapisów strategii w postaci rocznych lub kilkuletnich programów wynikających z ustawy o pomocy społecznej i innych ustaw;
- ✓ przekazywanie władzom, lokalnym partnerom i instytucjom współpracującym oraz mieszkańcom informacji na temat stanu wdrożenia poszczególnych priorytetów, a także pozyskiwanie informacji zwrotnej w zakresie problemów i potrzeb;
- ✓ regularny monitoring poziomu osiągnięcia celów i rezultatów oraz zakresu zrealizowanych działań;
- ✓ przedkładanie władzom Gminy oraz lokalnym partnerom stosownych wniosków oraz rekomendacji dotyczących decyzji 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 Miejskiego w Lidzbarku, Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych, Zespołu Interdyscyplinarnego ds. przemocy w rodzinie, gminnych placówek oświatowych, instytucji kultury 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 Miasta i Gminy Lidzbark.

Skuteczne i efektywne działanie oraz współdziałanie wyżej wymienionych podmiotów wydaje się warunkiem niezbędnym do osiągnięcia sukcesu w realizacji celów długoterminowych Strategii. Rekomendowane jest w związku z tym powołanie zespołu zadaniowego ds. wdrażania i monitoringu Strategii, który miałby charakter ciała konsultacyjnego, doradczego i inicjatywnego. Do jego zadań należałoby m.in. pozyskiwanie, analiza i wymiana informacji na temat problemów i potrzeb społecznych; udział w opracowywaniu gminnych programów pomocy społecznej; śledzenie i ocena wpływu uwarunkowań zewnętrznych, np. zmian prawa, procesów ekonomicznych czy zjawisk społeczno-kulturowych, na aktualność założeń Strategii; przygotowanie raportów monitoringowych zawierających informacje na temat stanu wdrożenia poszczególnych priorytetów, a także przedkładanie wniosków i rekomendacji adresowanych do władz gminy oraz lokalnych partnerów.

W skład zespołu powinni wchodzić przedstawiciele MOPS oraz innych kluczowych instytucji działających w obszarze lokalnej polityki społecznej, w szczególności Urzędu Miejskiego, placówek oświatowych i kultury, GKRPA, radni i sołtysi, a także reprezentanci sektora obywatelskiego.

## 7.2. Monitoring

Monitoring oznacza stałą obserwację bądź kontrolę określonych procesów i zjawisk. Stanowi proces gromadzenia oraz analizowania informacji ilościowych i jakościowych, służący odpowiedzi na pytania o to, co, kiedy i jak zostało zrobione. Dzięki monitoringowi można uchwycić różnice pomiędzy założeniami planu strategicznego a ich faktycznym wykonaniem zarówno w obszarze rzeczowym, dotyczącym postępu realizacji działań pod względem osiągniętych efektów oraz terminowości wykonania, jak i finansowym, obejmującym zarządzanie środkami, przede wszystkim pod kątem efektywności wydatków.

Monitoring realizacji *Strategii rozwiązywania problemów społecznych dla Miasta i Gminy Lidzbark na lata 2016-2023* będzie prowadzony nie rzadziej niż raz na dwa lata, za każde dwa zakończone lata kalendarzowe jej wdrażania. Przedmiotem monitoringu będą wskaźniki<sup>23</sup> oparte na obiektywnych dowodach obrazujących stan założonych działań oraz osiągniętych rezultatów i celów. Odnoszą się one do kierunków niezbędnych działań, które zostały przyporządkowane poszczególnym priorytetom Strategii. Monitoringowi mogą podlegać również wskaźniki kontekstowe, pokazujące ogólną sytuację społeczną Miasta i Gminy Lidzbark, mające charakter komplementarny wobec wskaźników realizacji działań. Ich analiza pozwoli spojrzeć znacznie szerzej na proces realizacji Strategii, również w odniesieniu do uwarunkowań wewnętrznych i zewnętrznych rozwoju społeczno-gospodarczego.

Katalog wskaźników ma charakter otwarty. Jeżeli w procesie monitoringu zostanie zidentyfikowana potrzeba modyfikacji jego zakresu, możliwe jest 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 Dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Lidzbarku.

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;

---

<sup>23</sup> Katalog wskaźników został przedstawiony w poprzednim rozdziale w ramach priorytetów realizacji Strategii.



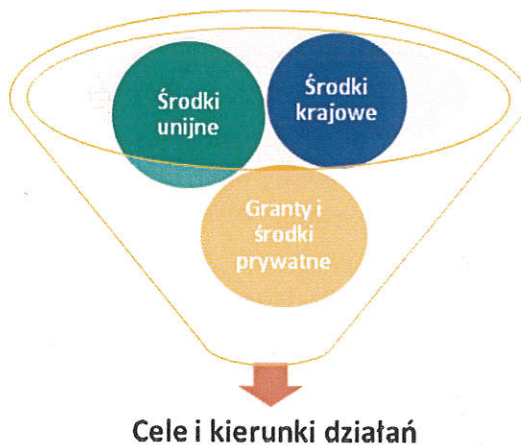
- ✓ ogólną charakterystykę bieżącej sytuacji społeczno-ekonomicznej Gminy;
- ✓ prezentację obszarów i celów Strategii, zrealizowanych wskaźników wdrażania, a także opis zrealizowanych działań pod względem jakościowym i ilościowym;
- ✓ wnioski i rekomendacje.

Ze względu na terminy udostępniania danych statystycznych<sup>24</sup>, zaleca się, aby raporty z monitoringu były opracowywane do końca czerwca roku następującego po okresie sprawozdawczym, a następnie przedkładane Burmistrzowi i Radzie Miejskiej. Po ich zatwierdzeniu należy zapewnić możliwość swobodnego dostępu i zapoznania się z nimi przez obywateli, na przykład poprzez zamieszczenie w Biuletynie Informacji Publicznej.

### 7.3. Główne źródła finansowania

Z uwagi na szeroki katalog działań planowanych w ramach *Strategii rozwiązywania problemów społecznych dla Miasta i Gminy Lidzbark na lata 2016-2023* należy w ich realizacji uwzględnić środki pochodzące z różnych źródeł finansowania. Zasadniczo można je podzielić na trzy grupy, tj. na środki krajowe, środki unijne oraz granty i środki prywatne.

Jednym z podstawowych źródeł finansowania będzie budżet Miasta i 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,*
- ✓ *Resortowy program rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 MALUCH,*
- ✓ *Program asystent rodziny i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej,*

<sup>24</sup> Względnie długi czas oczekiwania dotyczy w szczególności statystyki publicznej prowadzonej przez GUS. Dla przykładu najświeższe dane dotyczące demografii są zwykle dostępne około połowy maja.

✓ *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 wybranych 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 Miasta i Gminy Lidzbark z trzecim sektorem – w formie wzajemnego informowania o planowanych i realizowanych działaniach, a także przy okazji projektów partnerskich.

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

WICEPRZEWODNICZĄCA  
RADY MIEJSKIEJ  
*Grażyna Zakrzewska*  
Grażyna Zakrzewska

