

Załącznik
do Uchwały Nr XIV/116/2015
Rady Miasta Lubawa
z dnia 23 grudnia 2015 roku

Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Lubawa na lata 2016-2021



LUBAWA 2015

Spis treści

Wykaz skrótów	4
Wstęp	5
1. Ramy formalno-prawne i aksjologiczne strategii	6
1.1. Uwarunkowania prawne i programowe.....	6
1.2. Wartości i zasady nadrzędne	9
2. Diagnoza sytuacji społecznej Miasta Lubawa	11
2.1. Ogólna charakterystyka Miasta	11
2.2. Ludność.....	12
2.3. Warunki życia.....	15
2.3.1. Budżet Miasta.....	15
2.3.2. Lokalny rynek pracy.....	17
2.3.3. Infrastruktura komunalna i mieszkaniowa.....	19
2.3.4. Usługi społeczne	20
2.4. Wyzwania lokalnej polityki społecznej	23
2.4.1. Dominujące problemy Miasta w ujęciu pomocy społecznej.....	24
2.4.2. Bezrobocie	27
2.4.3. Dysfunkcje społeczne	30
2.5. Aktywność społeczna i obywatelska.....	32
2.6. Miasto Lubawa w świetle wyników badań społecznych	34
2.6.1. Charakterystyka respondentów	34
2.6.2. Jakość życia w Mieście.....	35
2.6.3. Problemy społeczne z perspektywy mieszkańców	37
2.6.4. Aktywność społeczna mieszkańców.....	39
2.7. Problemy i potrzeby społeczne w opinii lokalnych liderów	41
2.8. Podsumowanie – prognoza zmian, główne wnioski i rekomendacje.....	42
3. Strategiczna wizja projektowanych zmian	44
3.1. Wizja i misja Miasta Lubawa w sferze społecznej	44
3.2. Cele i kierunki działań	45
Priorytet I. Kompleksowy system wsparcia rodzin, zwłaszcza wychowujących dzieci	45
Priorytet II. Działania na rzecz poprawy jakości życia osób starszych, chorujących i niepełnosprawnych	49
Priorytet III. Profilaktyka oraz łagodzenie skutków uzależnień i innych czynników szczególnego ryzyka	52
Priorytet IV. Pobudzanie i rozwój oddolnej aktywności oraz współpracy w obszarze polityki społecznej.....	54

4.	Wdrażanie i monitoring strategii	58
4.1.	Zarządzania realizacją strategii – podstawowe założenia	58
4.2.	Monitoring wdrażania strategii	59
4.2.1.	Wskaźniki realizacji działań i rezultatów	60
4.2.2.	Metody i narzędzia monitoringu	63
4.3.	Ramy finansowe strategii	64
	Spisy tabel i wykresów	66
	Aneks	67

Wykaz skrótów

APS – aktywna polityka społeczna
DPS – Dom Pomocy Społecznej w Lubawie
GUS – Główny Urząd Statystyczny
KRS – Krajowy Rejestr Sądowy
MKRPA – Miejska Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych
MOK – Miejski Ośrodek Kultury w Lubawie
MOPS – Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Lubawie
MOZ – Miejski Ośrodek Zdrowia w Lubawie
MZI – Miejski Zespół Interdyscyplinarny w Lubawie
OSiR – Ośrodek Sportu i Rekreacji w Lubawie
OSP – Ochotnicza Straż Pożarna w Lubawie
PCPR – Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Łławie
PES – podmioty ekonomii społecznej¹
PKW – Państwowa Komisja Wyborcza
POZ – podstawowa opieka zdrowotna
PPP – Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna w Łławie
PUP – Powiatowy Urząd Pracy w Łławie
RP – Rzeczpospolita Polska
SRPS – strategia rozwiązywania problemów społecznych
ŚDS – Środowiskowy Dom Samopomocy w Lubawie
UE – Unia Europejska
UM – Urząd Miasta Lubawa
WTZ – Warsztat Terapii Zajęciowej w Lubawie

¹ Przyjęte w niniejszym dokumencie rozumienie pojęcia „podmioty ekonomii społecznej” odpowiada definicji wypracowanej w *Krajowym Programie Rozwoju Ekonomii Społecznej*, uchwalonym przez Radę Ministrów RP w dniu 12.08.2014.

Wstęp

Strategia rozwiązywania problemów społecznych (SRPS) stanowi wyraz lokalnej polityki społecznej. W szerokim znaczeniu jest to działalność zmierzająca do poprawiania standardów życia wszystkich mieszkańców wspólnoty samorządowej, a nie tylko grup marginalizowanych z uwagi na doświadczane problemy i bariery. Tak rozumiana polityka społeczna obejmuje zagadnienia z dziedziny zatrudnienia (w tym przeciwdziałania dyskryminacji i nierównościom na rynku pracy), edukacji, kultury, wypoczynku, ochrony zdrowia czy zabezpieczenia potrzeb materialnych i mieszkaniowych. Nowoczesna ochrona socjalna obywateli wymaga zatem integracji działań podejmowanych na szczeblu lokalnym przez różne podmioty, przede wszystkim władze i jednostki organizacyjne gminy, a także partnerów samorządu – instytucje publiczne, organizacje obywatelskie, przedsiębiorców i osoby fizyczne.

Wyrazem powyższego podejścia jest prezentowana *Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Lubawa na lata 2016-2021*. Została ona opracowana 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.

Dokument składa się z dwóch zasadniczych części: diagnozy sytuacji społecznej Miasta Lubawa oraz założeń programowych (wdrożeniowych). Pierwszy z wymienionych elementów został umieszczony w najszerszym rozdziale drugim, który zawiera ogólną charakterystykę Miasta, analizę wybranych czynników determinujących jakość życia mieszkańców oraz dominujących problemów społecznych, wyniki zrealizowanych badań społecznych, problemy i potrzeby społeczne z perspektywy lokalnych liderów, a także wnioski i zalecenia praktyczne. Diagnoza sytuacji społecznej Miasta została opracowana w oparciu o dane, których najbogatsze źródło stanowił Główny Urząd Statystyczny, w szczególności Bank Danych Lokalnych, a także różne publikacje GUS, zarówno krajowe jak i regionalne, udostępniane przez Urząd Statystyczny w Olsztynie. Wykorzystano również lokalne bazy danych UM, MOPS, PUP, policji i innych instytucji. Należy tu nadmienić, że w opracowaniu posłużono się danymi najbardziej aktualnymi na moment przygotowywania diagnozy. Cennych informacji w zakresie potrzeb i oczekiwań społecznych dostarczyły również badania ankietowe, przeprowadzone w okresie kwiecień-czerwiec 2015 r. na próbie 5% mieszkańców miasta w wieku od 15 lat wwyż.

Druga zasadnicza część strategii zawiera wizję projektowanych zmian oraz katalog niezbędnych kierunków działań, następnie zaś wskazówki, jak skutecznie zarządzać realizacją strategii. Założenia te zostały wypracowane w trakcie dwóch warsztatów planowania strategicznego, które odbyły się 17 czerwca i 7 września 2015 r. w Lubawie. W spotkaniach brali udział członkowie *Zespołu ds. opracowania Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Lubawa na lata 2016-2021*, powołanego Zarządzeniem nr 46/2015 Burmistrza Miasta Lubawa z dnia 09.06.2015 roku (skład zespołu stanowi aneks do strategii).

Podsumowując, niniejszą strategię opracowano w sposób partycypacyjny, który uwzględnia potrzeby i oczekiwania różnych grup i podmiotów. W dłuższej perspektywie powinno się to przyczynić do większego zainteresowania problemami społecznymi, jak również służyć wzmocnieniu lokalnego rozwoju z uwzględnieniem zasad partnerstwa, dialogu społecznego i zrównoważonego rozwoju.

1. Ramy formalno-prawne i aksjologiczne strategii

1.1. Uwarunkowania prawne i programowe

Kluczowe znaczenie w programowaniu lokalnej polityki społecznej mają regulacje prawne oraz dokumenty strategiczne i programowe przyjmowane na szczeblu międzynarodowym (przede wszystkim UE), krajowym i regionalnym. Definiują one ramy formalno-prawne dla działania władz samorządowych, wskazując jednocześnie priorytetowe obszary interwencji publicznej.

Strategia rozwiązywania problemów społecznych opracowywana jest na podstawie 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 i ram finansowych oraz wskaźników realizacji działań. Ponadto, w świetle ww. ustawy, SRPS powinna w szczególności 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; ustawę z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie; ustawę z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii; ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy; ustawę z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych; ustawę z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie; ustawę z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego; ustawę z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej; ustawę z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi; ustawę z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych; ustawę z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych; ustawę z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów i inne.

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. W 2010 roku Komisja Europejska opublikowała dokument *Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*. Jest to długookresowy program rozwoju społeczno-gospodarczego UE, który podkreśla potrzebę wspólnego działania państw członkowskich na rzecz wychodzenia z kryzysu oraz wdrażania reform umożliwiających stawienie czoła wyzwaniom związanym z globalizacją, starzeniem się społeczeństw czy rosnącą potrzebą racjonalnego wykorzystywania zasobów.

W celu osiągnięcia tych założeń zaproponowano trzy podstawowe, wzajemnie wzmacniające się priorytety:

- 1) wzrost inteligentny – oparty na wiedzy i innowacjach;
- 2) wzrost zrównoważony – transformacja w kierunku gospodarki niskoemisyjnej, efektywnie korzystającej z zasobów i konkurencyjnej;

- 3) wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu – wspieranie gospodarki charakteryzującej się wysokim poziomem zatrudnienia i zapewniającej spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną.

Na szczeblu krajowym istotne znaczenie ma *Strategia Rozwoju Kraju 2020 – Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo* przyjęta przez Radę Ministrów 25 września 2012 roku². Wyznacza ona trzy obszary strategiczne: *Sprawne i efektywne państwo, Konkurencyjna gospodarka* oraz *Spójność społeczna i terytorialna*, w których koncentrują się główne działania władz publicznych. W kontekście założeń powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych warto wymienić kilka wybranych postulatów SRK 2020:

- rozwój kapitału społecznego stanowi jedno z kluczowych wyzwań Polski i służy zwiększeniu skali i trwałości zaangażowania oraz współpracy obywatelskiej; państwo powinno jedynie tworzyć warunki dla tego procesu sprzyjając oddolnym inicjatywom obywatelskim;
- rozwój kapitału ludzkiego jest jednym z głównych czynników decydujących o rozwoju i konkurencyjności kraju, poszczególnych regionów oraz środowisk lokalnych; zadania państwa powinny koncentrować się na ograniczeniu czynników zniechęcających do podejmowania i utrzymania aktywności zawodowej, w szczególności osób młodych dopiero wchodzących na rynek pracy, osób niepełnosprawnych oraz starszych;
- zagrożenie wykluczeniem w Polsce ma charakter terytorialny – w poszczególnych regionach istnieją obszary problemowe, charakteryzujące się niską dostępnością i jakością usług publicznych, ograniczonymi zasobami własnymi i w konsekwencji niskim potencjałem rozwojowym; nacisk powinien zostać położony nie tylko na działania redystrybucyjne, prowadzące do łagodzenia ubóstwa, ale przede wszystkim na działania aktywizujące, umożliwiające powszechne uczestnictwo w różnych sferach życia społeczno-gospodarczego.

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

Należy również wspomnieć o *Krajowym Programie Rozwoju Ekonomii Społecznej* uchwalonym przez Radę Ministrów RP w dniu 12.08.2014. KPRES opisuje planowane działania, jakie powinny być podjęte przez władze publiczne i z wykorzystaniem środków publicznych w celu wzmocnienia znaczenia sektora ekonomii społecznej, w powiązaniu z celami rozwojowymi w kraju. W założeniu programu, w 2020 roku ekonomia społeczna będzie stanowić ważny czynnik wzrostu zatrudnienia, spójności społecznej oraz rozwoju kapitału społecznego.

Na poziomie regionalnym kluczowym dokumentem określającym cele i zadania samorządów, publicznych instytucji pomocy społecznej i służb zatrudnienia oraz podmiotów

²http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_rozwoju/SRK_2020/Documents/Strategia_Rozwoju_Kraju_2020.pdf

niepublicznych w zakresie przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu jest *Strategia polityki społecznej województwa warmińsko-mazurskiego do 2020 roku*. W odpowiedzi na dominujące problemy regionu takie jak dysfunkcje w rodzinach, wzrost zagrożenia marginalizacją zawodową i społeczną, a także małą aktywność lokalnych społeczności, strategia zakłada:

- tworzenie warunków do możliwie pełnego rozwoju rodziny i do właściwego jej funkcjonowania;
- stworzenie możliwości wyjścia z izolacji społecznej oraz integrację z otoczeniem w szczególności osób niepełnosprawnych, starszych, uzależnionych, ofiar przemocy, bezdomnych i innych znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji życiowej;
- wspieranie bezrobotnych mieszkańców regionu, w celu zwiększenia ich aktywności edukacyjnej, podniesieniu potencjału zawodowego oraz podjęciu pracy;
- wzmocnienie postaw prospołecznych, rozwój kompetencji społecznych i umiejętności współpracy poszczególnych jednostek i grup na rzecz własnego otoczenia³.

W 2015 roku została przyjęta *Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w Powiecie Iławskim na lata 2015-2020*, która zakłada realizację działań w ramach siedmiu priorytetów: I. *Pobudzanie aktywności zawodowej i przedsiębiorczości społecznej*; II. *Wspieranie rodzin doświadczających trudności opiekuńczo-wychowawczych*; III. *Zwiększanie bezpieczeństwa i stabilizacji w rodzinach*; IV. *Profilaktyka oraz wsparcie osób w wychodzeniu z uzależnienia*; V. *Zmniejszanie barier związanych z niepełnosprawnością*; VI. *Poprawa jakości życia osób starszych*; VII. *Rozwój współpracy i potencjału podmiotów polityki społecznej*. Priorytetom tym odpowiadają następujące cele strategiczne:

- 1) Wzrost aktywności zawodowej mieszkańców powiatu iławskiego.
- 2) Poprawa wypełniania funkcji opiekuńczo-wychowawczych przez rodziny zamieszkałe na terenie powiatu iławskiego.
- 3) Zmniejszenie częstości występowania oraz negatywnych skutków przemocy i kryzysów w rodzinie.
- 4) Zmniejszenie skali uzależnień w powiecie iławskim.
- 5) Zwiększenie udziału osób z niepełnosprawnością w życiu społecznym.
- 6) Podniesienie standardu życia osób starszych zamieszkujących powiat.
- 7) Wzrost efektywności i jakości działań w ramach powiatowej polityki społecznej.

Na poziomie lokalnym podstawowym dokumentem wyznaczającym główne cele i kierunki działań samorządu jest *Strategia Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Lubawy do 2025 roku*, przyjęta przez Radę Miasta w styczniu 2015 roku⁴. Dokument ten kładzie nacisk przede wszystkim na spójność ekonomiczną, społeczną oraz przestrzenną, która przełoży się na zapewnienie mieszkańcom satysfakcjonującego poziomu życia. Służyć temu ma wzrost konkurencyjności gospodarki, wzrost aktywności społecznej, wzrost liczby i jakości powiązań sieciowych oraz nowoczesna infrastruktura rozwoju.

Należy ponadto wspomnieć o aktualnym programie rewitalizacji miasta, przyjętym w ramach sieci miast Cittaslow Województwa Warmińsko-Mazurskiego, do której należy Lubawa⁵.

³ *Strategia polityki społecznej województwa warmińsko-mazurskiego do 2020 roku* (<http://portal.warmia.mazury.pl/pl/polityka-spoeczna/pomoc-i-integracja-spoeczna/771-strategia-polityki-spoecznej-wojewodztwa-warmińsko-mazurskiego>), s. 65-85.

⁴ Jest to aktualizacja strategii z 2008 r.

⁵ Dokument ten nosi pełny tytuł „Ponadlokalny program rewitalizacji sieci miast Cittaslow Województwa Warmińsko-Mazurskiego w zakresie miasta Lubawa” i został przyjęty uchwałą Rady Miasta w dniu 3 lipca 2015

Program ten dokonuje delimitacji przestrzennej obszarów wymagających wsparcia w oparciu o diagnozę i identyfikację potrzeb rewitalizacyjnych. Terytorium wyznaczone do działań rewitalizacyjnych obejmuje w szczególności obszary Lubawy najbardziej narażone na problemy takie jak bezrobocie, ubóstwo, patologie czy bierność społeczną. W odpowiedzi na to program zakłada realizację trzech Zintegrowanych Przedsięwzięć Inwestycyjnych, które przyczynią się do zwiększenia walorów funkcjonalnych i estetycznych przestrzeni miejskiej, likwidacji barier architektonicznych, aktywizacji i integracji społeczności lokalnej, a także poprawy dostępu do usług społecznych, w szczególności pomocy specjalistycznej⁶.

1.2. Wartości i zasady nadrzędne

Opracowanie i realizacja *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Lubawa na lata 2016-2021* bazuje na założeniach aktywnej polityki społecznej oraz na zasadach nadrzędnych, które wyznaczają akceptowany sposób myślenia, a także wskazują metody działania służące osiągnięciu celów SRPS. Należy podkreślić, iż ramy aksjologiczne polityki społecznej w Mieście Lubawa nawiązują do wartości i zasad sformułowanych w *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Powiecie Iławskim na lata 2015-2020* z uwagi na ich uniwersalny charakter.

Stopniowe osłabianie się i krytyka modelu *welfare state* w Zachodniej Europie doprowadziły do sformułowania koncepcji *welfare society*, która oznacza odejście od państwa dobrobytu (opiekuńczego) zapewniającego obywatelom pracę i bezpieczeństwo socjalne, w kierunku państwa pomocniczego i zdecentralizowanego, stymulującego rozwój przedsiębiorczości społecznej i aktywności obywatelskiej. Zmiana ta bazuje na wizji ładu zbiorowego, której wyznacznikami są: samorządność, solidaryzm i odpowiedzialność obywatelska⁷. Na tych fundamentach zasadza się AKTYWNA POLITYKA SPOŁECZNA (APS), zakładająca:

- 1) orientację na usługi aktywizujące, które wspierają usamodzielnianie się beneficjentów instytucji pomocy społecznej i rynku pracy, kosztem zmniejszenia świadczeń ostonowych;
- 2) indywidualizację usług społecznych, oznaczającą ich dopasowywanie do możliwości i ograniczeń poszczególnych grup marginalizowanych i konkretnych jednostek (wsparcie „szyte na miarę”);
- 3) upowszechnianie środowiskowej metody pracy socjalnej, czyli aktywizowanie nie tylko jednostek, ale całych społeczności lokalnych;
- 4) zwiększenie roli organizacji pozarządowych jako podmiotów osadzonych bliżej obywateli w świadczeniu usług społecznych, jednak nie samodzielnie, a we współpracy z administracją publiczną (samorządem) i przy wykorzystaniu środków publicznych;
- 5) wzrost znaczenia mechanizmów konkurencji w zakresie wyboru usługodawców przez administrację jako płatnika i/lub obywateli jako beneficjentów;

roku. Projekty w nim zaplanowane wpisują się w Priorytet inwestycyjny 9b Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020 pn. *Wspieranie rewitalizacji fizycznej, gospodarczej i społecznej ubogich społeczności na obszarach miejskich i wiejskich*.

⁶ Poszczególne przedsięwzięcia przewidziane do realizacji w ramach programu rewitalizacji miasta zostaną również uwzględnione w niniejszej strategii, z uwagi na ich istotne znaczenie dla tematyki rozwiązywania problemów społecznych.

⁷ A. Karwacki, M. Rymśza, *Meandry upowszechniania koncepcji aktywnej polityki społecznej w Polsce*, w: *Polityka aktywizacji w Polsce. Usługi reintegracji w sektorze gospodarki społecznej*, red. M. Grewiński, M. Rymśza, Warszawa 2011, s. 30.

6) stopniowy powrót do idei łączenia prawa do wsparcia socjalnego z obowiązkiem świadczenia pracy⁸.

Aktywna polityka społeczna koncentruje się na grupach społecznych i ich potrzebach, w tym w szczególności na osobach i rodzinach zagrożonych wykluczeniem społecznym. Instytucje i osoby zajmujące się profesjonalnie pomocą i wsparciem powinny podchodzić do swoich klientów w sposób *holistyczny*, tzn. uwzględniający wartości, emocje, cechy fizyczne i psychiczne, środowisko rodzinne i społeczne itp. Aczkolwiek, według APS, należy mieć również na uwadze, iż rozwiązywanie problemów społecznych nie może koncentrować się wyłącznie na działaniach interwencyjnych i terapeutycznych adresowanych do osób i grup już doświadczających poważnych trudności w sferze rodzinnej, społecznej, zdrowotnej czy zawodowej. Warunkiem skuteczności lokalnej polityki społecznej jest bowiem zapewnienie odpowiedniego dostępu do programów profilaktycznych adresowanych do całego społeczeństwa obejmujących diagnostykę, informację i edukację społeczną, czyli działań wyprzedzających wystąpienie lub nasilenie się niekorzystnych zjawisk.

Opracowanie i wdrażanie SRPS powinno ponadto uwzględniać trzy zasady horyzontalne (przekrojowe), które zaprezentowano poniżej w formie zestawu norm i wartości.

Rysunek 1. Zasady horyzontalne strategii



Źródło: *Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w Powiecie Iławskim na lata 2015-2020.*

Włączenie zasady równych szans, zrównoważonego rozwoju oraz dobrego rządzenia do praktyki funkcjonowania instytucji publicznych i lokalnych partnerów w Mieście Lubawa powinno przyczynić się do lepszego zrozumienia potrzeb społecznych oraz bardziej skutecznego ich zaspokojenia, co może okazać się szczególnie istotne w obliczu nowych ryzyk socjalnych (takich jak np. międzynarodowe migracje ludności).

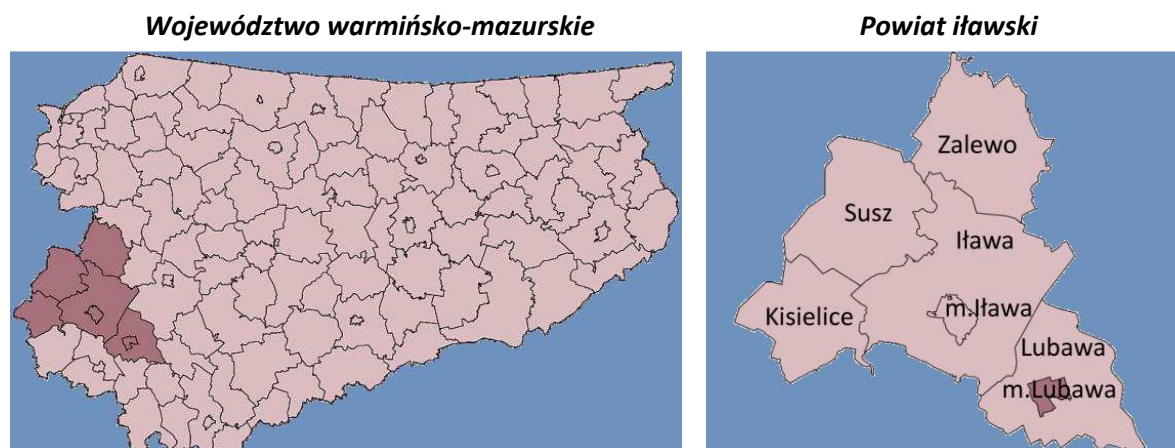
⁸ Tamże, s. 43-53.

2. Diagnoza sytuacji społecznej Miasta Lubawa

2.1. Ogólna charakterystyka Miasta

Geograficznie Miasto Lubawa położone jest na Garbie Lubawskim, stanowiącym część Pojezierza Chełmińsko-Dobrzyńskiego, ok. 130 m. n.p.m. Pod względem administracyjnym Miasto Lubawa, mające status gminy miejskiej, znajduje się w południowo-zachodniej części województwa warmińsko-mazurskiego, w powiecie iławskim. W całości otoczone jest przez gminę wiejską Lubawa.

Rysunek 2. Położenie Miasta Lubawa na tle województwa i powiatu



Źródło: opracowanie własne na podstawie *Statystycznego Vademecum Samorządowca 2014*.

Statut Miasta z 30 kwietnia 2003 r. dopuszcza możliwość tworzenia jednostek pomocniczych, zwłaszcza osiedli, jednakże takie jednostki nie zostały w Lubawie powołane.

Do zakresu działania Miasta Lubawa jako gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów (np. powiatu), przede wszystkim zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej. Organem stanowiącym i kontrolnym Miasta jest Rada Miasta Lubawa, natomiast organem wykonawczym – Burmistrz Miasta Lubawa, który wykonuje swoje zadania przy pomocy Urzędu Miasta Lubawa i miejskich jednostek organizacyjnych.

Lubawa posiada korzystne położenie, w niedużej odległości od dwóch miast powiatowych – Iławy (ok. 17 km) i Nowego Miasta Lubawskiego (ok. 15 km). Do Lubawy prowadzi 7 dróg, które tworzą połączenie z wojewódzką i krajową siecią drogową, umożliwiającą łatwą komunikację samochodową z wieloma miastami regionu, zwłaszcza Iławą, Nowym Miastem Lubawskim, Ostródą czy Lidzbarkiem. Najważniejszym elementem tej sieci jest droga krajowa nr 15, łącząca dwa miasta wojewódzkie – Olsztyn i Toruń. Droga przecina północną część Miasta Lubawa, jednak poza podstawowymi elementami jego struktury (zabudową mieszkalną). Natomiast południowa część Miasta przylega do linii kolejowej Lubawa-Zajęczkowo, realizującej przewozy towarowe i łączącej się z magistralą relacji Warszawa-Gdańsk.

Lubawa zajmuje powierzchnię 16,84 km². Centrum miasta koncentruje się wokół głównego placu miejskiego – Starego Rynku, w rejonie którego zbiega się kilka ulic. W tej części Lubawy dominuje zabudowa mieszkalna wielorodzinna i usługowa; zlokalizowane są banki, obiekty gastronomiczne czy sklepy. Śródmieście skupia także obiekty sakralne oraz zabytkowe domy i kamienice z XVIII i XIX wieku. O średniowiecznych korzeniach Lubawy świadczy zachowany w niemal niezmiennym kształcie układ urbanistyczny oraz zlokalizowane w centrum

pozostałości murów obronnych, ruiny zamku biskupów chełmińskich z XIV wieku oraz gotycki kościół parafialny pw. św. Anny. Do rejestru zabytków wpisane są również kościół parafialny pw. Św. Jana Chrzciciela i Św. Michała Archanioła wybudowany na początku XVII wieku, drewniany, barokowy kościół pw. Św. Barbary z oraz zespół klasztorny bernardynów, jak również zlokalizowane na wschodnich krańcach Lubawy Sanktuarium Matki Boskiej Lipskiej z 1870 r. Wszystkie te obiekty mogą stanowić atrakcję turystyczną.

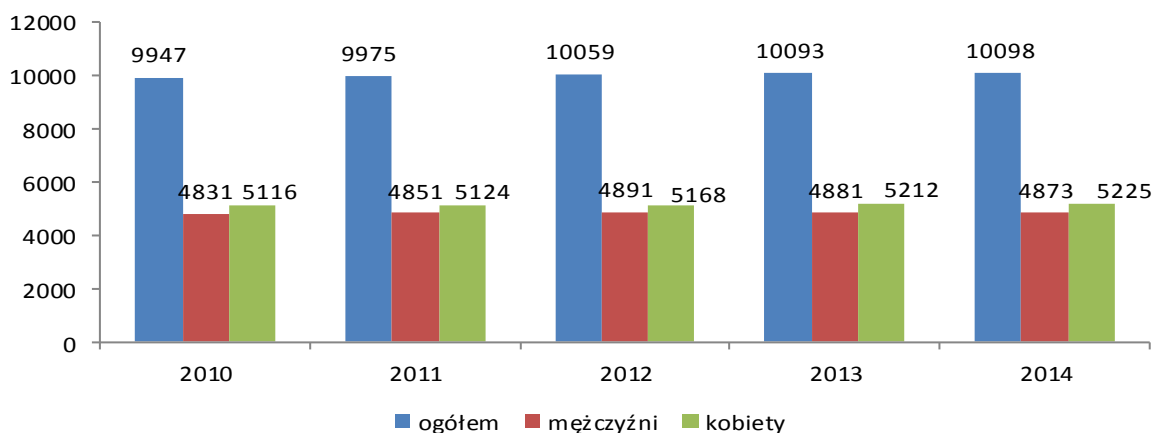
Poza centrum Lubawy przeważa zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna oraz obiekty przemysłowe. Znaczną część terenu Miasta stanowią użytki rolne, zlokalizowane na obrzeżach, które zajmują 1 633,8 ha, tj. ok. 10% jego powierzchni⁹. Natomiast udział gruntów leśnych jest marginalny – 6 ha, co stanowi niecałe 0,4% powierzchni Lubawy.

2.2. Ludność

Miasto Lubawa charakteryzuje się gęstością zaludnienia na poziomie 600 osób na 1 km². Wskaźnik ten lokuje je na 41 miejscu wśród 49 miast na Warmii i Mazurach (w których średnia gęstość zaludnienia wynosi 1 428 osób na km²). Natomiast pod względem liczby ludności Lubawa plasuje się na 24 miejscu w województwie, a 2 w powiecie iławskim.

Stan ludności Miasta Lubawa na przestrzeni lat 2010-2014 nie ulegał większym zmianom, z tym że cechuje go stała tendencja wzrostowa. O ile na koniec 2010 r. miejscowość zamieszkiwało 9 947 osób, o tyle rok 2014 zamknął się stanem 10 098 mieszkańców. Przez 4 lata liczba ludności miasta wzrosła zatem o 151, czyli o ok. 1,5%. Dodatkowo, dla porównania, w 2000 r. Lubawę zamieszkiwało 9 198 osób, a zatem liczba jej mieszkańców przez 14 lat wzrosła o 900 osób. Uwagę zwraca ponadto przewaga liczby kobiet nad liczbą mężczyzn, która w badanym okresie kształtowała się na poziomie od 2,7% do 3,4% ogółu ludności miasta. Liczbowo największa przewaga została odnotowana na koniec 2014 r., tj. 352 osoby. W tym samym roku na 100 mężczyzn przypadało 107 kobiet.

Wykres 1. Liczba ludności Miasta Lubawa ogółem i według płci w latach 2010-2014



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Istotnymi czynnikami mającymi wpływ na tempo zmian liczby ludności gminy są przyrost naturalny oraz migracje. Przyrost naturalny oznacza różnicę między liczbą urodzeń żywych a liczbą zgonów w danym okresie, a zatem może przyjmować wartość dodatnią lub ujemną. Kształtowanie się tego wskaźnika w Mieście Lubawa prezentuje tabela 1.

⁹ Dane Powszechnego Spisu Rolnego z 2010 r.

Jak widać, w każdym z badanych lat przyrost naturalny był dodatni, ponieważ urodziło się więcej dzieci niż zmarło mieszkańców miasta. Jest to pozytywna tendencja demograficzna, nawet pomimo faktycznie niedużej nadwyżki liczby urodzeń żywych nad zgonami. Przy czym największą liczbę urodzeń żywych odnotowano w 2011 r. (145), natomiast w kolejnych latach liczba ta stale spadała o kilkanaście zdarzeń (do 105 w 2014 r.). Pomimo tego przyrost naturalny utrzymał się na poziomie dodatnim.

Tabela 1. Przyrost naturalny w Mieście Lubawa w latach 2010-2014

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014
Urodzenia żywe	129	145	131	116	105
Zgony ogółem	97	86	76	96	75
Przyrost naturalny	32	59	55	20	30

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Ponadto wpływ na stan ludności Miasta Lubawa miały migracje na pobyt stały o charakterze wewnętrznym (tj. zmiany miejsca stałego pobytu, polegające na przekroczeniu granicy administracyjnej gminy w celu osiedlenia się na stałe oraz przemeldowanie z pobytu czasowego na pobyt stały w Lubawie, jeżeli poprzednie miejsce pobytu stałego znajdowało się w innej gminie). Przy czym na przestrzeni lat 2010-2014 nie można odnotować w tym zakresie stałej tendencji, albowiem w latach 2011 i 2014 saldo migracji wewnętrznych było wyraźnie na minusie, natomiast w 2013 r. wyraźnie na plusie, a w pozostałych latach analizy wykazywało wartości zbliżone do zera. Natomiast migracje zagraniczne (tj. przemieszczenia ludności związane ze zmianą kraju zamieszkania, potwierdzone zameldowaniem na pobyt stały osób, które przybyły z zagranicy lub wymeldowaniem z pobytu stałego mieszkańców miasta wyjeżdżających na stałe za granicę) dotyczyły niewielkiej liczby osób (maksymalnie 7 w 2011 r.), a saldo tych migracji wahało się na poziomie od -3 do +1, a więc nie miały istotnego wpływu na stan ludności Lubawy.

Tabela 2. Migracje na pobyt stały w latach 2010-2014

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014
zameldowania w ruchu wewnętrznym	133	96	110	145	86
wymeldowania w ruchu wewnętrznym	131	126	111	101	115
saldo migracji wewnętrznych	2	-30	-1	44	-29
zameldowania z zagranicy	3	3	2	1	0
wymeldowania za granicę	3	4	3	0	3
saldo migracji zagranicznych	0	-1	-1	1	-3

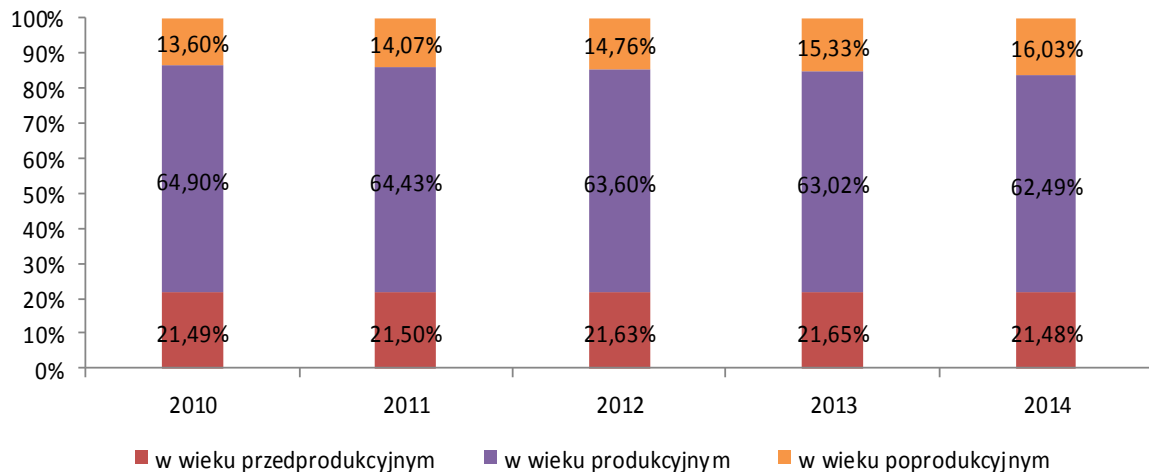
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Analiza danych demograficznych pozwala ponadto zidentyfikować w Mieście Lubawa trend wyrażający się stałym wzrastającym udziałem liczby osób starszych w ogóle ludności. Trend ten wskazuje na występowanie w szerszego zjawiska zwanego *starzeniem się* ludności, będącego wynikiem wydłużania się trwania życia, wiążącego się m.in. ze zwiększeniem obciążenia systemu ochrony zdrowia i kosztami opieki nad tą grupą ludności.

Kształtowanie się liczby mieszkańców Lubawy w poszczególnych ekonomicznych grupach wieku zaprezentowano poniżej na wykresie 2 w ujęciu procentowym, ponieważ wartości względne w tym przypadku pozwalają lepiej zobrazować rzeczywiste tendencje demograficzne. Wyjaśnić przy tym należy, że przyjęto przedziały wiekowe wykorzystywane w statystyce dla potrzeb ekonomii, a zatem osoby w wieku przedprodukcyjnym to dzieci i

młodzież (0-17 lat), osoby w wieku produkcyjnym (tj. w wieku zdolności do pracy) to mężczyźni od 18 do 64 roku życia oraz kobiety od 18 do 59 roku życia, natomiast osoby w poprodukcyjnym okresie życia to mężczyźni w wieku 65 lat i więcej oraz kobiety w wieku 60 lat i więcej.

Wykres 2. Struktura ludności Miasta Lubawa według ekonomicznych grup wieku w latach 2010-2014

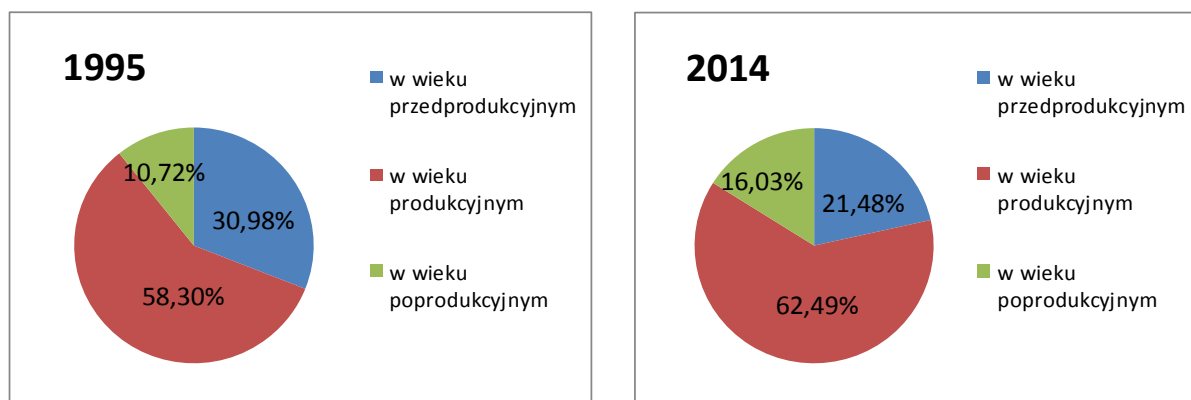


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W badanym okresie systematycznie spadał odsetek osób w wieku produkcyjnym, przy jednoczesnym nieznacznym wzroście (lata 2010-2013), a następnie spadku odsetka dzieci i młodzieży do 17 roku życia. Natomiast stale rósł odsetek osób w wieku poprodukcyjnym. Ponieważ w mieście nie obserwowano ruchów migracyjnych, które mogłyby mieć znaczący wpływ na stan ludności, należy stwierdzić, iż opisane tendencje wynikają przede wszystkim ze zmiany zachowań prokreacyjnych oraz spadku dzietności. Zasadnicza zmiana pokoleniowa polega na tym, iż młodzi ludzie decydują się na potomstwo później, a ponadto mają mniej dzieci niż ich rówieśnicy urodzeni w latach 60. i 70. XX wieku. Jednocześnie rośnie liczba osób starszych, ponieważ wydłuża się średnia długość życia.

Dane statystyczne za ostatnie pięć lat nie do końca obrazują skalę wyzwań w zakresie zmian demograficznych. Warto więc porównać aktualną strukturę ludności Miasta Lubawa z tą z połowy lat 90. XX wieku.

Wykres 3. Porównanie struktury ludności m. Lubawa według ekonomicznych grup wieku w latach 1995 i 2014



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Wykres 3 pokazuje znaczące zmiany, jakie nastąpiły w ciągu ostatnich prawie 20 lat. Odsetek dzieci i młodzieży do 17 roku życia w Mieście Lubawa spadł o ponad 9 punktów procentowych, zaś odsetek osób w wieku 18-59/64 lata wzrósł o prawie 2 pp. Jednocześnie w populacji gminy zwiększyła się liczba osób starszych z niecałych 11 do ponad 16%. Zatem obecnie już co szósty mieszkaniec Lubawy jest w wieku poprodukcyjnym.

2.3. Warunki życia

Jakość życia w miejscu zamieszkania jest determinowana przez szereg czynników, takich jak stan infrastruktury technicznej, warunki mieszkaniowe, dostęp do zatrudnienia, służby zdrowia, edukacji i kultury, rozwój branży handlu i usług czy poziom zaufania społecznego. Ze względu na wieloaspektowość zagadnienia, omówiono poniżej wybrane kwestie obrazujące warunki życia w Mieście Lubawa.

Nasuwa się konstatacja, iż jakość życia oraz możliwości rozwojowe Lubawy definiuje jej położenie na obszarze peryferyjnym oraz uwarunkowania funkcjonalno-przestrzenne, a także funkcja przemysłowa. Lubawa jest miastem małym¹⁰, jednocześnie zaliczana jest do grona miejscowości z terenu województwa warmińsko-mazurskiego o najwyższych wskaźnikach uprzemysłowienia (takich jak dynamika wzrostu ludności, udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym, saldo przyjeżdżających do pracy czy dostępność drogową)¹¹. Na terenie miasta zlokalizowanych jest wiele różnych zakładów przemysłowych o charakterze przetwórczym (m.in. z branży meblarskiej). Oferowane przez nie liczne miejsca pracy mają istotny wpływ na poprawę warunków życia mieszkańców miasta, albowiem poczucie stabilizacji i bezpieczeństwa zależy w dużej mierze od warunków materialnych oraz sytuacji na rynku pracy. Jednakże ważne jest również zapewnienie mieszkańcom różnorodnych usług społecznych i komunalnych. Zadania te gmina miejska Lubawa realizuje w szczególności poprzez utrzymanie i rozwój lokalnej infrastruktury oraz prowadzenie jednostek organizacyjnych (np. szkoły, MOPS, OSiR).

2.3.1. Budżet Miasta

Trudności w gospodarowaniu środkami finansowymi gminy (miasta) wynikają głównie stąd, że zasoby finansowe gminy są bardzo ograniczone, zaś potrzeby społeczne – praktycznie nieograniczone¹². Obowiązujące przepisy prawa nakładają na gminę liczne zadania publiczne mające na celu zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty i nie tylko. Aby realizować te zadania gmina musi inwestować w infrastrukturę techniczną, społeczną i mieszkaniową, a także zaspokajać różnorodne potrzeby edukacyjne, zdrowotne, kulturalne czy sportowo-rekreacyjne mieszkańców. W praktyce uzyskiwane przez gminę środki często nie pokrywają wszystkich kosztów realizacji jej zadań, co stanowi niewątpliwie dużą barierę także dla skutecznego rozwiązywania problemów społecznych na poziomie gminy.

¹⁰ Za miasta małe uważa się miasta o liczbie ludności poniżej 20 tys. mieszkańców. Według danych GUS, stanowią one zdecydowaną większość miast polskich (ok. 82%).

¹¹ J. Sołtys, *Małe miasta z funkcją przemysłową w aktywizacji obszarów peryferyjnych północnej Polski*, <http://www.ue.katowice.pl/uploads/media>

¹² Należy nadmienić, iż gmina ma wpływ tylko na niektóre ze źródeł swoich dochodów. Od władz samorządowych zależy wysokość dochodów ze sprzedaży majątku, jak również wysokość podatków lokalnych. Inne dochody, jak np. udział w podatkach PIT i CIT, zależą od samorządu tylko pośrednio, ponieważ gmina otrzymuje stałą część podatków odprowadzanych do budżetu państwa. Oznacza to, że dochody gminy są wprost proporcjonalne do liczby mieszkańców oraz firm mających swoją siedzibę na terenie tej gminy, a także poziomu zamożności obywateli oraz zyskowności podmiotów gospodarczych.

Jak wynika ze sprawozdania rocznego z wykonania budżetu za rok 2014¹³, Miasto Lubawa zamknęło ostatni rok budżetowy dochodami w wysokości 39 627 480,21 zł, zaś wydatkami na poziomie 43 778 386,91 zł. Deficyt wyniósł zatem 4 150 906,70 zł. Przewidziany był do pokrycia przychodami pochodzącymi z kredytu w wysokości 3 000 000 zł oraz z wolnych środków w kwocie 1 150 906,70 zł. Kwota długu publicznego na dzień 31 grudnia 2014 roku wyniosła 14 010 347,80 zł i dotyczyła zadłużenia Miasta z tytułu zaciągniętych kredytów.

Główne źródło dochodów własnych miasta stanowią podatki i opłaty, w tym podatki i opłaty lokalne (m.in. podatek od nieruchomości). Ich udział w dochodach własnych stanowi 46,8%. Ponadto miasto uzyskiwało dochody własne z majątku gminy (np. wpływy z tytułu dzierżawy, najmu, sprzedaży) oraz z innych źródeł (np. kary i odszkodowania). Ponadto do budżetu miasta wpłynęła subwencja z budżetu państwa w części oświatowej (17,4% dochodów budżetu ogółem) oraz dotacje celowe (16,2% dochodów budżetu).

Zdecydowanie najwięcej środków gminy jest przeznaczanych na utrzymanie placówek oświatowych – przedszkola, oddziałów przedszkolnych, szkół podstawowych i gimnazjów, w tym również dowóz uczniów oraz zapewnienie posiłków w stołówkach. W 2014 r. wydatki w dziale 801 „Oświata i wychowanie” wyniosły 10 849 698,63 zł, co stanowiło około 25% wszystkich wydatków JST. Na drugim miejscu znalazły się wydatki na „Pomoc społeczną” (dział 852), które wyniosły 6 687 095,76zł (nieco ponad 15% ogółu wydatków).

Porównując dochody i wydatki budżetu Miasta Lubawa w przeliczeniu na 1 mieszkańca w latach 2011-2013 do średnich dochodów i wydatków gmin w kraju i województwie warmińsko-mazurskim należy zauważyć, że zasadniczo były one zbliżone do średniej wojewódzkiej i krajowej. Przy czym udział dochodów własnych w ogólnej sumie dochodów gminy był co roku wyższy niż średni w kraju i województwie (w 2011 r. o około 50%, w 2012 r. o około 20%, a w 2013 r. o około 25%).

Tabela 3. Dochody i wydatki budżetów gmin w kraju i województwie warmińsko-mazurskim oraz Miasta Lubawa w latach 2011-2013 w przeliczeniu na 1 mieszkańca w zł

	2011			2012			2013		
	Polska	Wojew.	Miasto	Polska	Wojew.	Miasto	Polska	Wojew.	Miasto
Dochody	2 926,22	3 076,05	3 046,48	3 022,1	3 165,88	2 877,69	3 098,94	3 224,85	3 064,89
w tym dochody własne	1 330,93	1 281,04	1 909,31	1 407,72	1 355,88	1 684,54	1 492,34	1 385,56	1 813,14
Wydatki	3 075,02	3 258,31	3 170,12	3 025,34	3 205,02	2 739,72	3 075,68	3 145,17	2 976,38

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Należy nadmienić, iż według rankingu zamożności jednostek samorządu terytorialnego publikowanego przez czasopismo „Wspólnota”, w 2013 r. Miasto Lubawa zajęło 196 miejsce wśród 575 mniejszych miast w kraju (tj. wszystkich miast poza wojewódzkimi, na prawach powiatu oraz powiatowych) z dochodem per capita w wysokości 2 594,02¹⁴. W porównaniu z

¹³ Załącznik Nr 1 do Zarządzenia Nr 24/2015 Burmistrza Miasta Lubawa z dnia 18 marca 2015 r. w sprawie sprawozdania rocznego z wykonania budżetu Miasta Lubawa za 2014 rok, informacji o stanie mienia komunalnego oraz sprawozdania rocznego z wykonania planu finansowego instytucji kultury i samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej za 2014 rok.

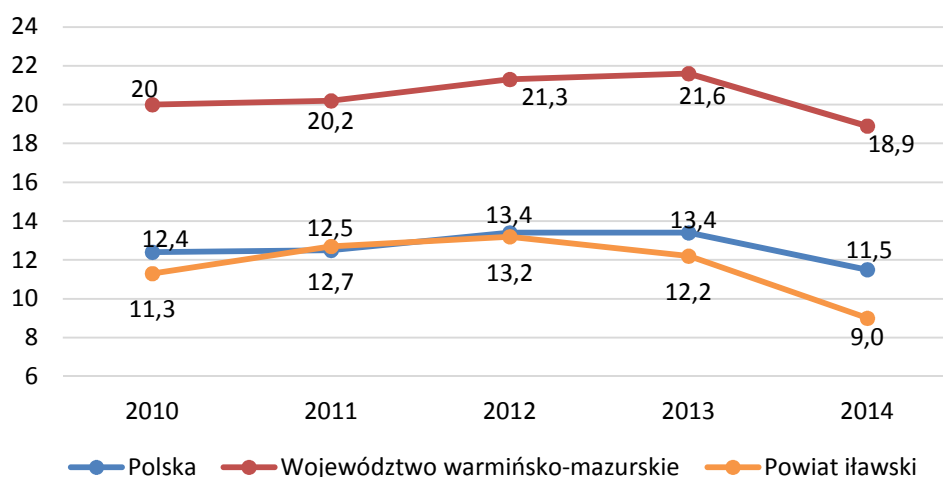
¹⁴ Zastosowana metoda obliczania wskaźnika użytego w rankingu „Wspólnoty” uwzględnia dochody własne oraz subwencje, natomiast pomija wpływy z dotacji celowych, które zdaniem autora rankingu - prof. Pawła Swianiewicza, mają chwilowy (incydentalny) wpływ na „zamożność” danej JST.

rokiem poprzednim oznacza to awans o 16 miejsc (z pozycji 212) oraz wzrost dochodów gminy o 159,64 zł w przeliczeniu na 1 mieszkańca¹⁵.

2.3.2. Lokalny rynek pracy

Na sytuację społeczno-ekonomiczną gminy istotny wpływ wywiera kondycja lokalnego rynku pracy, rozumianego jako „ogół form i procesów zatrudniania pracowników przez pracodawców, a także ogół instytucji, uwarunkowań oraz czynników negocjacji warunków zatrudnienia, pracy i płac; ekonomiczny, społeczny i polityczny obszar, na którym rozgrywają się wszelkie procesy z zakresu szeroko rozumianego zatrudnienia i bezrobocia”¹⁶. Kondycja rynku pracy wyraża się m.in. w skali i strukturze bezrobocia, które na nim występuje.

Wykres 4. Stopa bezrobocia w Polsce, województwie warmińsko-mazurskim i powiecie iławskim w latach 2010-2014



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Warmińsko-mazurski rynek pracy jest jednym z najtrudniejszych w kraju – może o tym świadczyć wysoka stopa bezrobocia, która w grudniu 2014 roku sięgnęła 18,9%, podczas gdy w kraju ukształtowała się na poziomie 11,5%. W powiecie iławskim wyniosła ona w analizowanym okresie zaledwie 9,0%, a więc poniżej średniej krajowej i znacznie poniżej średniej wojewódzkiej.

Nietrudno domyślić się, iż kondycja lokalnego rynku pracy w bezpośredni sposób przekłada się na stan zatrudnienia i bezrobocia mieszkańców Miasta Lubawa. Potencjalna bliskość trzech miast powiatowych oraz stan gospodarki wewnątrz Miasta sprzyjają wzrostowi ekonomicznemu oraz zatrudnieniu.

Według danych GUS, liczba pracujących z obszaru Miasta Lubawa w 2013 roku wynosiła 4 971 osób¹⁷ (w tym 2 022 kobiet), co stanowiło 24,7% wszystkich pracujących w powiecie iławskim. W porównaniu do 2009 roku, stanowiącego pierwszy rok analizy, liczba ta zwiększyła się o 402 osoby, czyli o prawie 9%. Przy czym aż 3 983 pracujących mieszkańców Lubawy w 2013 roku zatrudniona była w przemyśle i budownictwie (80,1%). Na drugim miejscu należy wskazać działalność finansową i ubezpieczeniową, obsługę rynku nieruchomości oraz pozostałe usługi (645 osób, tj. 12,9%). Znacznie mniejszy był udział osób

¹⁵ <http://www.wspolnota.org.pl/rankingi/>

¹⁶ <http://biznes.pwn.pl/index.php?module=haslo&id=3970479>.

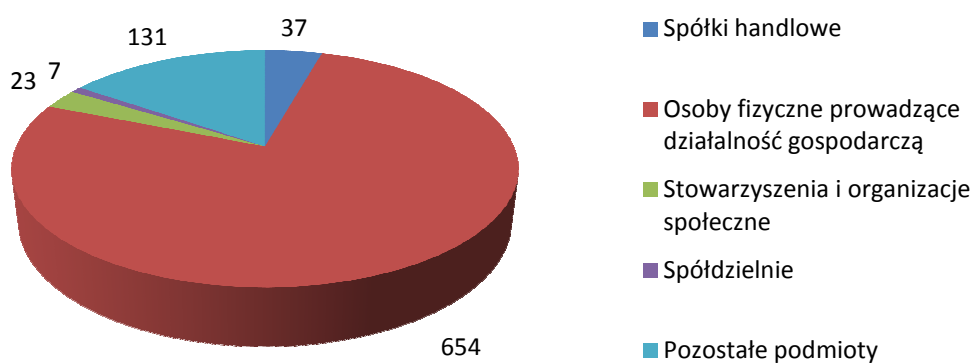
¹⁷ Liczba ta nie obejmuje podmiotów gospodarczych o liczbie pracujących do 9 osób, osób pracujących w gospodarstwach indywidualnych w rolnictwie, a także duchowieństwa, fundacji, stowarzyszeń i innych organizacji.

zatrudnionych w handlu, naprawie pojazdów, transporcie i gospodarce, zakwaterowaniu i gastronomii, informacji i komunikacji (337 pracujących, tj. 6,7%), natomiast marginalny – zatrudnionych w rolnictwie, leśnictwie, łowiectwie i rybactwie (zaledwie 6 osób).

Jednocześnie w okresie objętym badaniami, w Mieście Lubawa utrzymywało się niskie bezrobocie (udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym wyniósł zaledwie 3,7% i w porównaniu do 2013 r. spadł o 2 punkty procentowe). Dokładniejsza analiza zjawiska bierności zawodowej mieszkańców miasta została zawarta w podrozdziale 2.4.2 strategii.

Na koniec 2014 roku w rejestrze REGON figurowały 852 podmioty gospodarki narodowej z terenu Miasta Lubawa, które stanowiły 12% wszystkich podmiotów zarejestrowanych na obszarze powiatu iławskiego. Nadmienić należy, że 26 z tych podmiotów należało do sektora publicznego (były to państwowe i samorządowe jednostki prawa budżetowego oraz spółki handlowe), a 826 - do sektora prywatnego. Wśród podmiotów prywatnych przeważają osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą (79,1%, 654 podmioty), w następnej kolejności należy wskazać spółki handlowe (4,2%, 35 podmiotów) oraz stowarzyszenia i organizacje społeczne (2,7%, 23 podmioty).

Wykres 5. Podmioty gospodarki narodowej w Mieście Lubawa według form prawnych (31 grudnia 2014)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Wysokie nasycenie podmiotami gospodarczymi lokuje Miasto Lubawa pod tym względem na drugim miejscu (za Iławą) wśród gmin powiatu iławskiego oraz w czołówce gmin województwa. Stan ten generuje wysoki potencjał zatrudnieniowy w gminnej gospodarce, a w konsekwencji wpływa na inne sfery życia.

Najważniejszym sektorem gospodarczym miasta jest przemysł i budownictwo. W tym sektorze pracuje 4 na 5 mieszkańców Lubawy. Podstawową branżą gospodarczą w tym obszarze jest zaś przetwórstwo przemysłowe w zakresie produkcji mebli. Trzy największe zakłady z branży meblarskiej (IKEA Industry – dawniej Swedwood, Szynaka Meble oraz Libro) tworzą łącznie ponad 2700 miejsc pracy, czyli potencjalnie mogą zatrudnić ponad 55% wszystkich pracujących w mieście (oczywiście w powyższych zakładach zatrudnione są również osoby spoza Lubawy). Wśród największych pracodawców w mieście, zatrudniających ponad 100 osób, znajdują się również zakłady z branży odzieżowej, szklarskiej, mleczarskiej i budowlano-konstrukcyjnej.

Na lokalnym rynku pracy ok. 20% miejsc pracy zapewniają podmioty wykonujące działalność usługową, transportową czy handlową. Są to przeważnie firmy małe i średnie, aczkolwiek obecne są również duże sieci handlowe (Tesco, Biedronka). Nadmienić należy, że w odróżnieniu od wielu gmin województwa warmińsko-mazurskiego, marginalne znaczenie w

Lubawie ma branża turystyczna, o czym świadczy chociażby spadająca liczba całorocznych miejsc noclegowych oraz niezmienna od lat liczba obiektów hotelowych¹⁸. Sytuacja ta jest spowodowana brakiem naturalnych atrakcji przyrodniczych (np. jezior) oraz wyróżniających się obiektów rekreacyjnych mogących przyciągnąć turystów. Pewien potencjał stanowią zabytki niemniej nie jest on wystarczający dla rozwoju turystyki. Dlatego też rozwój lokalnego rynku pracy oraz aktywizacja zawodowa mieszkańców Lubawy muszą opierać się przede wszystkim na przemyśle.

2.3.3. Infrastruktura komunalna i mieszkaniowa

Na terenie Lubawy funkcjonuje sieć wodociągowa o długości ponad 44 km, z której korzysta ok. 96% mieszkańców. Nie występuje deficyt wody. Z kolei czynna sieć kanalizacyjna ma prawie 43 km długości. Z kanalizacji zbiorczej korzysta ok. 92% ogółu ludności miasta. Ścieki odbiera oczyszczalnia ścieków w Lubawie, która obsługuje także część wsi Fijewo. Przepustowość oczyszczalni w 2013 r. wynosiła 3 200 m³/dobę. W mieście funkcjonują ponadto 43 zbiorniki bezodpływowe odbierające ścieki z terenów nieskanalizowanych.

W okresie lat 2009-2013 zwiększyła się liczba mieszkań w mieście – z 3 299 do 3 484, jak również ich średnia powierzchnia użytkowa – z 70,57 do 72,19 m². Ponadto pozytywny jest fakt, iż stale wzrasta liczba mieszkań wyposażonych w instalacje sanitarno-techniczne, tj. wodociąg, ustęp spłukiwany, łazienkę i centralne ogrzewanie. Dla przykładu, w 2009 r. w Lubawie było 3 266 mieszkań wyposażonych w wodociąg, a w 2013 r. o 188 więcej.

Poniżej zaprezentowano wybrane parametry dotyczące zasobów mieszkaniowych Miasta Lubawa, powiatu iławskiego i województwa warmińsko-mazurskiego, przy czym dla celów porównawczych przyjęto wyłącznie wskaźniki dla obszarów miejskich. Jak wynika z zestawienia, mieszkania w Lubawie są przeciętnie większe od mieszkań w miastach powiatu i województwa, jak również nie odbiegają od zasobów mieszkaniowych na terenach miejskich w powiecie oraz regionie, jeśli chodzi o wyposażenie w podstawowe instalacje techniczno-sanitarne.

Tabela 4. Wybrane wskaźniki dotyczące zasobów mieszkaniowych dla obszarów miejskich w 2013 r.

Wyszczególnienie	Miasto Lubawa	Powiat iławski	Województwo warmińsko-mazurskie
Przeciętna powierzchnia użytkowa 1 mieszkania w m ²	72,1	66,4	60,9
Odsetek mieszkań wyposażonych w wodociąg	99,1	99,7	99,8
Odsetek mieszkań wyposażonych w ustęp spłukiwany	97,7	98,5	99,0
Odsetek mieszkań wyposażonych w łazienkę	94,1	96,4	97,1
Odsetek mieszkań wyposażonych w centralne ogrzewanie	86,0	90,3	90,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Część zasobów mieszkaniowych w Lubawie pozostaje w posiadaniu samorządu gminnego. Są to zasoby komunalne udostępniane mieszkańcom jako mieszkania komunalne (w 2013 r. było 125 takich mieszkań) oraz jako lokale socjalne, których Miasto posiada 5. Jednocześnie odnotować należy fakt sporej liczby zgłaszanych przez mieszkańców miasta wniosków o przyznanie mieszkania komunalnego lub socjalnego. W latach 2011-2013 złożono w sumie 50

¹⁸ Według danych GUS, w Lubawie jest jeden obiekt hotelowy. Na przełomie lat 2009-2014 liczba miejsc noclegowych zmalała z 43 do 37.

wniosków o lokal komunalny. Ponadto wg stanu na 31 grudnia 2013 r. na przyznanie lokalu socjalnego oczekiwały 4 osoby. Wiąże się to z ubożeniem części społeczeństwa (przede wszystkim w wyniku długotrwałego bezrobocia), wzrostem kosztów utrzymania mieszkań oraz wysokimi kosztami kredytów hipotecznych.

2.3.4. Usługi społeczne

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.

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 publicznej. Miasto Lubawa prowadzi trzy placówki realizujące zadania oświatowe na poziomie przedszkolnym, podstawowym i gimnazjalnym:

1. Przedszkole Miejskie w Lubawie,
2. Szkołę Podstawową im. Mikołaja Kopernika,
3. Gimnazjum im. Biskupów Chełmińskich.

W roku szkolnym 2013/2014 do lubawskiego Przedszkola Miejskiego uczęszczało 312 wychowanków, natomiast do Szkoły Podstawowej i Gimnazjum – łącznie 1059 uczniów. Gminne placówki oświatowe zabezpieczają aktualne potrzeby mieszkańców miasta.

Obiekty szkolne posiadają sale komputerowe z dostępem do Internetu, a także różnorodne urządzenia i nowoczesne pomoce dydaktyczne, np. projektory multimedialne, telewizory, odtwarzacze DVD, aparaty fotograficzne itp. Baza sportowo-rekreacyjna obejmuje salę gimnastyczną przy Szkole Podstawowej oraz halę sportowo-widowiskową przy Gimnazjum. Ponadto do dyspozycji szkół pozostaje kompleks boisk sportowych wybudowanych w ramach rządowego programu „Moje Boisko-Orlik 2012”. Stan techniczny i funkcjonalność budynków oświatowych oraz urządzeń sportowo-rekreacyjnych ocenia się jako dobry lub bardzo dobry, co jest rezultatem czynionych w tym zakresie od kilku lat stałych nakładów finansowych na poprawę bazy lokalowej, w tym wyposażenie w sprzęt szkolny i pomoce dydaktyczne oraz bieżące remonty obiektów szkolnych.

Od września 2012 r. na terenie Lubawy działa jedno przedszkole niepubliczne. W roku szkolnym 2013/2014 uczęszczało do niego 79 dzieci, w tym 62 z Lubawy.

Ponadto w Lubawie funkcjonuje jedna placówka realizująca zadania oświatowe na poziomie ponadgimnazjalnym, mianowicie Zespół Szkół w Lubawie, którego organem prowadzącym jest Powiat Iławski. Placówka prowadzi nauczanie w liceum ogólnokształcącym, technikum, zasadniczej szkole zawodowej, szkole zawodowej specjalnej, a także – dla dorosłych – w technikum i liceum uzupełniającym oraz szkole policealnej.

Kultura i sport

Na mocy art. 7 ust. 1 pkt 9 i 10 ustawy o samorządzie gminnym, Miasto Lubawa prowadzi działania z zakresu kultury oraz kultury fizycznej i turystyki. Jednostkami realizującymi zadania Miasta w omawianym obszarze są: Ośrodek Sportu i Rekreacji w Lubawie oraz Miejski Ośrodek Kultury w Lubawie.

Za upowszechnianie kultury fizycznej i sportu odpowiada Ośrodek Sportu i Rekreacji, który zarządza kilkoma obiektami sportowymi na terenie miasta, m.in. stadionem piłkarsko-atletycznym (Stadionem Łazienkowskim) z trybuną częściowo zadaszoną na 1160 miejsc siedzących, dwiema halami sportowymi, kortami tenisowymi, dwoma boiskami do siatkówki, siłownią i sauną. W obiektach tych odbywają się zajęcia klubów sportowych, grup zorganizowanych z zakładów pracy oraz osób indywidualnych. Ośrodek jest miejscem systematycznych treningów klubu zapaśniczego MLKS „Sokół” Lubawa, klubu piłkarskiego MLKS „Szynaka Motor” Lubawa, klubu kolarskiego LKK „Ziemia Lubawska” oraz klubu lekkoatletycznego LKS Lubawa. Okazjonalnie z obiektów OSiR korzystają stowarzyszenia sportowe z Lubawy, Ławy i Nowego Miasta Lubawskiego. Ponadto lubawski OSiR jest atrakcyjną bazą sportową dla klubów z całej Polski. Nadmienić należy, że Ośrodek organizuje samodzielnie lub współuczestniczy w organizacji licznych turniejów i imprez sportowych.

Natomiast za upowszechnianie kultury odpowiada Miejski Ośrodek Kultury oraz wchodzące w skład jego struktury organizacyjnej Kino „Pokój” i Miejska Biblioteka Publiczna im. T. Ruczyńskiego wraz z Centrum Dziedzictwa Kulturowego Ziemi Lubawskiej. MOK dysponuje jednym obiektem z dużą salą widowiskową na 300 osób oraz salą mniejszą na 50 osób. Ośrodek prowadzi stałe sekcje artystyczne, ponadto organizuje liczne imprezy edukacyjne, artystyczne i rozrywkowe, także o charakterze cyklicznym, m.in. Dni Lubawy, Lubawskie Lato Kulturalne.

Z kolei Miejska Biblioteka Publiczna im. T. Ruczyńskiego nie tylko wypożycza książki, ale również gromadzi i udostępnia materiały dotyczące historii Lubawy, organizuje imprezy kulturalne, konkursy i akcje upowszechniające czytelnictwo oraz spotkania klubów dyskusyjnych. Oprócz księgozbioru Biblioteka posiada w swych zasobach czasopisma i materiały audiowizualne oraz 6 komputerów z dostępem do Internetu dla czytelników. Poszukiwanie nowych funkcji biblioteki jest naturalną konsekwencją zachowań mieszkańców miasta, tj. spadku liczby czytelników oraz liczby wypożyczeń¹⁹. Od listopada 2013 r. działa Kino „Pokój”, dysponujące salą projekcyjną ze 188 miejscami. Kino wyposażone jest w projektor 3D oraz nowoczesny system dźwiękowy.

System pomocy i wsparcia

Jednostką realizującą zadania gminy miejskiej Lubawa wynikające z ustawy o pomocy społecznej jest Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Lubawie. MOPS prowadzi ponadto działalność na podstawie m.in. ustawy o zatrudnieniu socjalnym, o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, o dodatkach mieszkaniowych, o świadczeniach rodzinnych, o pomocy osobom uprawnionym do alimentów, a także organizuje prace społecznie użyteczne w gminie. Usługi socjalne świadczone przez MOPS na rzecz ludności przybierają różnorodne formy. Należy przy tym podkreślić, iż wypłata „zasiłków”, z którymi jest przede wszystkim kojarzona pomoc społeczna, stanowi tylko część zadań ośrodka.

Ważny obszar aktywności MOPS stanowi praca socjalna, czyli interdyscyplinarna działalność zawodowa mająca na celu pomoc osobom i rodzinom we wzmacnianiu lub odzyskiwaniu zdolności do funkcjonowania w społeczeństwie poprzez pełnienie odpowiednich ról społecznych oraz tworzenie warunków sprzyjających temu celowi²⁰. Teren miasta jest podzielony na 5 rejonów, z których każdy obsługiwany jest przez jednego pracownika socjalnego. W 2014 r. pracą socjalną objętych było 473 rodziny, liczące w sumie 943 osoby

¹⁹ Od 2012 do 2014 r. liczba zarejestrowanych czytelników zmalała z 1 873 do 1 026, natomiast łączna liczba wypożyczeń księgozbioru na zewnątrz – z 19 647 do 9 481.

²⁰ Art. 6 pkt. 12 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

(9,33 % ogółu mieszkańców). Oznacza to, że na jednego pracownika socjalnego przypadło prawie 95 rodzin. Ponadto w 2014 r. MOPS zatrudniał 3 asystentów rodziny, posiadających kwalifikacje określone w ustawie o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, którzy we współpracy z pracownikami socjalnymi wspierali rodziny w prawidłowym wypełnianiu ich podstawowych funkcji opiekuńczo-wychowawczych. Tą formą wsparcia objęto 26 rodzin.

W ramach programu „Dostarczanie żywności dla najuboższej ludności UE”, MOPS pozyskuje żywność (m.in. mleko, makaron, mąka, cukier, dżem) dla swoich klientów. W 2014 r. z Banku Żywności pozyskano ponad 5,5 ton żywności, 700 litrów oleju i 350 litrów mleka, które zostały rozdysponowane dla 139 rodzin (350 osób) z terenu Miasta Lubawa.

MOPS prowadzi stałą współpracę z jednostkami miejskimi (np. Urzędem Miasta, szkołami, MKRPA), Powiatowym Urzędem Pracy oraz Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Iławie, policją, sądem, kuratorami, komornikami, organizacjami pozarządowymi i innymi podmiotami. Współpraca ta odbywa się zarówno w toku „rutynowych” zadań, jak i przy okazji wdrażania programów oraz projektów (np. projekt systemowy „Aktywność Twoją szansą na lepsze jutro” w ramach PO „Kapitał Ludzki”).

Ponadto MOPS zapewnia obsługę Miejskiego Zespołu Interdyscyplinarnego w Lubawie, stanowiącego element systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie. ZI jest metodą pracy opartą na współpracy lokalnych instytucji, podmiotów i służb (m.in. Policji, ośrodka pomocy społecznej, pedagogów szkolnych, kuratorów) oraz na wielopłaszczyznowym podejściu do problemu przemocy.

Na terenie Miasta Lubawa funkcjonują ponadto trzy placówki zapewniające instytucjonalną pomoc dla osób znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej:

- 1) Środowiskowy Dom Samopomocy w Lubawie (gminna jednostka organizacyjna), którego zadaniem jest niesienie pomocy osobom z zaburzeniami psychicznymi oraz upośledzonym umysłowo m.in. poprzez treningi umiejętności interpersonalnych i rozwiązywania problemów, turnusy, imprezy integracyjne – w 2014 r. placówka objęła opieką 31 osób z Lubawy oraz 9 osób z terenu gminy wiejskiej Lubawa.
- 2) Dom Pomocy Społecznej w Lubawie (samodzielna jednostka organizacyjna i jednostka budżetowa Powiatu Iławskiego) - przeznaczony dla osób dorosłych niepełnosprawnych intelektualnie. Przyjmowane są do niego osoby z terenu powiatu iławskiego oraz innych powiatów. Posiada 37 miejsc w pomieszczeniach mieszkalnych jedno, dwu i trzyosobowych.
- 3) Warsztat Terapii Zajęciowej w Lubawie prowadzony przez Stowarzyszenie na Rzecz Ośrodka Aktywności w Lubawie, działający na podstawie ustawy o rehabilitacji społecznej i zawodowej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych; placówka prowadzi terapię i rehabilitację swoich podopiecznych w pracowniach, a także zapewnia różne pośrednie formy zajęć aktywizujących oraz imprez integracyjnych dla podopiecznych i ich rodzin.

Opieka zdrowotna

Obecnie zasadniczym elementem opieki zdrowotnej w Polsce są lekarze pierwszego kontaktu, realizujący podstawową opieką zdrowotną (POZ)²¹. Zawiera się w niej leczenie oraz

²¹ POZ może działać jako niepubliczny zakład opieki zdrowotnej (NZOZ) – firma prywatna, jako samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej (SPZOZ) – jednostka państwowa lub podległa jednostkom samorządu terytorialnego albo jako indywidualna lub grupowa praktyka lekarska. W sytuacji, gdy POZ ma podpisany kontrakt z Narodowym Funduszem Zdrowia, usługi przez niego świadczone są bezpłatne dla osób ubezpieczonych.

profilaktyka chorób, rehabilitacja, orzekanie o stanie zdrowia, a także zapewnienie pacjentom opieki pielęgniarki środowiskowej oraz położnej.

Na terenie Lubawy funkcjonuje jedna przychodnia POZ – Miejski Ośrodek Zdrowia, który zatrudnia 6 lekarzy internistów (w poradni dla dorosłych) i 2 lekarzy pediatrów (w poradni dziecięcej) oraz 13 pielęgniarek i położnych. W 2014 r. do MOZ w Lubawie zapisanych było ok. 15 500 pacjentów. W tym samym roku lekarze, pielęgniarki i położne wykonali 69 035 usług i porad. Na terenie Lubawy funkcjonują także: Niepubliczny Zakład Opieki Długoterminowej p.w. „Szpital św. Jerzego” (zapewnia świadczenia pielęgnacyjne i opiekuńcze w warunkach stacjonarnych oraz domową opiekę pielęgniarstwą), poradnia rehabilitacyjna, poradnia położniczo-ginekologiczna i gabinet stomatologiczny. Ponadto działają cztery apteki ogólnodostępne. Można uznać, iż istniejąca w Lubawie służba ochrony zdrowia zaspokaja podstawowe potrzeby ludności. Natomiast skorzystanie z porad wysokospecjalistycznych lub leczenia szpitalnego wymaga wyjazdu poza teren miasta, np. do Ławy czy Olsztyna.

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 postępowania²². W zakresie analizy strategicznej miasta istotne znaczenie mają zagrożenia o charakterze wewnętrznym: wykroczenia przeciw prawu, zwłaszcza przestępczość, a także konflikty i napięcia społeczne, które mogą rodzić poczucie niesprawiedliwości oraz braku bezpieczeństwa. Specyficznym przejawem tego stanu jest przemoc w rodzinie, która jako problem społeczny została omówiona w podrozdziale 2.4.3 Strategii.

O stan bezpieczeństwa na terenie Miasta Lubawa dbają przede wszystkim:

- Komisariat Policji w Lubawie, którego zadaniem jest pilnowanie przestrzegania prawa i ściganie przestępców, jak również zapewnienie ochrony i pomocy w sytuacjach kryzysowych zarówno wobec ludzi jak i mienia; miasto obsługuje dwóch dzielnicowych;
- straż pożarna – formacja przeznaczona do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami; w Lubawie funkcjonuje jednostka Ochotniczej Straży Pożarnej.

2.4. Wyzwania lokalnej polityki społecznej

Problem społeczny to pewien stan rzeczywistości, który większość (a przynajmniej znaczna część) członków społeczeństwa ocenia negatywnie jako rozdźwięk pomiędzy tym jak jest, a tym jak być powinno. Problem to zjawisko niekorzystne również z punktu widzenia państwa, stanowiące wyzwanie dla polityki społecznej, ponieważ utrudnia lub nawet uniemożliwia samodzielne, efektywne funkcjonowanie osób i rodzin.

Konsekwencją problemów społecznych są różne przejawy wykluczenia społecznego. Wykluczenie to zjawisko wielowymiarowe i kumulatywne, ponieważ jego przejawy (deprywacja ważnych potrzeb oraz deficyty uczestnictwa w różnych sferach życia społecznego) występują zwykle w tych samych gospodarstwach domowych.

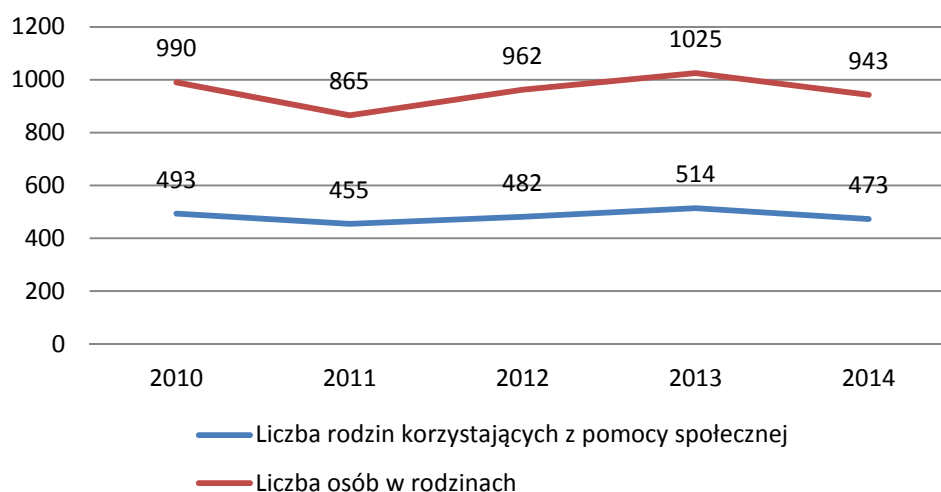
²² encyklopedia.pwn.pl/haslo/3876790/bezpieczenstwo-publiczne.html

Problemy społeczne mogą być opisywane pod kątem różnych aspektów. Z punktu widzenia strategii gminnej, kluczowe znaczenie mają skala i zasięg oraz czas trwania danego problemu. To znaczy, że Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych poświęca szczególną uwagę tym problemom, które dotyczą istotnej liczby mieszkańców, mają silny, ujemny wpływ na jakość życia populacji, a także wykazują pewną trwałość (tzn. nie mają charakteru przejściowego). W konsekwencji SRPS interesują te problemy społeczne, które nie mogą zostać rozwiązane tylko i wyłącznie staraniem osób i rodzin. Konieczne jest współdziałanie instytucji publicznych, organizacji społecznych i liderów lokalnych.

2.4.1. Dominujące problemy Miasta w ujęciu pomocy społecznej

Na przestrzeni lat 2010-2014 ogólna liczba mieszkańców Lubawy, którzy korzystali z pomocy społecznej, nie ulegała większym wahaniom. Największą liczbę osób i rodzin korzystających z pomocy i wsparcia, w tym z pomocy materialnej, odnotowano w 2013 r. Przedstawia to poniższy wykres.

Wykres 6. Liczba osób i rodzin korzystających z pomocy społecznej w Mieście Lubawa w latach 2010-2014



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MOPS.

Porównując dane zawarte na wykresie z liczbą mieszkańców Miasta Lubawa, uzyskujemy spojrzenie na skalę korzystania z pomocy MOPS. W 2013 r., w którym odnotowano najwięcej klientów, odsetek osób korzystających z pomocy społecznej wyniósł 10,15%. Najniższą wartość zarejestrowano w 2011 r. – 8,67%. Natomiast w 2014 roku z pomocy społecznej skorzystało 9,33% ludności miasta.

Tabela 5. Odsetek osób korzystających z pomocy społecznej w stosunku do ogółu ludności Miasta Lubawa w latach 2010-2014

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014
Liczba mieszkańców	9 947	9 975	10 059	10 093	10 098
Liczba osób w rodzinach korzystających z pomocy społecznej	990	865	962	1025	943
Odsetek osób korzystających z pomocy społecznej względem ogółu mieszkańców (w %)	9,95	8,67	9,56	10,15	9,33

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS i MOPS w Lubawie.

Dane na temat liczby mieszkańców miasta korzystających z pomocy i wsparcia MOPS wskazują na relatywnie korzystną sytuację społeczną, albowiem jedynie co dziesiąta osoba

żyje w rodzinie/gospodarstwie domowym, które otrzymuje pomoc i wsparcie. Zarazem jednak około 70% klientów MOPS korzysta z pomocy długotrwale. W 2013 r. wśród mieszkańców Lubawy, którym przyznano świadczenia (563) było aż 450 osób korzystających ze wsparcia MOPS długotrwale (tj. prawie 80%). Jest to niewątpliwie niekorzystny wskaźnik, potwierdzający, że część mieszkańców miasta od dłuższego czasu nie może przezwyciężyć trudnej sytuacji życiowej.

Najistotniejsze problemy społeczne Miasta Lubawa zostały określone w drodze analizy powodów udzielania pomocy mieszkańcom przez MOPS w latach 2010-2014, na podstawie sporządzanej rokrocznie „Oceny zasobów pomocy społecznej”. Z zestawienia wynika, że najczęściej doświadczanymi przez mieszkańców Miasta Lubawa problemami są: ubóstwo; bezrobocie; niepełnosprawność; długotrwała lub ciężka choroba; oraz bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego.

Rzadziej pomoc społeczna jest udzielana z powodu przemocy w rodzinie oraz w związku z ochroną macierzyństwa i alkoholizmem. W świetle statystyki MOPS inne problemy społeczne, w tym narkomania czy bezdomność, praktycznie nie występują, aczkolwiek w porównaniu do 2013 r. liczba osób w rodzinach, którym udzielono pomocy społecznej z powodu bezdomności wzrosła aż o 125% (z 8 do 18).

Tabela 6. Powody przyznawania pomocy społecznej w Mieście Lubawa w latach 2012-2014

Wyszczególnienie	2012		2013		2014	
	Liczba rodzin	Liczba osób w rodzinach	Liczba rodzin	Liczba osób w rodzinach	Liczba rodzin	Liczba osób w rodzinach
ubóstwo	251	545	287	611	259	555
bezrobocie	222	468	271	571	199	454
niepełnosprawność	81	149	76	130	114	204
długotrwała lub ciężka choroba	70	103	72	102	83	121
bezradność (problemy)	45	167	99	357	91	346
alkoholizm	39	68	40	57	38	57
potrzeba ochrony macierzyństwa	27	98	35	139	45	192
opuszczenie zakładu karnego	11	11	15	18	11	13
narkomania	4	4	3	3	4	4
bezdomność	5	5	8	8	16	18
przemoc w rodzinie	3	12	4	18	4	16
zdarzenia losowe	0	0	1	2	0	0
kłęski żywiołowe i ekologiczne	0	0	0	0	0	0
sieroctwo	0	0	0	0	0	0
ochrona ofiar handlu ludźmi	0	0	0	0	0	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MOPS.

W świetle ustawy o pomocy społecznej, świadczenia z pomocy społecznej mogą mieć charakter pieniężny lub niepieniężny. Do pierwszej kategorii zalicza się m.in. zasiłki: stały,

okresowy i celowy. Z kolei świadczenia o charakterze niepieniężnym to m.in. praca socjalna, pomoc rzeczowa, sprawienie pogrzebu, poradnictwo specjalistyczne, interwencja kryzysowa, schronienie, posiłek, niezbędne ubranie, usługi opiekuńcze; mieszkanie chronione, pobyt i usługi w domu pomocy społecznej. Zarówno pierwsze jak i drugie można wyrazić w wydatkach pieniężnych, jakie ponosi budżet Miasta Lubawa.

Tabela 7. Świadczenia pieniężne i inne rodzaje pomocy udzielane przez Miasto w 2014 r.

Wyszczególnienie	liczba osób	kwota świadczeń	w przeliczeniu na 1 os.
Zasiłek stały	34	153 818 zł	4 524,05 zł
Zasiłek okresowy	265	549 711 zł	2 074,38 zł
- tym: zasiłek okresowy z powodu bezrobocia	188	420 786 zł	2 238,22 zł
Zasiłek celowy	207	212 821 zł	1 028,12 zł
Posiłek (w ramach programu "Pomoc Państwa w zakresie dożywiania")	132	54 709 zł	414,46 zł
Schronienie	3	1 787 zł	595,66 zł
Odpłatność za pobyt w domu pomocy społecznej	9	115 594 zł	12 843,77 zł
Zasiłki rodzinne i dodatki do zasiłków rodzinnych	266*	1 061 642 zł	3 991,13 zł
- w tym: jednorazowy dodatek z tytułu urodzenia się dziecka	26**	26 000 zł	x
Jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka	98**	98 000 zł	x
Świadczenie pielęgnacyjne	413**	304 147 zł	x
Zasiłek pielęgnacyjny dla niepełnosprawnego dziecka	1041**	159 273 zł	x
Zasiłek pielęgnacyjny dla osoby niepełnosprawnej w wieku powyżej 16 roku życia o znacznym stopniu niepełnosprawności	3 995**	611 235 zł	x
Zasiłek pielęgnacyjny dla osoby niepełnosprawnej w wieku powyżej 16 roku życia o umiarkowanym stopniu niepełnosprawności, która powstała przed ukończeniem 21 r.ż.	1621**	248 013 zł	x
Zasiłek pielęgnacyjny dla osoby, która ukończyła 75 lat	37**	5 661 zł	x
Zasiłek dla opiekuna	594**	289 467 zł	x
Świadczenie z funduszu alimentacyjnego	117	469 474 zł	4 226,27 zł
Dodatki mieszkaniowe	181	251 013 zł	1 386,81 zł
Dodatki energetyczne	63	6 250 zł	99,20 zł
Opłacenie składki ubezpieczenia zdrowotnego	73	32 984 zł	451,83 zł
Opłacenie składki ubezpieczenia społecznego	59	119 751 zł	2 029,67 zł
Świadczenia pieniężne z prac społecznie użytecznych	2	5 646 zł	2 823 zł
Stypendia socjalne dla uczniów i zasiłki szkolne	157	216 922 zł	1 381,66 zł

* Liczba rodzin **Liczba świadczeń

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MOPS.

W strukturze świadczeń za 2014 r. dominują zasiłki okresowy i celowy oraz wydatki w ramach programu rządowego „Pomoc państwa w zakresie dożywiania”. Stanowią one, wraz ze stypendiami socjalnymi, ważne formy pomocy materialnej rodzinom ubogim. Natomiast w przeliczeniu na 1 osobę korzystającą, najwięcej środków przeznaczono na opłacenie pobytu

mieszkańców gminy w DPS-ach. Oprócz świadczeń z pomocy społecznej, gmina przekazała znaczną ilość wsparcia w ramach zasiłków rodzinnych, świadczeń opiekuńczych i funduszu alimentacyjnego.

Powyższe zestawienie stanowi cenne, dodatkowe źródło informacji. Struktura i wysokość świadczeń potwierdzają diagnozę w zakresie dominujących problemów społecznych w Mieście Lubawa. Uwagę zwraca znaczna grupa osób (188) otrzymujących zasiłek okresowy z tytułu bezrobocia i stypendia socjalne dla uczniów (157) oraz liczba rodzin (266) korzystających z zasiłków rodzinnych. Niepokojąco duża jest liczba świadczeń w formie zasiłku pielęgnacyjnego dla niepełnosprawnych dzieci i dorosłych, a także świadczeń z funduszu alimentacyjnego. Oznacza to, że wielu rodziców uchyla się od obowiązku łożenia środków na opiekę i wychowanie swoich dzieci. Największa wartość świadczeń była jednak udzielana w ramach świadczeń rodzinnych, mających na celu częściowe pokrycie wydatków na utrzymanie dziecka²³.

Podsumowując, na terenie Miasta Lubawa duża liczba rodzin i osób samotnie gospodarujących funkcjonuje dzięki częściowemu, a niekiedy całkowitemu wsparciu państwa (gminy miejskiej). To znaczy, że ich dochód pochodzi w pewnej części albo nawet w całości ze środków publicznych. W ten sposób urzeczywistniana jest zasada solidaryzmu społecznego.

2.4.2. Bezrobocie

Bezrobocie stanowi jeden z najpoważniejszych problemów społecznych Miasta Lubawa. Jego przyczyny tkwią z jednej strony w szeroko rozumianych uwarunkowaniach lokalnego i regionalnego rynku pracy, a z drugiej w postawach ludzi, wyrażających się m.in. w niedostatecznej przedsiębiorczości i zaradności, braku motywacji i chęci do pracy, poczuciu bezradności lub wręcz przeciwnie – roszczeniowości wobec instytucji rynku pracy i pomocy społecznej.

Bezrobocie, w szczególności przedłużające się, rodzi konsekwencje w różnych sferach życia. Silnie wpływa na jakość życia zarówno osoby bezrobotnej, jak i jej rodziny, mogąc powodować pogorszenie sytuacji materialnej, osłabienie więzi rodzinnych i społecznych, a także stać się podłożem dla przemocy, uzależnień czy przestępczości. Z tego względu problem bezrobocia trzeba rozpatrywać nie tylko poprzez jego skalę, ale również przez pryzmat osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy²⁴.

W ostatnich pięciu latach liczba bezrobotnych zarejestrowanych z terenu Miasta Lubawa ulegała wahaniom. W wyjściowym roku analizy (2010) odsetek osób ze statusem bezrobotnego w ogóle mieszkańców wynosił 4,14%. W 2012 r. wzrósł do poziomu 4,54%, natomiast w 2014 r. zmalał do poziomu 2,30%.

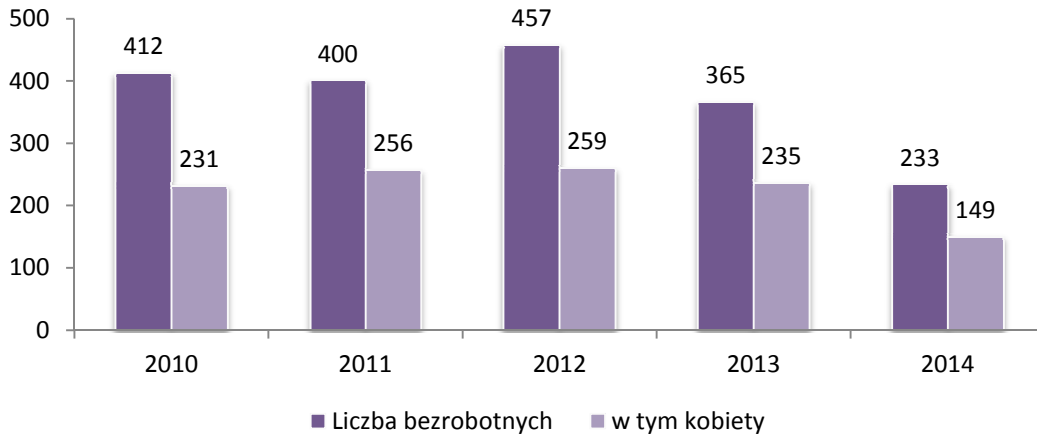
Podobnie przedstawiał się udział bezrobotnych zarejestrowanych w liczbie ludności w wieku produkcyjnym – w 2010 r. wynosił 6,4%, maksymalny pułap osiągnął w 2012 r. – 7,1%,

²³ Przyznanie prawa do zasiłku rodzinnego uzależnione jest m.in. od spełnienia kryterium dochodowego przez rodzinę (przeciętny miesięczny dochód rodziny w przeliczeniu na osobę albo dochód osoby uczącej się nie przekracza kwoty 539,00 zł, zaś w przypadku gdy członkiem rodziny jest dziecko legitymujące się orzeczeniem o niepełnosprawności – kwoty 623,00 zł). Nadmienić należy, że w sprawozdaniu z działalności MOPS w Lubawie za 2014 r. wykazano 906 świadczeniobiorców korzystających ze świadczeń rodzinnych.

²⁴ Bezrobocie ma również aspekty pozytywne, związane np. z większą konkurencją na rynku pracy, wzrostem (wśród pracowników i poszukujących pracy) motywacji do kształcenia oraz zwiększeniem nakładów na inwestycje w kapitał ludzki. Bezrobocie nie powinno jednak przekraczać tzw. poziomu frykcyjnego („naturalnego”), obejmującego pracowników, którzy z różnych powodów zmieniają pracę i tylko przejściowo, w okresie poszukiwania nowych miejsc pracy, są bezrobotnymi.

natomiast w 2014 r. zmalał do poziomu 3,7%. W końcu grudnia 2014 roku w rejestrach Powiatowego Urzędu Pracy w Iławie figurowały 233 osoby z terenu Miasta Lubawa, co stanowiło 7,6% wszystkich bezrobotnych z powiatu iławskiego. Pozytywny jest fakt, iż w ostatnich dwóch latach liczba bezrobotnych zarejestrowanych spadała.

Wykres 7. Liczba bezrobotnych w Mieście Lubawa w latach 2010-2014



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PUP.

Uwagę zwraca fakt, iż w analizowanym okresie większość bezrobotnych (nawet 64%) stanowiły kobiety. Przyczyn takiego stanu rzeczy może być wiele (m.in. niechęć pracodawców do zatrudniania kobiet z uwagi na możliwość absencji związanych z macierzyństwem czy częstsze u mężczyzn wykształcenie zawodowe lub techniczne). Nadmienić należy, że bezrobocie częściej dotyka kobiet niż mężczyzn nie tylko w Lubawie – jest to zjawisko ogólnopolskie (na koniec 2014 r. w skali całego kraju było prawie 55 tysięcy bezrobotnych kobiet więcej niż bezrobotnych mężczyzn), aczkolwiek wskaźnik procentowy w kraju nie wykazuje już tak dużej dysproporcji jak w Mieście Lubawa²⁵.

Bezrobocie w Lubawie jest zróżnicowane pod względem cech socjodemograficznych osób pozostających w rejestrach PUP. Szczególnie niekorzystna wydaje się struktura wykształcenia bezrobotnych z terenu Lubawy, ponieważ według stanu na koniec grudnia 2014 roku prawie 30% z nich ukończyła jedynie gimnazjum bądź szkołę podstawową lub nie ukończyła żadnej szkoły, a ponad 32% zasadniczą szkołę zawodową. Natomiast zaledwie 18% bezrobotnych posiada wykształcenie średnie ogólnokształcące i wyższe.

Z kolei analiza struktury wiekowej bezrobotnych z terenu Lubawy wskazuje na duże zróżnicowanie. Największy udział mają w niej osoby młode, od 18 do 34 roku życia – w sumie 104 osoby, które stanowią prawie 45% ogółu bezrobotnych. Oznacza to, że szczególnie ludziom młodym (absolwentom szkół) trudno jest wejść i utrzymać się na lokalnym rynku pracy.

Czynniki takie jak wiek czy wykształcenie osób bezrobotnych mają istotny wpływ na czas ich pozostawiania bez pracy. Przy czym na koniec 2014 roku tylko 40 osób (ok. 17%) bezrobotnych figurowało w rejestrach PUP przez okres dłuższy niż rok. Niewątpliwie osoby te wymagają szczególnego wsparcia, albowiem w sytuacji przedłużającego się czasu dezaktywizacji zawodowej zagrożone są wykluczeniem społecznym. Pozytywnie należy natomiast traktować fakt, że prawie 70% bezrobotnych z Lubawy pozostaje w rejestrze PUP co najwyżej 6 miesięcy.

²⁵ Według danych GUS, w 2014 r. kobiety stanowiły 51,48% wszystkich bezrobotnych w Polsce.

Tabela 8. Bezrobotni w Mieście Lubawa i powiecie iławskim według cech socjodemograficznych (stan na 31 grudnia 2014 r.)

Wyszczególnienie	Lubawa		Powiat iławski	
	Liczba	Udział %	Liczba	Udział %
Bezrobotni ogółem	233	-	3062	-
Wykształcenie				
wyższe	24	10,30%	276	9,01%
policealne i średnie zawodowe	47	20,17%	671	21,91%
średnie ogólnokształcące	17	7,30%	273	8,91%
zasadnicze zawodowe	76	32,61%	887	28,97%
gimnazjalne i niższe	69	29,62%	955	31,19%
Wiek				
18 - 24	42	18,03%	677	22,11%
25 - 34	62	26,61%	900	29,39%
35 - 44	44	18,88%	571	18,65%
45 - 54	43	18,45%	494	16,13%
55 - 59	37	15,88%	309	10,09%
60 - 64	5	2,15%	111	3,63%
Czas pozostawania bez pracy				
Do 1 miesiąca	43	18,45%	540	17,64%
1 - 3 m-ce	72	30,90%	874	28,54%
3 - 6 m-cy	46	19,74%	583	19,04%
6 - 12 m-cy	32	13,74%	417	13,62%
12 - 24 m-ce	29	12,45%	349	11,40%
pow. 24 m-cy	11	4,72%	299	9,76%

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PUP.

Według *Regionalnego Planu Działań na rzecz Zatrudnienia na 2015 rok w Województwie Warmińsko-Mazurskim* do grup w szczególnej sytuacji na regionalnym i lokalnych rynkach pracy należy zaliczyć osoby bezrobotne do 30 roku życia i w wieku powyżej 50 lat oraz długotrwale bezrobotne. Wśród bezrobotnych mieszkańców Lubawy największy odsetek stanowią osoby młode, które dopiero wchodzą na rynek pracy albo są na nim stosunkowo krótko. Pomimo, że są osobami w okresie potencjalnie największej aktywności zawodowej, często mają niewystarczające kwalifikacje bądź brakuje im doświadczenia zawodowego.

W szczególnie trudnej sytuacji są jednak osoby długotrwale bezrobotne, których czas pozostawania w rejestrach PUP wydłuża się, a różnego rodzaju formy aktywizacji nie przynoszą spodziewanych efektów. Często długotrwałe bezrobocie wynika z nakładania się czynników i barier utrudniających znalezienie zatrudnienia, takich jak brak wystarczających i dostosowanych do potrzeb rynku pracy kwalifikacji zawodowych, brak doświadczenia zawodowego, niepełnosprawność lub starszy wiek.

2.4.3. Dysfunkcje społeczne

Dysfunkcja, według słownika języka polskiego, oznacza ogólnie „nieprzystosowanie czegoś do pełnienia określonych funkcji”, a w sensie biologicznym – „nieprawidłowe funkcjonowanie komórki, tkanki, narządu lub całego organizmu”²⁶. Na potrzeby Strategii przyjęto natomiast, że dysfunkcje społeczne to zjawiska wpływające w sposób negatywny na funkcjonowanie systemu społecznego. Zakłócają one równowagę społeczną, ponieważ wiążą się z naruszeniem prawa i powszechnie przyjętych norm, a także bardzo często z degradacją psychiczną i/lub fizyczną osób (zaburzenia relacji interpersonalnych, rozpad więzi rodzinnych, chroniczny stres, zaburzenia zdrowotne itp.). Dalszej analizie poddane zostaną zjawiska, które odpowiadają przyjętej definicji dysfunkcji społecznych: przestępczość, przemoc w rodzinie oraz alkoholizm.

Według danych Komisariatu Policji w Lubawie, który obsługuje teren miejski i gminy wiejskiej Lubawa, w latach 2013-2014 liczba przestępstw stwierdzonych w mieście wzrosła z 18 do 34. Najczęściej dochodzi do przestępstw przeciwko mieniu - kradzieży oraz kradzieży z włamaniem, które stanowią 80% wszystkich odnotowanych czynów przestępczych. Znacznie rzadziej dochodzi do przestępstw przeciwko życiu i zdrowiu - rozbojów, bójek i pobić oraz uszkodzeń ciała. Pomimo wzrostu liczby przestępstw, należy odnotować pozytywny fakt. Otóż, wskaźnik przestępstw na 1 000 ludności dla Lubawy jest bardzo niski – w 2014 r. wynosił zaledwie 3,36.

Istotną część pracy Policji zajmuje problematyka związana z zapobieganiem wykroczeniom, jak również ściganiem sprawców wykroczeń. W 2014 r. na terenie Lubawy odnotowano 648 wykroczeń (dla porównania: w roku 2013 - 251), z czego zdecydowana większość, bo aż 556 (czyli 85%) to wykroczenia polegające na spożywaniu alkoholu w miejscach publicznych. Inne często popełniane wykroczenia to zakłócenie ładu i porządku publicznego (44 przypadki) oraz nieobyczajne wybryki (29). Znacznie rzadziej dochodziło do zaśmiecania (13) czy kradzieży niebędących przestępstwem (4)²⁷, ponadto stwierdzono pojedyncze przypadki uszkodzenia mienia oraz niezachowania ostrożności przy trzymaniu zwierzęcia.

Ważnym elementem mającym wpływ na stan bezpieczeństwa na terytorium gminy jest ponadto bezpieczeństwo w ruchu drogowym. Według danych Komisariatu Policji w Lubawie, w 2014 r. na terenie miasta doszło do 51 kolizji (w 2013 r. – 36).

Kolejnym istotnym obszarem dysfunkcji jest przemoc w rodzinie, która wedle art. 2 ust. 2 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, oznacza jednorazowe albo powtarzające się umyślne działanie lub zaniechanie naruszające prawa lub dobra osobiste osób najbliższych, a także innych osób wspólnie zamieszkujących lub gospodarujących, w szczególności narażające te osoby na niebezpieczeństwo utraty życia, zdrowia, naruszające ich godność, nietykalność cielesną, wolność, w tym seksualną, powodujące szkody na ich zdrowiu fizycznym lub psychicznym, a także wywołujące cierpienia i krzywdy moralne u osób dotkniętych przemocą.

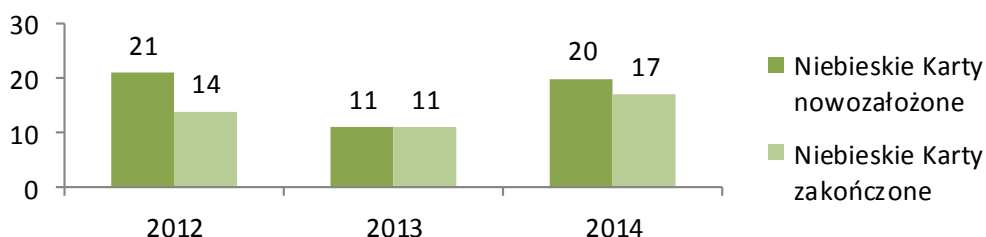
W opinii członków Zespołu Interdyscyplinarnego oraz pracowników socjalnych, ofiary przemocy w rodzinie często niechętnie zgadzają się na uruchomienie procedury „Niebieskiej Karty”. Należy ponadto domniemywać, iż część przypadków przemocy domowej nie wychodzi na jaw, ponieważ osoby nią dotknięte nie mają odpowiedniej świadomości w tym zakresie, uważają, że jest to ich „prywatna sprawa” albo obawiają się ostracyzmu

²⁶ <http://sjp.pwn.pl/slownik/2555725/dysfunkcja>

²⁷ W 2014 r. kradzież była kwalifikowana jako wykroczenie, a nie przestępstwo, jeżeli wartość skradzionego mienia nie przekraczała 420 zł.

społecznego. Z drugiej strony, liczba zakładanych „Niebieskich Kart” może świadczyć o tym, że problem przemocy w rodzinie jest coraz lepiej rozpoznawany.

Wykres 8. Niebieskie Karty założone i zakończone w Lubawie w latach 2012-2014



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Miejskiego Zespołu Interdyscyplinarnego.

Uprawnienia Zespołu Interdyscyplinarnego pozwalają mu na podejmowanie szeregu rozmaitych działań, jak złożenie wniosku o skierowanie na przymusowe leczenie odwykowe sprawcy przemocy, zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa z art. 207 Kodeksu karnego, złożenie wniosku do sądu o wgląd w sytuację dziecka i rodziny czy informowanie ofiar przemocy w rodzinie o dostępnych formach pomocy.

Należy podkreślić, że stosowanie przemocy przez jednego z członków rodziny destabilizuje funkcjonowanie całego systemu rodzinnego, stając się przyczyną cierpienia oraz szczególnie dramatycznymi konsekwencjami dla rozwoju psychicznego i fizycznego dzieci. Określenie skali tego zjawiska nie jest zadaniem prostym. Tym bardziej, że może ono przyjmować różne formy przemocy (fizycznej, seksualnej, psychicznej czy ekonomicznej).

Przydatnych informacji na temat dysfunkcji rodziny dostarczają ponadto dane Sądu Rejonowego w Łławie, z których wynika, że w latach 2012-2014 sąd orzekł nadzór kuratorski wobec 88 osób dorosłych z terenu Lubawy oraz wobec 39 rodzin.

Zarówno przestępczość jak i różne dysfunkcje rodziny często współwystępują z problemem uzależnień, w szczególności uzależnienia od alkoholu. Jest to szeroki obszar, a zarazem trudny do badania. Uzależnienie nie jest bowiem pojęciem jednoznacznym. Może dotyczyć osób, które nadużywają konkretnych substancji: narkotyków (narkomania), leków (lekomania), alkoholu (alkoholizm) czy papierosów (nikotynizm). Może również odnosić się do osób mających silne pragnienie wykonywania jakiejś czynności, np. uzależnienie od gier hazardowych, oglądania telewizji, Internetu, robienia zakupów, pracy czy seksu.

Nałóg utrudnia prawidłowe funkcjonowanie psychiczne, fizyczne i społeczne (w konsekwencji może prowadzić nawet do wykluczenia społecznego), a także przynosi różne szkody dla osoby uzależnionej, jej najbliższych, a także całego społeczeństwa. Precyzyjne określenie liczby osób dotkniętych uzależnieniami nie jest możliwe. Jednakże kwestia ta stanowi poważne wyzwanie dla współczesnej polityki społecznej, ponieważ uzależnienie jednej osoby w rodzinie czy najbliższym otoczeniu może silnie, negatywnie wpływać na życie kilkunastu, a nawet kilkudziesięciu osób.

Według danych szacunkowych opublikowanych na stronie internetowej Państwowej Agencji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych²⁸, w Polsce uzależnionych od alkoholu jest ok. 800 tysięcy osób (2% populacji). Przeciętnie w gminie liczącej 10 tysięcy mieszkańców będzie takich osób ok. 200. Dla przypomnienia, ludność Lubawy to niecałe 11 tysięcy osób. Ponadto osoby żyjące w najbliższym otoczeniu alkoholika oraz wychowywane przez niego dzieci to ok.

²⁸ <http://www.parpa.pl/index.php/analizy-badania-raporty/statystyki>

8% populacji. Można zatem szacunkowo przyjąć, że problem alkoholizmu dotyka bezpośrednio lub pośrednio około 10% ludności Miasta Lubawy. Dodatkowo z danych Agencji wynika, że aż 5-7% populacji Polski to osoby pijące alkohol szkodliwie. Z kolei badania ogólnokrajowe, które w 2010 roku przeprowadziło Centrum Badań Opinii Społecznej CBOS, sugeruje, że Polacy lubili i nadal lubią spożywać alkohol – 76% mieszkańców nie stroni od alkoholu, w tym 65% przyznaje się, że pije czasami, natomiast 11%, że pije często. Abstynencję deklaruje 22% badanych. Częściej alkohol piją mężczyźni (84%) niż kobiety²⁹.

W ciągu ostatnich trzech lat Miejska Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Lubawie skierowała 18 wniosków do sądu w celu wszczęcia postępowania o poddanie się leczeniu odwykowemu lub o zmianę sposobu leczenia z ambulatoryjnego na stacjonarne, oraz wystosowała wezwania do 112 osób, wobec których istniały przesłanki, iż są uzależnione od alkoholu, w celu przeprowadzenia z nimi rozmów motywujących do dobrowolnego podjęcia leczenia odwykowego. Ponadto w samym tylko roku 2014 udzielono w sumie 185 porad dla osób uzależnionych i współuzależnionych od alkoholu, które dotyczyły głównie motywowania do podjęcia leczenia, jak również porad dla członków rodzin osób nadużywających alkohol oraz stosujących przemoc w rodzinie. Z danych Komisji wynika, że do punktu konsultacyjnego zgłasza się coraz więcej osób, których małżonkowie czy partnerzy nadużywają alkoholu. Osoby te same korzystają z pomocy, gdyż alkoholizm nie dotyczy wyłącznie uzależnionego od alkoholu, ale całej jego rodziny. Świadczy to o zwiększającej się świadomości wśród osób uwikłanych w problem uzależnienia i lepszym jego zrozumieniu.

2.5. Aktywność społeczna i obywatelska

Zaangażowanie społeczne obywateli oraz ich zainteresowanie działalnością na rzecz organizacji pozarządowych i dobra wspólnego może przyjmować różnorodne formy, np. członkostwo w organizacjach formalnych, uczestnictwo w grupach nieformalnych, wolontariat, filantropia, przekazywanie 1% na rzecz organizacji pożytku publicznego, udział w wyborach, referendach, konsultacjach społecznych itp. Jak widać, jest to rozległy obszar do analizy, zaś ogólnodostępne dane w niewielkim tylko zakresie można odnieść bezpośrednio do gminy. Jednakże uzupełniając je o wyniki badań własnych, możliwe jest stworzenie obrazu aktywności społecznej i obywatelskiej mieszkańców Miasta Lubawa.

Według danych GUS, w 2013 r. w rejestrze REGON zarejestrowane były 24 podmioty gospodarki narodowej z terenu Lubawy będące stowarzyszeniem, fundacją lub organizacją społeczną. Natomiast według danych KRS - Rejestru stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, w Lubawie swoją siedzibę ma 16 organizacji działających jako:

- 1) stowarzyszenia – 10 podmiotów, w tym:
 - ochotnicza straż pożarna – 1;
 - stowarzyszenia kultury fizycznej – 2;
- 2) związki zawodowe – 4 podmioty;
- 3) kółko rolnicze – 1 podmiot;
- 4) cech rzemieślniczy – 1 podmiot.

Nadmienić należy, że tzw. sektor pozarządowy tworzą stowarzyszenia, fundacje oraz osoby prawne i jednostki organizacyjne kościołów; do tego sektora nie są zaliczane organizacje społeczne i zawodowe.

²⁹ <http://badania.net/jak-polacy-pija-alkohol/>

Tabela 9. Organizacje pozarządowe zarejestrowane w KRS mające siedzibę na terenie Lubawy

Lp.	Nazwa organizacji	Rok zarejestrowania
1.	Stowarzyszenie Na Rzecz Ośrodka Aktywności (<i>status OPP</i>)	2001
2.	Automobilklub Lubawski-Kleina Team z siedzibą w Lubawie	2001
3.	Międzyzakładowy Ludowy Klub Sportowy "Sokół" w Lubawie	2001
4.	Ochotnicza Straż Pożarna w Lubawie	2001
5.	Stowarzyszenie Osób Niepełnosprawnych	2001
6.	Stowarzyszenie Na Rzecz Promocji i Rozwoju Ziemi Lubawskiej	2003
7.	Stowarzyszenie Twórców Kultury Ziemi Lubawskiej	2006
8.	„Centrum Inicjatyw Lokalnych”	2008
9.	Ośrodek Społeczno-Edukacyjny "Koło Ratunkowe"	2009
10.	Lubawska Grupa Muzyków	2014

Źródło: opracowanie własne na podstawie KRS (stan na 5 lipca 2015 r.).

Ponadto z wykazu organizacji pozarządowych zamieszczonego na stronie BIP Urzędu Miasta Lubawa wynika, że w Lubawie działa – poza organizacjami wymienionymi powyżej – także 13 innych podmiotów z sektora pozarządowego, z czego 11 to stowarzyszenia kultury fizycznej lub uczniowskie kluby sportowe niezarejestrowane w KRS, a 2 podmioty to oddziały/koła organizacji o charakterze ogólnopolskim (Polskiego Związku Emerytów, Rencistów i Inwalidów oraz Związku Kombatantów RP i Byłych Więźniów Politycznych). W sumie na terenie Lubawy siedzibę mają 23 podmioty z sektora pozarządowego, których aktywność obejmuje rozmaite obszary działalności pożytku publicznego.

Miasto Lubawa współpracuje z organizacjami pozarządowymi zarówno w formie finansowej jak i pozafinansowej. Pierwsza z wymienionych form polega na zleceniu realizacji zadań własnych gminy w trybie otwartego konkursu ofert. W 2014 r. organizacje pozarządowe wykonały 19 zadań publicznych (m.in. w zakresie wspierania i upowszechniania kultury fizycznej i sportu), a kwota wykorzystanej dotacji wyniosła blisko 300 800 zł (dla porównania w 2013 r. było to niecałe 287 000 zł). Natomiast współpraca pozafinansowa polega na przeprowadzaniu konsultacji za pośrednictwem strony internetowej www.lubawa.pl oraz aktualizacji informacji zamieszczonych na tej stronie.

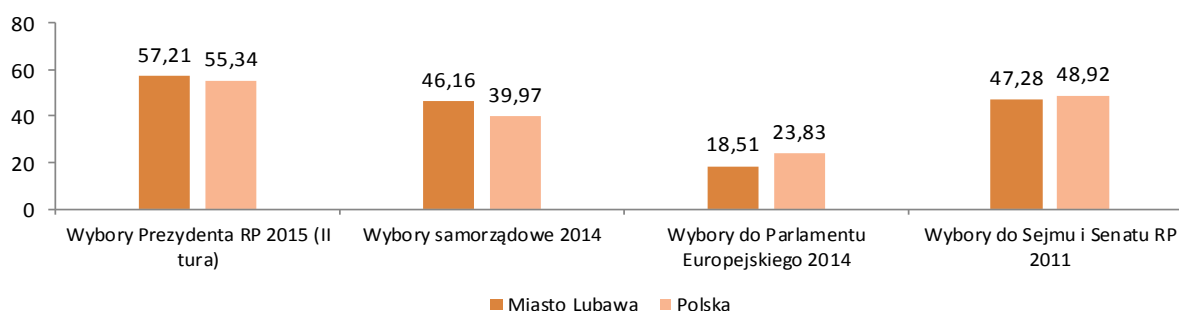
Ważny obszar aktywności obywatelskiej stanowi udział w wyborach i referendach. Zestawienie danych dla Miasta Lubawa, dostępnych na stronie Państwowej Komisji Wyborczej³⁰, pozwala stwierdzić, iż spośród ostatnich czterech wyborów powszechnych w Polsce, największym zainteresowaniem cieszyły się wybory prezydenckie w maju 2015 r. Frekwencja wyborcza w Lubawie wyniosła w I turze głosowania 52,41%, a w II turze - 57,21% i była odpowiednio o prawie 4 i 2 punkty procentowe wyższa od frekwencji krajowej.

Mniejszym zainteresowaniem cieszyły się natomiast wybory do Parlamentu RP (frekwencja na poziomie 47,28%) oraz wybory samorządowe (46,16%). Przy czym w przypadku wyborów parlamentarnych frekwencja w Lubawie była nieco niższa niż frekwencja krajowa, natomiast w ostatnich wyborach samorządowych - wyższa niż średnia krajowa o około 6 punktów procentowych. Najmniejszym zainteresowaniem mieszkańców Lubawy cieszyły się natomiast wybory do Parlamentu Europejskiego, w których frekwencja - w porównaniu do innych

³⁰ <http://pkw.gov.pl/>

wyborów - była bardzo niska i wyniosła zaledwie 18,51%, zarazem nie odbiegała znacząco od frekwencji krajowej.

Wykres 9. Frekwencja wyborcza w kraju i Mieście Lubawa (2011-2015)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PKW.

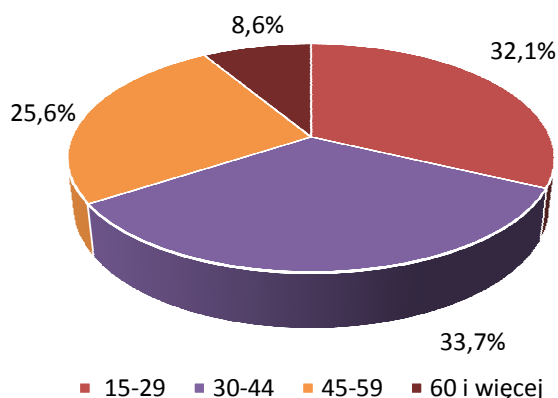
Ponadto nasuwa się konstatacja, iż aktywność obywatelska mieszkańców Miasta Lubawy jest zbliżona, a ostatnio nawet większa od średniej krajowej, na co wskazuje frekwencja w wyborach samorządowych i parlamentarnych. Powyższe dane świadczą również o tym, że około połowa uprawnionych do głosowania w Lubawie korzysta z czynnego prawa wyborczego, co w warunkach polskich należy ocenić pozytywnie.

2.6. Miasto Lubawa w świetle wyników badań społecznych

2.6.1. Charakterystyka respondentów

W badaniu uczestniczyło 418 mieszkańców Miasta Lubawa, którzy ukończyli 15 rok życia, w tym 227 kobiet (54,3% respondentów) oraz 191 mężczyzn (45,7%). Największą część stanowiły osoby w przedziale wiekowym 30-44 lata (33,7%), następnie 15-29 lat (32,1%), 45-59 lat (25,6%) oraz od 60 roku życia wzwyż (8,6%).

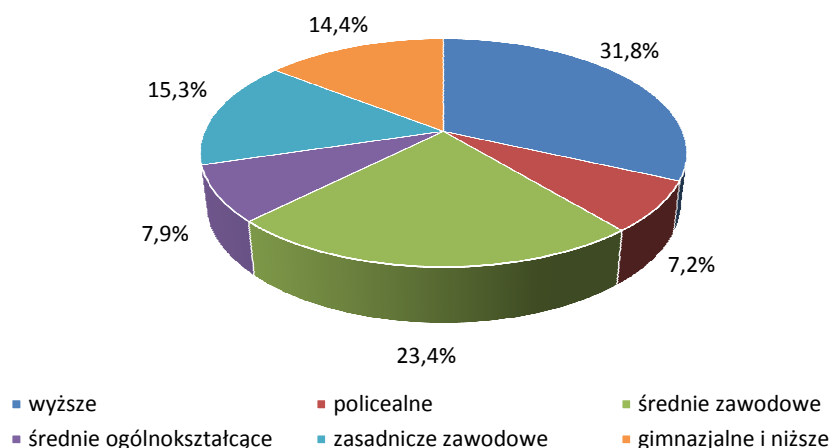
Wykres 10. Struktura wiekowa respondentów (n=418)



Źródło: opracowanie własne.

Badanych mieszkańców Miasta Lubawa charakteryzuje zróżnicowany poziom wykształcenia. Przeważają osoby dysponujące dyplomem ukończenia szkoły wyższej (31,8%), a w dalszej kolejności należy wskazać osoby z wykształceniem średnim zawodowym (23,4%), zasadniczym zawodowym (15,3%) oraz gimnazjalnym i niższym (14,4%). Mieszkańcy, którzy ukończyli liceum ogólnokształcące stanowią 7,9% badanych osób, natomiast szkołę policealną ukończyło 7,2% respondentów.

Wykres 11. Struktura wykształcenia respondentów (n=418)



Źródło: opracowanie własne.

Biorąc pod uwagę sytuację zawodową badanych mieszkańców Miasta Lubawa, okazuje się, iż ponad połowę (52,6%) stanowili pracownicy najemni. W dalszej kolejności należy wskazać uczniów (17,7%), osoby bezrobotne i niepracujące (13,6%) oraz emerytów i rencistów (8,1%). Znacznie mniejszy odsetek wśród respondentów stanowiły osoby prowadzące własną działalność gospodarczą (3,1%), studenci (2,6%), rolnicy oraz stażyści (po 0,7%). Większość badanych mieszkańców (84,2%) nie korzysta z pomocy społecznej.

2.6.2. Jakość życia w Mieście

Jakość życia mieszkańców determinowana jest przez szereg czynników, takich jak stan infrastruktury technicznej i społecznej, dostęp do edukacji, rynku pracy, służby zdrowia i kultury, poziom zaufania społecznego itd. Respondenci zostali poproszeni o dokonanie oceny dwudziestu jeden czynników, które mogą na nią wpływać, na pięciostopniowej skali, gdzie 1 oznacza *bardzo źle*, a 5 – *bardzo dobrze*.

Biorąc pod uwagę średnią wskazań, do najwyższej ocenionych czynników można zaliczyć dostępność sieci usług i handlu (średnia 3,50) i jakość systemu oświaty (3,48), natomiast wśród czynników ocenionych powyżej przeciętnej także sytuację na lokalnym rynku pracy (3,39), dostęp do opieki przedszkolnej (3,39), poziom pracowitości, zaradności przedsiębiorczości mieszkańców (3,38), czystość, ład i porządek przestrzenny (3,36), atrakcyjność Miasta dla inwestorów i przedsiębiorców (3,33), wizerunek i promocję Miasta na zewnątrz (3,32), ofertę kulturalną (3,30), walory turystyczno-krajobrazowe (3,28), działalność lokalnych władz samorządowych (3,08), infrastrukturę publiczną (3,04), poziom zamożności mieszkańców (3,04) oraz system pomocy społecznej (3,01).

Wskazania poniżej przeciętnej odnoszą się do możliwości spędzania wolnego czasu (2,97), możliwości zmiany i podnoszenia kwalifikacji (2,90), komunikacji na linii władze Miasta – mieszkańcy (2,89), aktywności organizacji pozarządowych (2,77) oraz komunikacji publicznej (2,37). Najniżej został oceniony dostęp do opieki żłobkowej (1,89) oraz do lekarzy specjalistów (1,84).

W opinii badanych mieszkańców warunki życia w Mieście w ostatnich latach zmieniły się na lepsze. Uważa tak ponad trzy czwarte (78,7%) respondentów, przy czym 57,2% ocenia je jako zmiany *raczej na lepsze*, natomiast 21,5% - *zdecydowanie*. Żadnych zmian w odniesieniu do warunków życia nie zauważa 19,4% badanych, natomiast zmiany *na gorsze* widzi 1,9%.

Wykres 12. Czynniki wpływające na jakość życia w opinii mieszkańców Miasta Lubawa



Źródło: opracowanie własne.

Większość respondentów (59,2%) czuje się bezpiecznie na terenie Miasta, jednak niepokojące może być to, że prawie jedna trzecia (32,1%) jednoznacznie wskazuje na brak poczucia bezpieczeństwa, natomiast 8,6% nie ma w tej kwestii zdania. Ponad połowa (59,0%) badanych, którzy nie czują się bezpiecznie w Lubawie wśród przyczyn wymienia naruszanie prawa i porządku publicznego przez osoby pozostające pod wpływem środków odurzających, natomiast 45,5% wskazuje na grupy młodzieży zakłócającej spokój na ulicach. Dla 39,6% badanych problemem są również kierowcy łamiący przepisy ruchu drogowego, 38,8% wymienia niewystarczającą aktywność Policji, 14,9% - kradzieże, włamania i rozboje, 9,0% - korupcję, natomiast 2,2% - działalność grup przestępczych wymuszających okupy i harace.

Tabela 10. Przyczyny poczucia braku bezpieczeństwa respondentów (n=134)

Wyszczególnienie	Liczba wskazań	% respondentów
Naruszanie prawa i porządku publicznego przez osoby pozostające pod wpływem środków odurzających (alkohol, narkotyki, itp.)	79	59,0%
Grupy młodzieży zakłócającej spokój na ulicach	61	45,5%
Kierowcy łamiący przepisy ruchu drogowego	53	39,6%
Niewystarczająca aktywność policji	52	38,8%
Kradzieże, włamania, rozboje	20	14,9%
Korupcja	12	9,0%
Działalność grup przestępczych wymuszających okupy i haracze	3	2,2%

Źródło: opracowanie własne.

Respondenci dostrzegają zalety Miasta w różnych aspektach jego funkcjonowania. Zapytani o to, jakich argumentów użyliby, aby zachęcić inne osoby do zamieszkania w Lubawie, w największej części (41,7%) wskazali architekturę i wygląd Miasta, a następnie szansę na dobrą pracę (33,6%), położenie Miasta na obszarze atrakcyjnym turystycznie i krajobrazowo (24,7%) oraz możliwość zaspokojenia swoich potrzeb życiowych i zawodowych (24,2%).

Tabela 11. Argumenty za zamieszkaniem w Mieście Lubawa (n=417)

Wyszczególnienie	Liczba wskazań	% respondentów
Architektura i wygląd Miasta	174	41,7%
Szansa na dobrą pracę	140	33,6%
Położenie Miasta na obszarze atrakcyjnym turystycznie i krajobrazowo	103	24,7%
Możliwość zaspokojenia swoich potrzeb życiowych i zawodowych	101	24,2%
Pozytywne nastawienie mieszkańców względem siebie	75	18,0%
Atrakcyjne formy spędzania wolnego czasu dla dzieci, młodzieży i rodzin	46	11,0%
Inne	8	1,9%
Nie widzę żadnych argumentów	90	21,6%

Źródło: opracowanie własne.

Prawie jedna piąta (18,0%) badanych wskazała pozytywne nastawienie mieszkańców względem siebie. Warto jednak też zwrócić uwagę na to, że aż 21,6% respondentów twierdzi, że nie widzi żadnych argumentów zachęcających do osiedlenia się w Lubawie.

2.6.3. Problemy społeczne z perspektywy mieszkańców

Problemy społeczne z perspektywy mieszkańców Miasta Lubawa zostały zbadane w dwóch aspektach. Pierwszy obejmuje trudności życiowe, których respondenci doświadczają sami bądź w swoich rodzinach, natomiast drugi dotyczy problemów, które dostrzegają w swoim otoczeniu.

Wśród problemów i trudności, z którymi respondenci borykają się na co dzień, na pierwszy plan wysuwają się kwestie związane z finansami w gospodarstwie domowym. Jedna trzecia badanych (33,3%) uznaje pieniądze, które zarabia lub otrzymuje jako emeryturę bądź rentę, za zbyt niskie; 26,3% respondentów przyznaje się do zadłużenia rodziny, natomiast 23,9% nie ma wystarczającej ilości pieniędzy na bieżące wydatki. Problemem dla 20,6% badanych jest

brak stałego zatrudnienia, 16,5% wymienia chorobę, 9,8% złe warunki mieszkaniowe, natomiast 9,3% konflikty rodzinne/małżeńskie.

Tabela 12. Problemy/trudności życiowe doświadczane przez respondentów (n=418)

Wyszczególnienie	Liczba wskazań	% respondentów
Niewielkie zarobki/niska emerytura bądź renta	139	33,3%
Zadłużenie rodziny (kredyty, pożyczki)	110	26,3%
Brak pieniędzy na bieżące wydatki	100	23,9%
Brak stałego zatrudnienia	86	20,6%
Choroba	69	16,5%
Złe warunki mieszkaniowe	41	9,8%
Konflikty rodzinne/małżeńskie	39	9,3%
Niepewne szanse edukacyjne dzieci	32	7,7%
Niepełnosprawność członka rodziny	31	7,4%
Uzależnienie członka rodziny (np. alkohol, narkotyki)	25	6,0%
Długotrwała nieobecność partnera/partnerki	25	6,0%
Trudności wychowawcze i konflikty z dzieckiem	12	2,9%
Konflikty z prawem członka rodziny	6	1,4%
Moja rodzina nie doświadcza problemów/trudności życiowych	101	24,2%

Źródło: opracowanie własne.

W mniejszym stopniu respondenci doświadczają niepewnych szans edukacyjnych dzieci (7,7%), niepełnosprawności członka rodziny (7,4%), uzależnień w rodzinie (6,0%) czy długotrwałej nieobecności partnera/partnerki w związku z podjęciem pracy np. za granicą (6,0%). Najmniej osób wymieniło trudności wychowawcze (2,9%) oraz konflikty z prawem członka rodziny (1,4%).

W obliczu problemów i trudności doświadczanych na co dzień istotne jest poczucie wsparcia ze strony innych osób. Warto wskazać, że aż 87,1% respondentów deklaruje, iż może na nie liczyć, jedynie 6,0% uważa, że nie, natomiast 7,0% badanych nie wie. Respondenci, którzy mają poczucie, że mogą liczyć na wsparcie innych osób, najczęściej wskazują na rodzinę (88,4%) i przyjaciół (46,6%), a w dalszej kolejności na znajomych (22,0%), sąsiadów (20,1%) oraz obce osoby (8,3%).

W opinii respondentów, wśród grup najczęściej napotykanym na bariery w codziennym funkcjonowaniu, doświadczającym skutków występujących problemów społecznych oraz o najmniejszych możliwościach rozwoju i poprawy sytuacji, należy wskazać przede wszystkim osoby z niepełnosprawnościami i chorujące (58,1% badanych) oraz osoby starsze (45,7%). W dalszej kolejności najtrudniej żyje się osobom i rodzinom dotkniętym bezrobociem (31,8% badanych), ubogim (31,3%), a także dotkniętym problemem uzależnienia (28,9%). Mniej niż jedna piąta respondentów wskazywała na dzieci i młodzież oraz rodziny wielodzietne (po 18,9%), a także na samotnych rodziców (17,0%).

Tabela 13. Osoby i grupy społeczne, którym najtrudniej żyje się w Mieście w opinii respondentów (n=418)

Wyszczególnienie	Liczba wskazań	% respondentów
Osoby z niepełnosprawnościami i chorujące	243	58,1%
Osoby starsze	191	45,7%
Osoby/rodziny dotknięte bezrobociem	133	31,8%
Osoby/rodziny ubogie	131	31,3%
Osoby/rodziny dotknięte problemem uzależnienia	121	28,9%
Dzieci i młodzież	79	18,9%
Rodziny wielodzietne	79	18,9%
Osoby/rodziny dotknięte problemem przemocy domowej	79	18,9%
Samotne matki/samotni ojcowie	71	17,0%
Inne	6	1,4%

Źródło: opracowanie własne.

Wśród problemów obecnych i zauważanych przez respondentów w ich otoczeniu najczęściej wskazywany jest alkoholizm. Prawie połowa (47,1%) badanych *zdecydowanie* lub *raczej* widzi go w sąsiedztwie, chociaż niewiele mniej (43,8%) takiego problemu nie dostrzega. Narkomania pojawia się w sąsiedztwie jedynie 10,5% badanych, natomiast 64,3% twierdzi, że *zdecydowanie* bądź *raczej* taki problem w ich sąsiedztwie nie występuje. Przemoc w rodzinie natomiast dostrzegana jest w otoczeniu 15,1% badanych. Warto jednak zaznaczyć, że w przypadku narkomanii i przemocy w rodzinie dość duży jest odsetek osób, które nie wiedzą czy dany problem jest obecny w ich sąsiedztwie – wynosi on odpowiednio 24,9% i 28,9%, podczas gdy w przypadku alkoholizmu jedynie 9,1%.

2.6.4. Aktywność społeczna mieszkańców

Spośród badanych mieszkańców Miasta Lubawa zaangażowanie na rzecz lokalnej społeczności zadeklarowało 72,2%. Warto jednak zaznaczyć, że najczęściej wskazywanym sposobem zaangażowania jest pomoc sąsiedzka (69,2%) oraz dbanie o estetykę i czystość najbliższego otoczenia (50,0%).

Tabela 14. Sposoby zaangażowania respondentów w życie lokalnej społeczności

Wyszczególnienie	Liczba wskazań	% aktywnych respondentów (n=302)
Pełnienie funkcji społecznych (np. radny miejski)	13	4,3%
Udział w konsultacjach społecznych	16	5,3%
Pomoc przy organizacji imprez/wydarzeń lokalnych	82	27,2%
Wsparcie rzeczowe inicjatyw społecznych	22	7,3%
Wsparcie finansowe organizacji i inicjatyw społecznych	51	16,9%
Dbanie o estetykę i czystość najbliższego otoczenia	151	50,0%
Pomoc sąsiedzka	209	69,2%
Wolontariat na rzecz osób potrzebujących wsparcia	33	10,9%
Inne	2	0,7%

Źródło: opracowanie własne.

Ponad 27% badanych wskazało na pomoc przy organizacji imprez i wydarzeń lokalnych, 16,9% na wsparcie finansowe organizacji i inicjatyw społecznych, natomiast 10,9% na wolontariat na rzecz osób potrzebujących wsparcia. Najmniej respondentów pełni funkcje społeczne (4,3%), bierze udział w konsultacjach społecznych (5,3%) oraz wspiera rzeczowo inicjatywy społeczne (7,3%). Ponad jedna czwarta badanych mieszkańców (27,8%) w żaden sposób nie angażuje się w życie lokalnej społeczności.

Poziom aktywności społecznej mieszkańców i jego nakierowanie na najbliższe *sąsiedzkie* otoczenie, znajdują swoje odzwierciedlenie w opinii respondentów dotyczącej integracji społeczności Miasta. Ponad jedna trzecia badanych (35,5%) uważa, że pomiędzy mieszkańcami występują słabe więzi oraz nieliczne przejawy wzajemnej pomocy i wspólnych działań; 16,8% wskazuje na mały stopień identyfikacji mieszkańców ze społecznością i brak zaangażowania społecznego; natomiast 11,5% – na luźne więzi pomiędzy mieszkańcami i wysoki poziom obojętności społecznej.

Tabela 15. Poziom integracji społeczności Miasta w opinii respondentów (n=417)

Wyszczególnienie	Liczba wskazań	% respondentów
Więzi pomiędzy mieszkańcami są luźne, społeczność charakteryzuje wysoki poziom obojętności społecznej	48	11,5%
Mieszkańcy w małym stopniu identyfikują się ze społecznością i jej sprawami, brak zaangażowania społecznego mieszkańców	70	16,8%
Występują słabe więzi między mieszkańcami, występują nieliczne przejawy wzajemnej pomocy i wspólnych działań	148	35,5%
Występują pozytywne więzi pomiędzy mieszkańcami, podejmowane są wspólne działania w zakresie spraw społecznych	128	30,7%
Występują liczne przejawy samopomocy, społeczność jest zintegrowana, mieszkańcy identyfikują się ze społecznością	18	4,3%
Społeczność jest mocno zintegrowana, współdziała ze sobą, występują bardzo częste wspólne działania, mieszkańcy mocno identyfikują się ze społecznością	5	1,2%

Źródło: opracowanie własne.

Na wyraźne pozytywne przejawy integracji wskazało łącznie 36,2% respondentów: 30,7% uważa, że występują pozytywne więzi między mieszkańcami, którzy podejmują wspólne działania w zakresie spraw społecznych; 4,3% wskazało na liczne przejawy samopomocy i zintegrowanie społeczności; natomiast jedynie 1,2% badanych – na współdziałanie i silną identyfikację mieszkańców ze społecznością.

Niejako dopełnieniem powyższego obrazu aktywności społecznej mieszkańców i integracji lokalnych społeczności może być informacja, że aż 79,2% respondentów nie zna żadnej organizacji pozarządowej działającej na terenie Miasta Lubawa. Twierdząco odpowiedziało 20,8% badanych, przy czym aż 44,4% z nich zna tylko jedną organizację; 20,7% wskazuje na dwie, a 18,4% – na trzy. Na większą liczbę znanych organizacji wskazało 13,8% badanych, natomiast pozostali nie byli w stanie jej określić.

2.7. Problemy i potrzeby społeczne w opinii lokalnych liderów

Dopełnienie diagnozy sytuacji społecznej Miasta Lubawa, obok analizy danych zastanych oraz ankietowych badań mieszkańców, stanowi perspektywa lokalnych liderów oraz osób profesjonalnie zajmujących się różnymi dziedzinami życia społecznego. Na podstawie swoich obserwacji i doświadczeń zawodowych zbudowali obraz Miasta, który w wielu miejscach pokrywa się z wynikami wcześniejszych badań, ale także uzupełnia je bądź rzuca *nowe światło* na znane już problemy.

Rynek pracy

Jednym z najważniejszych czynników wpływających na jakość życia mieszkańców jest kondycja lokalnego rynku pracy. Biorąc ten aspekt pod uwagę, okazuje się, że Miasto Lubawa wyróżnia się na tle innych jednostek samorządowych województwa – występuje tu bowiem dobra sytuacja na rynku pracy, jest dużo firm i zakładów, istnieją możliwości do rozwoju przemysłu. W opinii lokalnych ekspertów Miasto rozwija się, a jednym z dowodów na to są prowadzone inwestycje. Jak mówi znane powiedzenie, *każdy kij ma dwa końce*. Z jednej strony bowiem jest dobra dostępność miejsc pracy, a z drugiej – praca za najniższe wynagrodzenie i niedostrzeganie przez młodych ludzi możliwości rozwoju w Mieście, skutkujące ich emigracją. Jako problem lokalnego rynku pracy wskazano również bezrobocie osób z wyższym wykształceniem oraz małe możliwości zatrudniania osób po 50 roku życia.

Pomoc społeczna

Lokalni liderzy wskazują na potrzebę systemowych zmian w obszarze pomocy społecznej, polegających przede wszystkim na ograniczeniu wypłacania zasiłków na rzecz wykonywania pracy przez klientów oraz zwiększeniu możliwości egzekwowania obowiązków klientów oraz poczynionych z nimi ustaleń. Z obserwacji osób pracujących w obszarze pomocy społecznej wynika bowiem, że wiele rodzin patologicznych długotrwale korzystających z pomocy społecznej żyje w „*błędnym kole potrzeb i oczekiwań*”. Niejednokrotnie nie chcą i nie potrafią zmienić swojego życia, widzą tylko bariery, które uniemożliwiają im poradzenie sobie z życiowymi problemami, natomiast z pomocy społecznej oczekują głównie zasiłków, a nie form aktywizacji. Powoduje to coraz większe zagrożenie wykluczeniem społecznym, dziedziczenie patologii i przejmowanie nawyku korzystania z pomocy społecznej przez kolejne pokolenia.

Oprócz zmian systemowych, wskazano również na konieczność rozwoju infrastruktury socjalnej, poprzez m.in. tworzenie i funkcjonowanie placówek udzielających specjalistycznego wsparcia, takich jak np. świetlice socjoterapeutyczne czy dzienne domy pobytu dla osób starszych, a także zwiększenie dostępu do specjalistów z różnych dziedzin. W przypadku Lubawy istotne jest to, że Miasto nie posiada wystarczających zasobów lokalowych, z których tego typu placówki mogłyby korzystać, co ogranicza możliwości ich tworzenia i rozwoju.

W opinii lokalnych liderów, w obszarze wsparcia rodziny trzeba się zmierzyć z pogłębiającym się problemem niewydolności wychowawczej. W przypadku wielu rodzin pojawia się on w efekcie wielozmianowej i niskopłatnej pracy rodziców, która skutkuje niewystarczającą uwagą skierowaną na dzieci, problemami uczniów w szkole oraz w kontaktach społecznych.

Aktywność społeczna

Jednym z problemów wskazywanych przez ekspertów jest ponadto niska aktywność społeczna mieszkańców Miasta. W ich opinii brakuje tu liderów i animatorów, funkcjonuje mało organizacji pozarządowych, podejmuje się niewiele inicjatyw oddolnych. Zauważany

jest brak motywacji i gotowości mieszkańców do zmian, a nawet opór przeciw nowym pomysłom. Wskazano na dwie grupy czynników, które ograniczają aktywność społeczną. Pierwsza związana jest z niedoborem czasu, przede wszystkim obciążeniem obowiązkami zawodowymi, niezaspokojeniem potrzeb socjalno-bytowych oraz sprawami rodzinnymi. Druga grupa to bariery tkwiące w samej społeczności, postawy i przekonania podzielane przez część mieszkańców – wyrażające nieufność, obawy przed krytyką czy szukanie barier. Znaczenie może mieć również fakt, iż w oczach wielu osób działalność społeczna w organizacjach pozarządowych jest „podejrzana”, bo wiąże się z nieujawnionymi profitami dla wąskiej grupy osób (liderów). Dlatego też, jeśli ktoś angażuje się społecznie, może spotkać się z pomówieniem o osiąganie korzyści materialnych. Wpływ na to mogą mieć przypadki korupcji i nadużyć nagłośnie przez media, ale również negatywne cechy ludzkie takie jak bierność, interesowność, zazdrość, zawiść.

2.8. Podsumowanie – prognoza zmian, główne wnioski i rekomendacje

Miasto Lubawa, w świetle przeprowadzonej wieloaspektowej diagnozy sytuacji społecznej, jawi się jako jednostka z dużym potencjałem rozwojowym. Przemawia za nim dobra kondycja lokalnego rynku pracy i możliwości jego rozwoju, korzystne położenie geograficzne i komunikacyjne, a także dobra dostępność usług społecznych. Niemniej jednak w procesie planowania strategicznego trzeba będzie uwzględnić szereg wyzwań, wynikających z istniejących problemów i dysfunkcji społecznych.

Spółeczeństwo Lubawy, podobnie jak wielu innych miast i gmin, *starzeje się*. W przyszłości będzie to wiązało się z poszerzeniem kręgu osób wymagających opieki i wsparcia z powodu chorób czy niesamodzielności wynikających z podeszłego wieku, przede wszystkim dlatego, że takiego wsparcia nie zapewni im rodzina. Już dziś obserwujemy, że coraz rzadsze są rodziny wielopokoleniowe, bo społeczeństwo propaguje model rodziny nuklearnej, zaś dorosłe dzieci i wnuki migrują do większych miast lub za granicę w poszukiwaniu pracy i lepszych warunków życia. W przyszłości będzie zatem wzrastać liczba osób starszych wymagających opieki instytucjonalnej organizowanej przez samorząd Miasta, administrację państwową lub podmioty prywatne (przedsiębiorców i organizacje pozarządowe). Omawiana zmiana wymusi tworzenie i rozwój różnorodnych usług dla osób starszych, przyczyniając się do powstawania nowych miejsc pracy w ramach tzw. „srebrnej gospodarki”. W obliczu starzenia się społeczeństwa, istotna będzie także profilaktyka i promocja zdrowego stylu życia. W związku z tym, iż czas życia człowieka wydłuża się, powinien wydłużać się również okres jego aktywności, przede wszystkim w fizycznym i społecznym wymiarze. Starość powinna stawać się bardziej aktywna i mieć możliwości rozwoju.

Pomimo relatywnie dobrej, w porównaniu z sytuacją w województwie warmińsko-mazurskim, sytuacji na lokalnym rynku pracy, należy zastanowić się nad problemem bezrobocia wśród młodych ludzi. Wiek potencjalnie największej aktywności zawodowej oraz posiadane wykształcenie nie gwarantują im zatrudnienia. W niektórych przypadkach w grę wchodzi wysokie aspiracje młodych, którzy niejednokrotnie nie posiadają kwalifikacji dostosowanych do potrzeb rynku pracy, bądź nie są w stanie zaakceptować oferowanych im warunków pracy. Druga strona medalu jest taka, że praca za niewielkie wynagrodzenie może nie pozwolić im usamodzielniać się i ustabilizować sytuacji rodzinnej. Warto również zwrócić uwagę na osoby po 50 roku życia, które mogą mieć problem ze znalezieniem zatrudnienia, a nawet doświadczać dyskryminacji ze względu na wiek.

Szczególnym problemem jest długotrwałe korzystanie z pomocy społecznej przez wiele osób i rodzin, które nie mogą lub nie chcą przezwyciężyć trudnej sytuacji życiowej. W wielu

przypadkach oczekują zasiłku, natomiast z niechęcią odnoszą się do innych proponowanych im form wsparcia. W dłuższej perspektywie jest to sytuacja bardzo niekorzystna, ponieważ może wiązać się z pogłębianiem wykluczenia społecznego, patologiami i dorastaniem kolejnych pokoleń, dla których korzystanie z pomocy społecznej staje się pewnego rodzaju nawykiem. Przewyciężenie tej sytuacji wymagałoby jednak zmian w systemie pomocy społecznej, polegających m.in. na ograniczeniu wypłacania zasiłków na rzecz wynagrodzeń za pracę świadczoną na rzecz lokalnej społeczności.

Wśród grup, które w największym stopniu doświadczają barier w codziennym funkcjonowaniu oraz skutków występujących problemów społecznych, respondenci badania ankietowego wskazali osoby z niepełnosprawnością i chorujące oraz osoby starsze. W dalszej kolejności, w ich opinii, najtrudniej żyje się osobom i rodzinom dotkniętym bezrobociem, ubóstwem oraz problemem uzależnienia. Trudności, z którymi borykają się mieszkańcy Miasta wiążą się głównie ze sprawami finansowymi, czyli niewystarczającymi zarobkami, niskimi emeryturami i rentami oraz zadłużeniem rodziny. Często współwystępują one z innymi trudnościami, takimi jak brak stałego zatrudnienia, choroby bądź niepełnosprawność. W sytuacji, gdy rodziny nastawione są na zapewnianie podstawowych spraw socjalno-bytowych, istnieje zagrożenie, że mogą stać się niewydolne wychowawczo. Należy wobec tego wspierać je w wypełnianiu podstawowych funkcji.

Biorąc pod uwagę powyższe aspekty, prawdopodobnie nie będzie zaskoczeniem niewielka aktywność mieszkańców Miasta. Miejsce na zaangażowanie społeczne pojawia się bowiem często dopiero po zaspokojeniu potrzeb socjalno-bytowych oraz zorganizowaniu spraw zawodowych i rodzinnych. W świetle przeprowadzonej diagnozy okazuje się, że mieszkańcy Miasta przejawiają głównie aktywność skierowaną na najbliższe, sąsiedzkie otoczenie, natomiast w mniejszym stopniu interesują się sprawami całej społeczności. Znajduje to odzwierciedlenie w wynikach badania ankietowego, z którego wynika niski poziom integracji społeczności lokalnej, a także mała znajomość sektora pozarządowego w Mieście.

Jeżeli działania zaradcze nie zostaną podjęte, należy spodziewać się nasilenia problemów w ujęciu indywidualnym i społecznym, tzn. w funkcjonowaniu poszczególnych osób i rodzin oraz całej społeczności. Co prawda, ograniczenie wsparcia publicznego może zadziałać stymulująco na takie cechy jak ludzka zaradność, kreatywność czy przedsiębiorczość, uruchamiając oddolne wysiłki mające na celu samoorganizację oraz lepsze wykorzystanie zasobów lokalnych. Jak bowiem wiadomo, nadmierna opiekuńczość państwa wpływa demotywiąco oraz uzależniająco na osoby i rodziny, które są nią objęte. Z drugiej jednak strony, zaniechanie interwencji ze strony władz samorządowych i instytucji profesjonalnie zajmujących się polityką społeczną spowodowałoby utrwalanie się dysfunkcji i nierówności społecznych, a także budziłoby silne niepokoje wśród ludności.

Istnieje powszechna zgoda na to, aby pewne grupy społeczne były objęte programami pomocowymi, które rekompensują negatywny wpływ czynników środowiskowych, ekonomicznych lub społeczno-kulturowych sprzyjających powstawaniu zjawiska wykluczenia społecznego. W takim razie należy tak zaplanować cele oraz kierunki niezbędnych działań Strategii, aby podnosić szanse wszystkich mieszkańców na dobre życie, jednocześnie zachowując równowagę pomiędzy pomaganiem a uzależnianiem od pomocy.

3. Strategiczna wizja projektowanych zmian

3.1. Wizja i misja Miasta Lubawa w sferze społecznej

Wizja to pożądaný stan przyszłości, pozytywny obraz tego, jak powinni funkcjonować mieszkańcy miasta jako indywidualne osoby, rodziny oraz szersze zbiorowości. Z kolei misja daje odpowiedź na pytanie o to, do czego dąży wspólnota samorządowa; wyraża nadrzędny cel (sens) jej funkcjonowania. Nakreślona niżej wizja zawiera bardzo ambitne a jednocześnie uniwersalne założenia, dlatego też jej perspektywa wykracza poza horyzont czasowy strategii – rok 2021. Ważne jest jednak, że wyraża ona akceptowalny kierunek zmian oraz podstawę do określenia celów strategicznych. Ponadto w przyszłości może stanowić dobry punkt wyjścia do ewaluacji oraz aktualizacji założeń dokumentu strategicznego, bez potrzeby przyjmowania zupełnie nowej perspektywy poznawczej.

WIZJA

- Miasto Lubawa jest prężnie rozwijającą się wspólnotą samorządową, która zapewnia dobre warunki materialne, instytucjonalne i społeczne do życia oraz rozwoju dla zamieszkujących ją osób i rodzin.
- Społeczność lokalna jest zintegrowana i aktywna, większość mieszkańców utożsamia się ze swoją Małą Ojczyzną, a także często współpracuje ze sobą oraz z władzami, jednostkami organizacyjnymi miasta i innymi podmiotami w celu zaspokajania potrzeb oraz rozwiązywania problemów. Nie ma tu przyzwolenia na dysfunkcje i łamanie prawa. Prężnie działają organizacje pozarządowe, grupy nieformalne oraz inicjatywy wolontarystyczne, stanowiąc bazę dla zaangażowania obywatelskiego, społecznego, kulturalnego i sportowego ludności. Mieszkańcy chętnie uczestniczą w konsultacjach społecznych i innych formach współdecydowania o sprawach ważnych dla wspólnoty.
- Rodziny poprawnie wypełniają funkcje opiekuńczo-wychowawcze oraz emocjonalno-ekspresyjne, dając poczucie bezpieczeństwa i przynależności, a także stanowiąc przekaznik norm i wzorców zachowań dla wychowujących się w nich dzieci.
- Mieszkańcy chętnie podejmują aktywność zawodową na dynamicznie rozwijającym się rynku pracy - otwartym i przyjaznym, również dla osób mających mniejsze szanse na zatrudnienie, np. chorujących psychicznie i niepełnosprawnych. Chętnie też podejmują wyzwania, zdobywają nowe kompetencje, przekwalifikowują się, zakładają własną działalność gospodarczą itp. Praca zawodowa daje im poczucie satysfakcji oraz zarobki umożliwiające zaspokajanie potrzeb podstawowych (mieszkanie, ubranie, wyżywienie, leczenie) oraz potrzeb wyższego rzędu (np. zdobywanie wykształcenia, rozwój pasji i zainteresowań, rekreacja i wypoczynek).
- Mieszkańcy miasta są w dobrej kondycji fizycznej i psychicznej, ponieważ dbają o swoje zdrowie oraz prowadzą aktywny tryb życia bez nałogów. Potrafią sobie radzić również w trudnych momentach, a kiedy wymaga tego sytuacja, chętnie korzystają ze wsparcia specjalistów. Dzięki wysokiej dostępności różnorodnych, komplementarnych usług społecznych możliwa jest szybka i skuteczna pomoc, a także ułatwiony udział w różnych formach aktywności (zwłaszcza dla dzieci i młodzieży oraz osób starszych).
- Wszyscy mieszkańcy - bez względu na płeć, wiek, wykształcenie, poziom sprawności organizmu, status materialny czy inne cechy - mogą czuć się pełnoprawnymi członkami społeczności, w której każdy daje coś od siebie, a nie tylko korzysta ze wspólnych dóbr i zasobów.

MISJA

- Miasto Lubawa inicjuje, realizuje oraz wspiera programy na rzecz aktywności zawodowej, poprawnego wypełniania podstawowych funkcji przez rodziny, a także profilaktyki i minimalizowania problemów społecznych. Działania te zmierzają do wykreowania warunków sprzyjających aktywnej integracji osób ubogich i bezrobotnych, dzieci i młodzieży (zwłaszcza pochodzącej z rodzin dysfunkcyjnych), osób z niepełnosprawnością, chorujących i starszych, uzależnionych oraz innych grup zagrożonych wykluczeniem społecznym.
- Władze oraz jednostki organizacyjne miasta realizują misję we współpracy z podmiotami publicznymi, sektorem przedsiębiorców, organizacjami obywatelskimi oraz osobami prywatnymi, w sposób uwzględniający potrzeby i oczekiwania różnych grup oraz istniejące uwarunkowania prawne, organizacyjne i finansowe.

Z tak nakreślonej wizji oraz misji samorządu miasta wynika szereg strategicznych celów oraz kierunków działań, których realizacja przyczyni się do wprowadzenia oczekiwanych zmian w sferze społecznej.

3.2. Cele i kierunki działań

Działania podejmowane w ramach lokalnej polityki społecznej zmierzają do stanu, w którym społeczność miasta będzie funkcjonować sprawnie, w sposób uwzględniający wartości i zasady demokratyczne kształtujące ład społeczny, zaś potrzeby indywidualne i zbiorowe mieszkańców będą w dostatecznym stopniu zaspokojone. Podstawowym wyzwaniem jest kształtowanie odpowiednich warunków i jakości życia mieszkańców przy ich aktywnym udziale. Ażeby wizja rozwoju społecznego była możliwa do zrealizowania, nie tylko lokalni liderzy oraz osoby profesjonalnie zajmujące się pomocą i wsparciem (np. pracownicy socjalni, asystenci rodziny, psycholodzy, terapeuci) muszą realizować standardy w zakresie ról rodzinnych, społecznych i zawodowych. Również cała społeczność miasta, a przynajmniej zdecydowana większość mieszkańców, powinna popierać sformułowane w SRPS postulaty.

Kierunki działań służących osiągnięciu celów *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Lubawa na lata 2016-2021* usystematyzowano w formie priorytetów. Każdemu z nich przyporządkowany został jeden cel strategiczny, odnoszący się do innego obszaru polityki społecznej. Jednakże wszystkie priorytety są ze sobą ściśle powiązane, zaś wdrożenie założeń jednego z nich będzie miało istotny wpływ na powodzenie pozostałych.

Priorytet I. Kompleksowy system wsparcia rodzin, zwłaszcza wychowujących dzieci

Przeprowadzona diagnoza sytuacji społecznej w Lubawie ukazała, iż najpoważniejszym wyzwaniem dla służb społecznych jest skuteczne wspieranie rodzin „wieloproblemowych” w przezwyciężaniu trudnych sytuacji życiowych. Osoby zamieszkujące środowiska, w których występuje kumulacja czynników sprzyjających marginalizacji (niekorzystne warunki materialne, niedobór kapitału życiowego umożliwiającego normalną pozycję oraz poprawne pełnienie ról rodzinnych, społecznych i zawodowych), stają się bardzo często długotrwałymi świadczeniobiorcami pomocy społecznej. Z czasem nie potrafią już i nie chcą zmienić sposobu życia, do którego przywykli. Jednocześnie nakładanie się problemów na wielu różnych płaszczyznach powoduje, iż wspieranie osób i rodzin wymaga większych nakładów

czasu, pracy i środków ze strony służb społecznych, a z drugiej strony, często wykazuje niższą efektywność.

Te negatywne aspekty są szczególnie dotkliwe dla dzieci, które wychowują się w rodzinach dysfunkcyjnych. Deprywacja podstawowych potrzeb prowadzi do zaburzeń w rozwoju, niepowodzeń w szkole, problemów emocjonalnych, trudności w kontaktach z otoczeniem, nałogów i innych zachowań ryzykownych, schorzeń zdrowotnych i niepełnosprawności. Skutkuje to również tym, że młodzi ludzie nie są wyposażeni w odpowiednie kompetencje, aby poradzić sobie z wymogami dorosłego życia, stając się kolejnymi klientami MOPS.

W odpowiedzi na opisane wyżej zjawiska, należy wzmocnić realizację kompleksowych oraz interdyscyplinarnych programów działań, łączących zasoby i kompetencje różnych instytucji publicznych oraz organizacji obywatelskich, w szczególności w sferze pomocy społecznej, rynku pracy, oświaty, kultury, służby zdrowia oraz bezpieczeństwa publicznego. Ważne jest przy tym poszerzanie pozafinansowej oferty pomocy – nie tylko dla rodzin już doświadczających poważnych trudności życiowych, ale również dla środowisk zagrożonych wykluczeniem społecznym, w których pojawiają się dopiero pierwsze symptomy problemów. Chodzi o to, aby dotrzeć ze wsparciem, zanim negatywne zjawiska wzmocnią się i utrwalą, skutecznie uniemożliwiając danej rodzinie poprawne wypełnianie podstawowych funkcji. Istotne znaczenie odgrywają ponadto rozwiązania służące ułatwianiu godzenia ról rodzinnych i zawodowych, ażeby opieka nad osobami zależnymi (w szczególności małoletnimi dziećmi) nie stanowiła bariery w aktywności na rynku pracy, lub co gorsza – bodźca do przyjęcia biernej postawy zawodowej.

Cel strategiczny	1. Poprawa funkcjonowania rodzin zamieszkujących Miasto Lubawa
Cel szczegółowy	1.1. Wzrost kompetencji rodziców, prawnych opiekunów oraz osób planujących założenie rodziny w zakresie należytej opieki i wychowania dzieci

Kierunki niezbędnych działań:

- 1.1.1. Realizacja zajęć i spotkań przygotowujących młodzież do świadomego podjęcia decyzji o założeniu rodziny, a także wspierających pod względem praktycznym i emocjonalnym kobiety w ciąży i ich małżonków/partnerów do przyjęcia dziecka na świat (np. szkoła rodzenia, spotkania i konsultacje ze specjalistami, kampanie społeczne).
- 1.1.2. Organizacja „Szkół dla rodziców i wychowawców” oraz innych form edukacji dotyczących spraw opiekuńczo-wychowawczych, konstruktywnego rozwiązywania konfliktów oraz porozumiewania się ze swoimi dziećmi, rozpoznawania, kontrolowania i wyrażania uczuć własnych oraz uczuć dzieci, umiejętnego stosowania nagród i kar itp.
- 1.1.3. Rozwój różnych form wsparcia rodzin, bazujących głównie na potencjale i zasobach własnych klientów (kosztem zmniejszania wypłacanych rodzinie zasiłków socjalnych), umożliwiających im przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, zwłaszcza w związku z realną groźbą albo już po przeprowadzeniu procedury odebrania dzieci i umieszczenia w pieczy zastępczej – w szczególności w postaci pracy socjalnej, wsparcia ze strony asystenta rodziny, pomocy rodzin wspierających i wolontariuszy, a także organizacji grup samopomocowych.

Cel szczegółowy	1.2. Zwiększenie szans edukacyjnych, zdrowotnych, społecznych i zawodowych dzieci i młodzieży
------------------------	--

Kierunki niezbędnych działań:

- 1.2.1. Podejmowanie inicjatyw na rzecz pedagogizacji rodziców oraz zwiększenia ich zainteresowania rozwojem dzieci uczęszczających do gminnych placówek oświatowych, nie tylko w zakresie wyników dzieci w nauce, ale również zaangażowania w szeroko rozumiane życie szkoły.
- 1.2.2. Realizacja różnych form zajęć pozalekcyjnych i pozaszkolnych (np. warsztatów, kółek, konkursów, turniejów sportowych, wycieczek, obozów edukacyjnych) doskonalących wiedzę, umiejętności oraz rozwijających pasje i zainteresowania dzieci i młodzieży, w powiązaniu z nabywaniem kompetencji osobistych i interpersonalnych.
- 1.2.3. Kształtowanie wśród dzieci i młodzieży postaw aktywnych oraz możliwości zdobywania cennych doświadczeń dzięki zaangażowaniu w wolontariat oraz inicjatywy na rzecz środowiska lokalnego, a także udziałowi w wymianie międzynarodowej.
- 1.2.4. Organizacja doradztwa zawodowego oraz zajęć wspierających nabywanie przez młodzież gimnazjalną podstawowej wiedzy o rynku pracy, a także podejmowanie wyborów dotyczących dalszej ścieżki kształcenia i przyszłej aktywności zawodowej.
- 1.2.5. Umożliwienie dzieciom i młodzieży zagrożonej wykluczeniem społecznym uczestnictwa w zajęciach kompensujących problemy rodzinne oraz zaburzenia w rozwoju, przeciwdziałających uzależnieniom i postawie wyuczonej bezradności, w szczególności w ramach Młodzieżowego Klubu Integracji Społecznej, świetlicy środowiskowej lub socjoterapeutycznej.
- 1.2.6. Realizacja gminnych programów profilaktyki zdrowia dzieci i młodzieży, ze szczególnym uwzględnieniem programu szczepień przeciwko rakowi szyjki macicy³¹, działania ukierunkowane na przeciwdziałanie powstawaniu oraz wczesne wykrywanie wad rozwojowych u dzieci i młodzieży, w tym poprzez przywrócenie w szkołach opieki pielęgniarskiej oraz dentystycznej.

Cel szczegółowy	1.3. Poprawa dostępu do wsparcia dla rodzin zagrożonych dysfunkcjami, przemocą domową lub sytuacją kryzysową³²
------------------------	--

Kierunki niezbędnych działań:

- 1.3.1. Wczesna diagnoza środowisk rodzinnych pod kątem zagrożenia dysfunkcjami, obejmująca interdyscyplinarne procesy służące rozpoznaniu problemów oraz zaplanowaniu adekwatnych działań zaradczych.
- 1.3.2. Stosowanie procedury „Niebieskiej Karty” jako ważnego elementu profesjonalnego systemu przeciwdziałania przemocy w środowisku lokalnym.
- 1.3.3. Ułatwianie dostępu do poradnictwa specjalistycznego (w tym psychologicznego, pedagogicznego, prawnego, mediacji i terapii) świadczonego rodzinom, które mają

³¹ Projekt przewidziany do realizacji w ramach „Ponadlokalnego programu rewitalizacji sieci miast Cittaslow Województwa Warmińsko-Mazurskiego w zakresie miasta Lubawa” (Zintegrowane Przedsięwzięcie Inwestycyjne II), uwzględniający ponadto modernizację energetyczną Miejskiego Ośrodka Zdrowia oraz poprawę stanu technicznego dróg prowadzących do MOZ.

³² Problem dysfunkcji w rodzinach wiąże się silnie z tematyką uzależnień, która została uwzględniona niżej w ramach Priorytetu III. Profilaktyka oraz łagodzenie skutków uzależnień i innych czynników szczególnego ryzyka.

trudności lub wykazują potrzebę wsparcia w rozwiązywaniu problemów życiowych, bez względu na posiadany dochód – docelowo w ramach jednej, wszechstronnej poradni rodzinnej.

- 1.3.4. Upowszechnianie wiedzy na temat problemu przemocy w rodzinie i innych dysfunkcji, a także możliwości uzyskania pomocy przez osoby doświadczające problemów, m.in. w ramach ogólnopolskich/regionalnych kampaniach społecznych, poprzez organizację warsztatów i bezpośrednich spotkań mieszkańców ze specjalistami, a także udostępnianie oraz aktualizację bazy danych o placówkach udzielających pomocy i wsparcia.

Cel szczegółowy	1.4. Wzrost poczucia bezpieczeństwa mieszkaniowego i materialnego w rodzinach
------------------------	--

Kierunki niezbędnych działań:

- 1.4.1. Edukacja ekonomiczna dzieci i młodzieży oraz dorosłych mieszkańców realizowana w formie spotkań, warsztatów lub akcji informacyjno-promocyjnych w szerokim zakresie dotyczącym m.in. gospodarowania budżetem domowym, zawierania umów kupna-sprzedaży, praw konsumenckich, zakładania lokat oszczędnościowych, zaciągania pożyczek i kredytów.
- 1.4.2. Wspieranie mieszkańców gminy przez pracowników socjalnych oraz asystentów rodziny w zakresie rozwiązywania problemów socjalnych oraz nabywania umiejętności prawidłowego prowadzenia gospodarstwa domowego.
- 1.4.3. Realizacja programów w zakresie prewencji przed utratą mieszkania, eksmisją i bezdomnością poprzez zwiększenie zasobu mieszkaniowego gminy o nowe mieszkania komunalne oraz lokale socjalne, wspieranie rozwoju różnych form budownictwa społecznego, a także pomoc prawną dla osób i rodzin doświadczających trudności finansowych związanych z zobowiązaniami bieżącymi lub z przeszłości (spłacanie zaległości i długów).
- 1.4.4. Kontynuacja działań w ramach Karty Dużej Rodziny, w tym promocja i zachęcanie kolejnych firm do przyłączenia się do inicjatywy.

Cel szczegółowy	1.5. Wzrost zdolności mieszkańców miasta, zwłaszcza rodziców mających pod opieką małe dzieci, do zatrudnienia na rynku pracy
------------------------	---

Kierunki niezbędnych działań:

- 1.5.1. Wspieranie usług opieki nad dziećmi do 3 roku życia w żłobkach, klubach dziecięcych lub u dziennych opiekunów, a także usług opieki i edukacji przedszkolnej dla dzieci do 5 roku życia, ułatwiających rodzicom powrót lub wejście na rynek pracy.
- 1.5.2. Promocja równościowego podejścia do kobiet i mężczyzn na rynku pracy, w tym działań zmierzających do przełamywania stereotypów dotyczących płci, a także elastycznych form zatrudnienia i organizacji pracy jako elementu ułatwiającego godzenie obowiązków zawodowych z pełnieniem ról rodzinnych.
- 1.5.3. Upowszechnianie informacji o ofertach i wolnych miejscach pracy, a także o dostępnych instrumentach aktywizacji zawodowej, w tym usługach poradnictwa i pośrednictwa zawodowego, szkoleniach, kursach zawodowych oraz stażach u pracodawców, realizowanych przez Powiatowy Urząd Pracy i inne instytucje.

- 1.5.4. Organizacja prac społecznie użytecznych oraz robót publicznych jako form umożliwiających nabywanie kompetencji niezbędnych do prawidłowego pełnienia ról zawodowych, zwłaszcza przez osoby nie posiadające doświadczenia zawodowego i/lub długotrwale bezrobotne.
- 1.5.5. Organizacja lokalnych lub współpraca przy ponadlokalnych inicjatywach na rzecz upowszechniania ekonomii społecznej, realizowanych w różnych formach np. zajęć szkolnych dla młodzieży, dystrybucji materiałów edukacyjnych, organizacji spotkań, seminariów i targów produktów PES, emisji artykułów oraz audycji w lokalnych mediach.

Okres realizacji działań:	2016-2021 (działania ciągłe)
Podmioty realizujące:	UM, MOPS, MZI, MKRPA, MOZ, placówki oświatowe, MOK, OSiR, PES
Podmioty współpracujące:	PUP, PCPR, PPP, Powiatowy Rzecznik Konsumentów, policja, straż pożarna, służba zdrowia, Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej, przedsiębiorcy, banki i instytucje finansowe

Priorytet II. Działania na rzecz poprawy jakości życia osób starszych³³, chorujących i niepełnosprawnych

Każdy człowiek, z uwagi na godność osobową, której istnienie stwierdza art. 30 Konstytucji RP, ma prawo do szacunku i bezpieczeństwa w społeczności, w której żyje, a także zapewnienia odpowiedniej opieki ze strony państwa w sytuacji zmniejszonej sprawności fizycznej, psychicznej i/lub intelektualnej spowodowanej niepełnosprawnością, ciężką chorobą albo podeszłym wiekiem. Częściowe lub całkowite ograniczenie zdolności danej osoby do samodzielnej egzystencji (w wymiarze indywidualnym i społecznym) stanowi poważną barierę w wypełnianiu podstawowych ról w środowisku rodzinnym, miejscu zamieszkania czy pracy.

Należy podkreślić, iż do kategorii osób starszych, ciężko i przewlekłe chorujących oraz osób z niepełnosprawnością można zaliczyć znaczną grupę mieszkańców Lubawy. Ich faktyczna sytuacja życiowa jest dość zróżnicowana, niemniej czynniki takie jak starość, osłabiona zdrowotność czy obniżona sprawność organizmu, z którymi wiąże się jakiś deficyt zdolności wrodzonych lub nabytych, stanowią przyczynek do marginalizacji i izolacji społecznej tych osób. Konsekwencją zaś może być samotność oraz poczucie nieprzydatności (zwłaszcza w przypadku braku oparcia w otoczeniu rodzinnym lub sąsiedzkim), życie w ubóstwie, zaś w dalszej perspektywie – konieczność zapewnienia kosztownej, całodobowej opieki w placówkach stacjonarnych.

Przeciwdziałając opisanym wyżej problemom, należy położyć nacisk na działania realizowane w miejscu zamieszkania lub jak najbliższej środowiska życia osób starszych, niepełnosprawnych oraz chorujących. Udzielane wsparcie, w zależności od warunków życia danej osoby i rodziny, powinno uwzględniać:

³³ Granice starości są bardzo płynne, mają wymiar indywidualny dla każdego człowieka, ponieważ z innym tempem przebiega proces starzenia się (zależy to od czynników genetycznych, stylu życia, wpływów środowiskowych). Można jednak przyjąć, że od 60 roku życia zaczyna się okres początkowej starości.

- pomoc w zakresie zaspokojenia codziennych potrzeb, w tym opieki higienicznej i pielęgnacji, a także opieki medycznej i rehabilitacji zdrowotnej,
- szeroką ofertę zajęć aktywizujących w sferze zdrowotnej, edukacyjnej, społecznej, kulturalnej czy turystyczno-rekreacyjnej,
- możliwości do podejmowania wolontariatu oraz pracy zarobkowej (zwłaszcza przez osoby w wieku aktywności zawodowej), ponieważ zatrudnienie stanowi jeden z czynników sprzyjających integracji społecznej.

Ponadto działaniom tym powinna towarzyszyć likwidacja wszelkich barier (architektonicznych, komunikacyjnych, transportowych i społecznych) utrudniających osobom o ograniczonej sprawności korzystanie z podstawowych dóbr i możliwości, jak również wczesna profilaktyka zdrowotna, zmierzająca do eliminowania lub ograniczania przyczyn powstawania niepełnosprawności.

Cel strategiczny	2. Wzrost aktywności i integracji osób starszych, chorujących i niepełnosprawnych w środowisku lokalnym
Cel szczegółowy	2.1. Zwiększenie dostępności różnych form opieki i wsparcia dla osób o ograniczonej samodzielności

Kierunki niezbędnych działań:

- 2.1.1. Organizacja usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych, w celu jak najdłuższego utrzymania osób zależnych (starszych, niepełnosprawnych, z zaburzeniami psychicznymi) w środowisku zamieszkania, zamiast kierowania tych osób do domów pomocy społecznej.
- 2.1.2. Upowszechnianie pomocy sąsiedzkiej oraz wolontariatu na rzecz osób starszych oraz niepełnosprawnych.
- 2.1.3. Upowszechnianie informacji o uprawnieniach przysługujących seniorom, osobom chorującym, niepełnosprawnym i ich rodzinom oraz o dostępnych programach i formach pomocy.
- 2.1.4. Modernizacja i rozwój placówek udzielających wsparcia osobom niepełnosprawnym oraz osobom z zaburzeniami psychicznymi, w szczególności poprzez wdrożenie projektu polegającego na zagospodarowaniu budynku Środowiskowego Domu Samopomocy i przylegających terenów na cele dydaktyczne i rehabilitacyjne³⁴.
- 2.1.5. Utworzenie mieszkań chronionych dla osób wymagających wsparcia z uwagi na zmniejszoną sprawność fizyczną, psychiczną i/lub intelektualną.

Cel szczegółowy	2.2. Likwidacja barier architektonicznych, komunikacyjnych, transportowych i społecznych
------------------------	---

Kierunki niezbędnych działań:

- 2.2.1. Likwidacja barier architektonicznych i transportowych w przestrzeni publicznej (budowa miejsc parkingowych, podjazdów, przejść dla pieszych, zakup środków transportu przystosowanych do przewozu osób z niepełnosprawnością itp.).

³⁴ Projekt przewidziany do realizacji w ramach „Ponadlokalnego programu rewitalizacji sieci miast Cittaslow Województwa Warmińsko-Mazurskiego w zakresie miasta Lubawa” (Zintegrowane Przedsięwzięcie Inwestycyjne III).

- 2.2.2. Przystosowanie funkcjonowania instytucji użyteczności publicznej do potrzeb i ograniczeń osób z różnymi rodzajami niepełnosprawności.
- 2.2.3. Działalność placówek rehabilitacyjnych, punktów zaopatrzenia i wypożyczenia sprzętu, a także pomoc w uzyskaniu dofinansowania do zakupu sprzętu rehabilitacyjnego, środków pomocniczych i przedmiotów ortopedycznych.
- 2.2.4. Realizacja kampanii społecznych służących integracji oraz przełamywaniu stereotypów dotyczących osób starszych i niepełnosprawnych w społeczeństwie.
- 2.2.5. Prowadzenie działań informacyjno-edukacyjnych na temat zdrowia psychicznego, kształtujących odpowiednie zachowania i styl życia mieszkańców, jak również sprzyjających postawom zrozumienia i akceptacji społecznej oraz przeciwdziałających dyskryminacji osób z zaburzeniami psychicznymi.

Cel szczegółowy	2.3. Wzrost aktywności społeczno-zawodowej osób starszych, chorujących i niepełnosprawnych
------------------------	---

Kierunki niezbędnych działań:

- 2.3.1. Animowanie aktywności społecznej, edukacyjnej, kulturalnej i sportowo-rekreacyjnej w ramach Środowiskowego Domu Samopomocy, Uniwersytetu Trzeciego Wieku, klubu seniora oraz innych, formalnych lub nieformalnych przedsięwzięć, w tym np.:
 - kursy i szkolenia umożliwiające nabywanie kompetencji z zakresu obsługi komputera, Internetu i nowinek technologicznych, naukę języków obcych;
 - spotkania i pogadanki dotyczące zagrożeń dla bezpieczeństwa fizycznego i materialnego, przeciwdziałające próbom wyłudzenia pieniędzy, radzeniu sobie z przejawami agresji itp.;
 - zajęcia rozwijające pasje i zainteresowania uczestników;
 - wyjazdy kulturalne, wycieczki oraz wizyty studyjne;
 - inicjatywy promujące wymianę i solidarność międzypokoleniową.
- 2.3.2. Utworzenie na terenie miasta Banku Czasu – instytucji samopomocowej opierającej się na bezpłatnej wymianie usług pomiędzy jej członkami, ze szczególnym uwzględnieniem roli seniorów jako osób dysponujących różnymi zasobami (np. wiedza, doświadczenie życiowe, czas wolny, motywacja do pracy społecznej).
- 2.3.3. Propagowanie idei ekonomii społecznej oraz motywowanie osób niepełnosprawnych do tworzenia spółdzielni socjalnych lub podejmowania zatrudnienia w tym sektorze gospodarki, a także wspieranie PES realizujących zadania z zakresu rehabilitacji społeczno-zawodowej osób niepełnosprawnych, chorujących psychicznie albo w sferze aktywizacji seniorów.
- 2.3.4. Upowszechnianie wśród pracodawców informacji na temat regulacji prawnych dotyczących zatrudniania osób niepełnosprawnych oraz chorujących psychicznie, w tym możliwości uzyskania wsparcia ze środków publicznych.

Okres realizacji działań: 2016-2021 (działania ciągłe);
Działania nr 2.1.4, 2.1.5 i 2.3.2 – najpóźniej do 2020 r.

Podmioty realizujące: UM, MOPS, ŚDS, placówki oświatowe, MOK, OSiR, PES

Podmioty współpracujące: PUP, PCPR, DPS, WTZ, Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej

Priorytet III. Profilaktyka oraz łagodzenie skutków uzależnień i innych czynników szczególnego ryzyka

Uzależnienia od substancji psychoaktywnych są uznawane za jeden z kluczowych czynników ryzyka dla zdrowia ludności. Problemy alkoholowe i narkotykowe wiążą się z bardzo poważnymi zaburzeniami psychosomatycznymi u osób nadużywających. Ponadto duża część przestępstw jest popełniana pod wpływem substancji psychoaktywnych. A ponieważ nałóg wiąże się z dezorganizacją życia rodzinnego, środowiska pracy oraz porządku publicznego, osoby uzależnione i współuzależnione pozostające we wspólnym gospodarstwie domowym z alkoholem lub narkomanem, stają się szczególnie narażone na wykluczenie społeczne i zawodowe. Podobne negatywne konsekwencje mogą nieść tzw. uzależnienia behawioralne, czyli np. od hazardu, zakupów, telewizji, Internetu czy gier komputerowych. (Co prawda ich źródłem nie jest oddziaływanie substancji psychoaktywnej na organizm, niemniej również mogą prowadzić do poważnych zaburzeń somatycznych.)

Należy podkreślić, że istnieje cała gama różnorodnych czynników sprzyjających powstaniu uzależnienia. Jednak często, w powszechnym odczuciu, główną przyczyną są cechy osobowościowe, natomiast bagatelizuje się inne aspekty problemu, na przykład: a) panujące w społeczeństwie mity oraz stereotypy dotyczące uzależnień, b) wysoką dostępność używek, gier hazardowych i Internetu, c) propagowanie w popkulturze konsumpcyjnego stylu życia, a także wszechobecne zachęty do robienia zakupów, d) brak kontroli rodzicielskiej w zakresie korzystania z mediów przez dzieci i młodzież, e) akceptowanie w pewnych grupach wzorów spędzania czasu wolnego w oparciu o alkohol czy narkotyki. Z tego względu radzenie sobie z kwestią uzależnień przez podmioty polityki społecznej jest znacznie utrudnione, zaś określenie liczby osób poważnie zagrożonych problemem – nie możliwe.

Do grupy czynników szczególnego ryzyka dla życia i zdrowia można ponadto zaliczyć bezdomność jako skrajny stan egzystencji ludzkiej, w którym kumuluje się szereg innych problemów takich jak ubóstwo, bezrobocie, choroby i uzależnienia. Rozpowszechniony jest pogląd, że bezdomnym zostaje się z własnej winy albo z własnego wyboru, w istocie jednak wpływ na to mają zdarzenia losowe, problemy finansowe, rodzinne i zdrowotne, patologie, pobyt w zakładzie karnym, uchodźstwo itp. W związku z powyższym należy zwrócić szczególną uwagę na osoby, w przypadku których występuje kumulacja negatywnych czynników (fizycznych, osobowościowych, środowiskowych), prowadząca do ich wykluczenia z życia rodzinnego, społecznego i zawodowego. Ponadto należy położyć nacisk na programy profilaktyczne służące zapobieganiu wystąpieniu ciągu zdarzeń, mogących prowadzić poszczególnych mieszkańców miasta do wyalienowania z lokalnej wspólnoty.

Cel strategiczny	3. Zmniejszenie skali zagrożeń wynikających z uzależnień oraz trudności w integracji osób w środowisku lokalnym
Cel szczegółowy	3.1. Wzmocnienie oddziaływań profilaktycznych i prewencyjnych w zakresie uzależnień

Kierunki niezbędnych działań:

3.1.1. Prowadzenie działań informacyjno-edukacyjnych, w tym w ramach ogólnokrajowych lub regionalnych kampanii społecznych, na temat szkodliwości nadużywania substancji psychoaktywnych oraz różnych form uzależnień behawioralnych, adresowanych do wybranych grup (np. dzieci i młodzież, kobiety w ciąży) oraz do ogółu społeczeństwa.

- 3.1.2. Propagowanie wśród mieszkańców miasta zdrowego i aktywnego stylu życia bez nałogów, a także pozytywnych wzorców zabawy – bez potrzeby zażywania substancji psychoaktywnych, w szczególności przy okazji imprez i uroczystości lokalnych.
- 3.1.3. Realizacja programów profilaktycznych w zakresie uzależnień od alkoholu, nikotyny, narkotyków i dopalaczy oraz uzależnień behawioralnych, zwłaszcza od komputera i telefonu, kierowanych do uczniów szkół, ich rodziców i nauczycieli.
- 3.1.4. Organizacja dla dzieci i młodzieży pozalekcyjnych i pozaszkolnych zajęć sportowych i innych form spędzania czasu wolnego, a także wypoczynku letniego i zimowego jako alternatywy wobec spożywania alkoholu, agresji i zachowań ryzykownych.
- 3.1.5. Prowadzenie środowiskowych programów profilaktyczno-edukacyjnych dla dzieci i młodzieży pochodzącej głównie z rodzin dysfunkcyjnych.
- 3.1.6. Wzmożenie działań służb patrolowych policji oraz kontroli prowadzonych przez MKRPA mających na celu zminimalizowanie liczby przypadków spożywania alkoholu w miejscach publicznych, sprzedaży papierosów i alkoholu nieletnim oraz nietrzeźwym, a także likwidację nielegalnych punktów sprzedaży alkoholu, narkotyków i dopalaczy.

Cel szczegółowy	3.2. Poprawa dostępu do pomocy w wychodzeniu z uzależnienia przez osoby i rodziny dotknięte tym problemem
------------------------	--

Kierunki niezbędnych działań:

- 3.2.1. Monitorowanie sytuacji osób i rodzin doświadczających trudności życiowych związanych z nadużywaniem alkoholu lub uzależnieniem, a także podejmowanie adekwatnych działań interwencyjnych.
- 3.2.2. Prowadzenie Punktu Pomocy Rodzinie, w ramach którego działają punkty konsultacyjne umożliwiające uzyskanie pomocy prawnej, psychologicznej, terapeutycznej, specjalisty ds. terapii uzależnień od alkoholu i substancji psychoaktywnych, a także możliwość konsultacji z kuratorem sądowym.
- 3.2.3. Wspieranie funkcjonowania grup samopomocowych i terapeutycznych dla osób uzależnionych i współuzależnionych, w szczególności działań grupy AA.
- 3.2.4. Współpraca z instytucjami, placówkami, organizacjami pozarządowymi i kościelnymi mającymi siedzibę na terenie Lubawy oraz podmiotami zewnętrznymi w zakresie stworzenia lokalnego systemu wspierania osób i rodzin dotkniętych lub poważnie zagrożonych problemem uzależnień od substancji psychoaktywnych oraz uzależnień behawioralnych.

Cel szczegółowy	3.3. Włączenie do życia społecznego osób bezdomnych, opuszczających zakłady penitencjarne oraz uchodźców
------------------------	---

Kierunki niezbędnych działań:

- 3.3.1. Realizacja kompleksowych działań wspierających powrót do naturalnego życia społecznego osób z niego wyizolowanych, zwłaszcza osób doświadczających trudności w przystosowaniu się po długotrwałym pobycie w zakładzie karnym oraz osób bezdomnych – poprzez pracę socjalną, pomoc w załatwieniu spraw socjalno-bytowych oraz zapewnieniu odpowiednich warunków mieszkaniowych.
- 3.3.2. Opracowanie i wdrażanie programów służących podnoszeniu u osób bezdomnych, opuszczających zakłady karne oraz uchodźców realizujących indywidualny program

integracji umiejętności poprawnego pełnienia ról rodzinnych, społecznych i zawodowych, ze szczególnym naciskiem na trwałe włączenie w życie społeczności lokalnej poprzez pracę.

3.3.3. Udział w kampaniach społecznych mających na celu zmianę negatywnych stereotypów i postaw wobec osób bezdomnych, opuszczających zakłady karne oraz imigrantów poprzez poszerzenie wiedzy ludności na temat problemów i potrzeb tych grup.

Okres realizacji działań:	2016-2021 (działania ciągłe)
Podmioty realizujące:	UM, Koordynator Burmistrza ds. profilaktyki, MKRPA, MOPS, MZI, MOK, OSiR, placówki oświatowe, PES PUP, PCPR, Sąd Rejonowy, kuratorzy sądowi i społeczni, zakłady karne, Sanepid, policja, Szpital Powiatowy w Ławie – Oddział Terapii Uzależnienia od Alkoholu, Poradnie Terapii Uzależnień w Ławie i Ostródzie; Poradnia Profilaktyki i Terapii Uzależnień "MONAR" w Olsztynie; PES zajmujące się
Podmioty współpracujące:	problematyką uzależnień (np. Stowarzyszenie Powrót z „U” w Toruniu, Stowarzyszenie „Pomoc Uzależnionym” w Grudziądzu), bezdomności oraz wsparcia osób opuszczających zakłady karne

Priorytet IV. Pobudzanie i rozwój oddolnej aktywności oraz współpracy w obszarze polityki społecznej

Podstawą współpracy oraz aktywności lokalnej zorientowanej na dobro wspólne jest kapitał społeczny, czyli potencjał wartości, norm i zachowań ludzkich opartych na zaufaniu, odpowiedzialności za otoczenie, sieci powiązań oraz na kulturze wzajemnych relacji. Wysoki poziom kapitału społecznego we wspólnocie gminnej sprzyja kreatywności, wymianie wiedzy oraz rozwojowi lokalnemu, warunkując osiągnięcie celów, których indywidualni mieszkańcy nie byłoby w stanie samodzielnie zrealizować. Istotne znaczenie tego czynnika dotyczy jednak nie tylko poszczególnych osób, rodzin czy szerszych grup. W równej mierze kapitał społeczny jest potrzebny w instytucjach i organizacjach działających na terenie miasta, ponieważ tworzą je ludzie i dla zaspokajania potrzeb ludzi prowadzą one działalność. Interakcje między osobami pełniącymi funkcje we władzach samorządu, pracownikami gminnych jednostek organizacyjnych, innych instytucji publicznych, przedsiębiorstwach i organizacji pozarządowych, są w zasadzie nieuniknione, z uwagi na uwarunkowania funkcjonalne oraz posiadane przez te podmioty kompetencje i zadania. Jednakże bez wzajemnego zaufania, wrażliwości na sprawy społeczne, otwartości na dialog oraz bez kreatywności, nie byłoby możliwe realizowanie inicjatyw i projektów wykraczających poza rutynowe działania.

Niestety, jak pokazuje diagnoza sytuacji społecznej Miasta Lubawa, społeczność lokalna rozwija się zasadniczo molekularnie a nie zespołowo, zaś zaradność indywidualna nie idzie w parze z umiejętnościami współpracy oraz zaufaniem do ludzi i instytucji publicznych. Wynika to przeważnie stąd, iż mieszkańcy miasta są zorientowani na poprawę własnego bytu, bez oglądania się na innych i niejako niezależnie od stanu wspólnoty³⁵. Dlatego też działania

³⁵ Wniosek ten koresponduje z wynikami ogólnopolskich badań przeprowadzonych w ramach *Diagnozy społecznej 2013* pod red. Janusza Czapińskiego i Tomasz Panka.

służące kreowaniu oddolnej aktywności i współpracy lokalnej w sferze społecznej powinny zostać zorientowane na kształcenie kompetencji sprzyjających samoorganizacji i kooperacji, promowanie wartości i postaw takich jak otwartość, innowacyjność, dbałość o otoczenie oraz lokalny patriotyzm, jak również na szersze włączanie mieszkańców w życie publiczne poprzez ich współdecydowanie w sprawach ważnych dla wspólnoty samorządowej. Jednocześnie należy zadbać o poprawę stanu wiedzy oraz profesjonalnego przygotowania służb publicznych i kadry sektora ekonomii społecznej w dziedzinie rozwiązywania problemów lokalnych.

Cel strategiczny	4. Wzrost jakości i efektywności działań społecznych
Cel szczegółowy	4.1. Zwiększenie zaangażowania mieszkańców miasta w sprawy ważne dla lokalnej wspólnoty

Kierunki niezbędnych działań:

- 4.1.1. Wykorzystanie różnorodnych form konsultacji społecznych (np. spotkania otwarte, debaty, warsztaty obywatelskie, badania ankietowe) przy podejmowaniu przez władze miasta decyzji w sprawach ważnych dla społeczności, w sposób stwarzający warunki do powszechnego w nich uczestnictwa osób i organizacji obywatelskich.
- 4.1.2. Włączanie lokalnych liderów społecznych, w tym przedsiębiorców i działaczy sektora pozarządowego, do prac zespołów o charakterze inicjatywnym, konsultacyjnym i opiniodawczym w zakresie planowania strategicznego oraz realizacji zadań publicznych przez samorząd miasta.
- 4.1.3. Praktyczna edukacja prawna i obywatelska upowszechniająca w szczególności ideę samorządności, poszanowanie i lepsze rozumienie prawa, krytyczny odbiór treści medialnych, a także wrażliwość społeczną i solidaryzm międzyludzki, umożliwiającą mieszkańcom wykorzystanie zdobytej wiedzy w życiu codziennym, na przykład w ramach kontaktów z urzędem miasta i innymi jednostkami organizacyjnymi, a także w dziedzinie obywatelskiej kontroli społecznej.
- 4.1.4. Rozbudowa infrastruktury sieciowej w celu ułatwiania mieszkańcom dostępu do Internetu szerokopasmowego, realizowana w powiązaniu z rozwojem e-usług publicznych oraz wspieraniem tzw. kompetencji cyfrowych.

Cel szczegółowy	4.2. Wzrost świadomości, integracji i aktywności społecznej
------------------------	--

Kierunki niezbędnych działań:

- 4.2.1. Utworzenie i prowadzenie Lubawskiego Centrum Aktywności Społecznej na Zamku Biskupów Chełmińskich³⁶ wraz z instytucjami towarzyszącymi – Klubem Integracji Społecznej oraz Centrum Ekonomii Społecznej, ukierunkowanymi na aktywną integrację grup zagrożonych wykluczeniem, rozwój przedsiębiorczości społecznej oraz wspieranie oddolnej aktywności mieszkańców miasta.

³⁶ Projekt przewidziany do realizacji w ramach „Ponadlokalnego programu rewitalizacji sieci miast Cittaslow Województwa Warmińsko-Mazurskiego w zakresie miasta Lubawa” (Zintegrowane Przedsięwzięcie Inwestycyjne I).

- 4.2.2. Realizacja Programów Aktywności Lokalnej i innych instrumentów służących integracji oraz organizowaniu społeczności lokalnej, uwzględniających środowiskową pracę socjalną oraz animację lokalną.
- 4.2.3. Wspieranie działalności pożytku publicznego realizowanej na rzecz mieszkańców przez organizacje pozarządowe i inne podmioty sektora ekonomii społecznej – poprzez pomoc szkoleniowo-doradczą, organizacyjną i finansową.
- 4.2.4. Promowanie wśród mieszkańców zachowań prozdrowotnych, w tym zdrowej diety, dbałości o higienę i kulturę fizyczną, a także zachęcanie do udziału w okresowych badaniach profilaktycznych mających na celu wczesne wykrywanie różnych schorzeń, w szczególności tzw. chorób cywilizacyjnych (np. cukrzyca, alergie, nowotwory).
- 4.2.5. Edukacja ekologiczna społeczności lokalnej mająca na celu podnoszenie poziomu świadomości ekologicznej oraz kształtowanie postaw dbania o środowisko przyrodnicze przez mieszkańców.
- 4.2.6. Podejmowanie różnorodnych inicjatyw na rzecz kształtowania porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, w tym akcji informacyjnych, szkoleń podnoszących świadomość mieszkańców w zakresie udzielania pierwszej pomocy, poprawnego reagowania na sytuacje łamania prawa oraz zagrożenia dla życia i zdrowia ludności, a także dostosowanie przestrzeni publicznej (zwłaszcza w sferze ruchu drogowego) do obowiązujących wymogów i standardów bezpieczeństwa.

Cel szczegółowy	4.3. Profesjonalizacja działań instytucji i organizacji lokalnych w zakresie rozwiązywania problemów społecznych
------------------------	---

Kierunki niezbędnych działań:

- 4.3.1. Prowadzenie i upowszechnianie wyników badań oraz analiz pozwalających na lepsze poznanie faktycznej skali oraz przyczyn i skutków problemów społecznych.
- 4.3.2. Organizacja lub udział w spotkaniach doradczych, szkoleniach, warsztatach, kursach, studiach podyplomowych i wizytach studyjnych realizowanych przez podmioty zewnętrzne, dających możliwość nabywania i podnoszenia kompetencji zawodowych oraz poznawania dobrych praktyk w zakresie szeroko rozumianej polityki społecznej (np. udzielanie pomocy i wsparcia grupom w szczególnej sytuacji życiowej, budowanie partnerstw lokalnych, ekonomia społeczna).
- 4.3.3. Wdrażanie nowych metod pracy i zarządzania w służbach społecznych, podnoszących jakość oferowanych usług oraz efektywność działania, w szczególności poprzez:
 - upowszechnianie innowacyjnych metod pracy, np. terapii krótkoterminowej skoncentrowanej na rozwiązaniach, coachingu, mediacji;
 - wykorzystanie efektów projektów ogólnopolskich lub regionalnych, które opracowały standardy pracy z osobami znajdującymi się w trudnej sytuacji życiowej;
 - zapewnienie możliwości korzystania z pomocy psychologicznej oraz superwizji, zwłaszcza pracownikom zajmującym się wspieraniem „trudnych” klientów, celem zapobiegania wypaleniu zawodowemu.
- 4.3.4. Promocja pozytywnego wizerunku pomocy społecznej jako działalności mającej na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, nie zaś tylko i wyłącznie wypłacanie zasiłków socjalnych.

Kierunki niezbędnych działań:

- 4.4.1. Tworzenie sieci wymiany informacji oraz partnerstw lokalnych w sposób zapewniający włączanie jednostek organizacyjnych Miasta i Powiatu Ławskiego, innych instytucji publicznych, przedsiębiorców oraz podmiotów sektora ekonomii społecznej.
- 4.4.2. Organizacja przynajmniej raz w roku forum (zespołu zadaniowego) zajmującego się koordynacją i monitoringiem „Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Lubawa na lata 2016-2021”, w zależności od potrzeb z udziałem innych lokalnych podmiotów i specjalistów działających w obszarze polityki społecznej, w celu podjęcia dyskusji na temat potrzeb, oczekiwań oraz problemów społecznych, a także zaplanowania adekwatnych działań zaradczych.
- 4.4.3. Wypracowywanie, wdrażanie i monitoring programów gminnych, np. w zakresie wsparcia rodziny, przeciwdziałania alkoholizmowi i narkomanii, przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz współpracy z organizacjami pozarządowymi, z zastosowaniem różnych metod partycypacji publicznej, uwzględniających aktywny udział instytucji i organizacji lokalnych oraz mieszkańców miasta.

Okres realizacji działań: 2016-2021 (działania ciągłe)

Podmioty realizujące: Władze miasta (Burmistrz, Rada Miasta), UM, MOPS, ŚDS, MOZ, placówki oświaty, MOK, OSiR, PES

Podmioty współpracujące: PUP, PCPR, DPS, WTZ, policja, straż pożarna, służba zdrowia, przedsiębiorcy

Zakłada się, iż wyżej wymienione kierunki działań będą realizowane w pełnym horyzoncie czasowym strategii (2016-2021), dlatego też odstąpiono od opracowania odrębnego, szczegółowego harmonogramu. Jednakże w zależności od zdiagnozowanych potrzeb oraz możliwości organizacyjnych i finansowych, w kolejnych latach mogą nie być wdrażane wszystkie zadania strategiczne. Ponadto przewiduje się możliwość rozszerzenia zakresu działań, jeżeli pojawią się nowe potrzeby oraz koncepcje rozwiązywania problemów społecznych nie uwzględnione w momencie tworzenia SRPS.

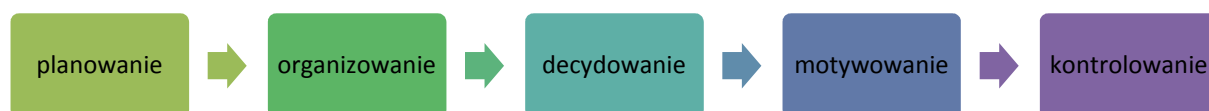
4. Wdrażanie i monitoring strategii

4.1. Zarządzania realizacją strategii – podstawowe założenia

Planowanie strategiczne łączy zawsze teraźniejszość z przyszłością. Proces opracowania strategii odbywa się w określonym momencie czasu, w którym dokonuje się diagnozy sytuacji wyjściowej, a następnie wyznacza ambitną wizję i cele rozwojowe oraz definiuje działania i narzędzia służące ich osiągnięciu. Dlatego też strategia, już w momencie jej tworzenia, nie może pomijać odpowiedzi na pytanie: *Skąd będziemy wiedzieć, że jesteśmy na dobrej drodze do naszego celu (lub celów)?*

Ustosunkowanie się do powyższej kwestii oznacza konieczność nakreślenia przynajmniej ogólnych ram formalnych i organizacyjnych, niezbędnych dla skutecznego wdrażania oraz prowadzenia monitoringu i ewaluacji założeń SRPS. Zadania te wpisują się w **zarządzanie**, które oznacza zestaw logicznie ze sobą powiązanych czynności służących realizacji określonego celu za pomocą dostępnych zasobów (ludzkich, rzeczowych, finansowych, informacyjnych).

Klasyczne ujęcie tematu wskazuje następującą sekwencję postępowania w zarządzaniu:



Przekładając powyższe elementy na specyficzny obszar gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych należy zauważyć, iż główną rolę we wdrażaniu SRPS będą odgrywać Rada Miasta Lubawa, która ustanawia prawo miejscowe oraz budżet samorządu, a także Burmistrz Lubawy, który podejmuje kluczowe decyzje zarządcze. Natomiast zagadnienia praktyczne związane z realizacją poszczególnych kierunków działań będą domeną jednostek organizacyjnych miasta, w szczególności MOPS, ŚDS, placówek oświatowych, MOK i OSiR. Jednakże strategiczna wizja zmian nie będzie możliwa w pełni do osiągnięcia bez współpracy z Samorządami Powiatu Ławskiego i Województwa Warmińsko-Mazurskiego, administracją rządową, zewnętrznymi instytucjami pomocy społecznej i rynku pracy, służbą zdrowia, policją, strażą pożarną, podmiotami ekonomii społecznej, przedsiębiorcami, a także – a może przede wszystkim – z mieszkańcami miasta³⁷.

Szczególną rolę w procesie wdrażania i monitoringu SRPS będzie odgrywał Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Lubawie, ponieważ art. 110 ust. 4 ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej desygnuje OPS jako podmiot koordynujący realizację strategii rozwiązywania problemów społecznych. Jednak z uwagi na to, że zakres przedmiotowy dokumentu wykracza poza kompetencje i zadania Ośrodka, konieczne jest powołanie szerokiego zespołu składającego się z przedstawicieli instytucji działających w obszarze lokalnej polityki społecznej, który będzie wspierał merytorycznie proces realizacji SRPS³⁸.

³⁷ Skuteczne i efektywne współdziałanie wyżej wymienionych podmiotów wydaje się warunkiem niezbędnym do osiągnięcia sukcesu w realizacji celów długoterminowych strategii. Jednakże zapisy dokumentu są w różnym stopniu wiążące dla poszczególnych instytucji i organizacji. Stąd właśnie wynika znacząca trudność dla władz JST w zakresie motywowania oraz kontrolowania działań podmiotów niezależnych organizacyjnie.

³⁸ Powinien to być organ analogiczny do Zespołu ds. opracowania Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Lubawa na lata 2016-2021, powołanego Zarządzeniem nr 46/2015 Burmistrza Miasta Lubawa z dnia 09.06.2015 roku

Zespół zadaniowy ds. wdrażania i monitoringu strategii zostanie powołany zarządzeniem Burmistrza Lubawy jako ciało o charakterze inicjatywnym, konsultacyjnym i opiniodawczym. Do jego zadań będzie należało w szczególności:

- 1) pozyskiwanie, analiza oraz wymiana informacji na temat problemów i potrzeb społecznych w zakresie objętym strategią;
- 2) udział w opracowywaniu gminnych programów pomocy społecznej i innych dokumentów służących realizacji strategii;
- 3) śledzenie i ocena wpływu uwarunkowań zewnętrznych, np. zmian prawa, procesów ekonomicznych czy zjawisk społeczno-kulturowych, na aktualność założeń strategii;
- 4) przygotowanie raportów monitoringowych zawierających informacje na temat stanu wdrożenia poszczególnych priorytetów;
- 5) przedkładanie wniosków i rekomendacji adresowanych do władz miasta oraz lokalnych partnerów.

Nieodzownym warunkiem wdrażania SRPS będzie współpraca lokalna pomiędzy instytucjami reprezentowanymi w składzie zespołu zadaniowego oraz innymi podmiotami. Będzie to nieformalne partnerstwo na rzecz rozwiązywania problemów społecznych w mieście Lubawa, posiadające charakter otwartej sieci z elementami koordynacji. Uczestnictwo w nim będzie odbywać się na elastycznych zasadach, głównie w celu wymiany informacji, aczkolwiek określone będą ogólne ramy i procedury współpracy, a także wyznaczony będzie koordynator (MOPS). Rzecz jasna, taka forma wdrażania strategii nie wyklucza zawierania odrębnych partnerstw o sformalizowanym charakterze, służących realizacji projektów lub rozwiązaniu konkretnego problemu społecznego.

4.2. Monitoring wdrażania strategii

Monitoring to proces gromadzenia oraz analizowania informacji ilościowych i jakościowych w celu odpowiedzi na pytania: „Co, kiedy i jak zostało zrobione?”. Pozwala uchwycić różnice pomiędzy założeniami planu strategicznego a ich faktycznym wykonaniem.

Monitoring skupia się na dwóch zasadniczych obszarach:

- ▶ rzeczowym (merytorycznym) – dotyczy postępu w realizacji zaplanowanych działań pod względem terminowości wykonania oraz osiągniętych efektów;
- ▶ finansowym – obejmuje zarządzanie środkami przyznanymi na realizację poszczególnych działań/projektów, zwłaszcza pod kątem efektywności wydatków.

Monitoring jest podstawą dla sprawozdawczości (raportowania), zarządzania zmianą oraz ewaluacji. Dane zebrane w trakcie procesu monitorowania są analizowane, a następnie opracowywane w formie sprawozdań na potrzeby wewnętrzne oraz raportów prezentowanych opinii publicznej. Wypracowane wnioski i rekomendacje wspomagają proces decyzyjny oraz zarządzanie informacjami, ułatwiając znajdowanie rozwiązań w sytuacjach, kiedy zostaną zidentyfikowane odchylenia od pierwotnych założeń. Ponadto monitoring uzupełniony okresową ewaluacją (wewnętrzną, tzw. samoewaluacją, lub zewnętrzną zleconą niezależnemu podmiotowi) może stać się źródłem cennych wskazówek dla działań korygujących i usprawniających, a także nowelizacji (aktualizacji) przyjętych planów³⁹.

³⁹ Więcej na ten temat można znaleźć np. w publikacji *Monitoring na potrzeby wdrażania projektu*, aut. A. Zajączkowskiej, Stowarzyszenie BORIS, Warszawa 2008.

4.2.1. Wskaźniki realizacji działań i rezultatów

Art. 16b ust. 2 ustawy o pomocy społecznej wskazuje, iż strategia rozwiązywania problemów społecznych powinna określać wskaźniki realizacji działań. Jednak z uwagi na charakter, szeroki zakres tematyczny oraz długookresową perspektywę wdrażania tego dokumentu (na przestrzeni sześciu lat – 2016-2021), kluczowym zagadnieniem staje się **monitoring zmiany społecznej**, natomiast w mniejszym stopniu weryfikacja ponoszonych nakładów oraz produktów wytworzonych podczas realizacji działań i udostępnionych ostatecznemu odbiorcy. A zatem wskaźniki realizacji strategii powinny koncentrować się na wynikach działań, czyli rezultatach osiągniętych w odniesieniu do poszczególnych grup docelowych – osób, rodzin i szerszych zbiorowości, w sposób uwzględniający zasadę równych szans, w tym równości płci⁴⁰.

Priorytet I. Kompleksowy system wsparcia rodzin, zwłaszcza wychowujących dzieci	
Cel strategiczny 1. Poprawa funkcjonowania rodzin zamieszkujących Miasto Lubawa	
Wskaźnik:	Źródło danych:
1) Liczba rodzin oraz osób w rodzinach, które skorzystały z pomocy społecznej z powodu: ubóstwa; bezrobocia; bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego; przemocy w rodzinie.	MOPS
2) Liczba zrealizowanych edycji oraz uczestników „Szkoły dla rodziców i wychowawców”.	Badanie monitorujące
3) Liczba rodzin, które skorzystały ze wsparcia w formie pracy socjalnej, asystentury rodzinnej, pomocy rodzin wspierających i wolontariuszy, grup samopomocowych.	MOPS
4) Liczba żłobków, klubów dziecięcych, dziennych opiekunów, przedszkoli, oddziałów przedszkolnych przy szkołach podstawowych oraz punktów przedszkolnych działających na terenie miasta, w tym liczba dzieci korzystających.	UM
5) Liczba dzieci i młodzieży uczęszczających na zajęcia pozalekcyjne.	Szkoły
6) Liczba młodzieży objętej wsparciem doradcy zawodowego w gimnazjum.	Gimnazjum
7) Liczba zrealizowanych programów profilaktyki zdrowia dzieci i młodzieży, a także liczba osób w nich uczestniczących.	UM, MOZ
8) Liczba założonych nowych Niebieskich Kart – część A przekazanych do rozpatrzenia przez Miejski Zespół Interdyscyplinarny.	ZI
9) Liczba osób i rodzin korzystających ze specjalistycznego poradnictwa rodzinnego.	MOPS
10) Liczba mieszkań komunalnych w zasobie gminy.	UM
11) Liczba wniosków złożonych na mieszkanie komunalne z zasobów gminy.	UM
12) Liczba mieszkań (lokali) socjalnych na terenie gminy.	UM
13) Liczba oczekujących na mieszkanie socjalne.	UM

⁴⁰ Zawsze tam, gdzie jest to możliwe, monitoring wskaźników SRPS powinien umożliwiać dezagregację danych o osobach korzystających ze wsparcia w podziale na kobiety i mężczyzn.

14) Liczba bezrobotnych zarejestrowanych z terenu miasta ogółem; według czasu pozostawania w rejestrze; w tym bezrobotni w szczególnej sytuacji oraz według ustalonych profili pomocy.	PUP Ława
15) Liczba dzieci umieszczonych w danym roku oraz łączna liczba dzieci z terenu miasta przebywających w pieczy zastępczej.	MOPS
16) Liczba dzieci, które po pobycie w pieczy zastępczej powróciły do rodziny biologicznej.	MOPS

Priorytet II. Działania na rzecz poprawy jakości życia osób starszych, chorujących i niepełnosprawnych

Cel strategiczny 2. Wzrost aktywności i integracji osób starszych, chorujących i niepełnosprawnych w środowisku lokalnym

Wskaźnik:	Źródło danych:
1) Liczba rodzin oraz osób w rodzinach, które skorzystały z pomocy społecznej z powodu: niepełnosprawności; długotrwałej lub ciężkiej choroby.	MOPS
2) Liczba oraz odsetek (%) świadczeniobiorców pomocy społecznej w wieku poprodukcyjnym.	MOPS
3) Liczba osób, które skorzystały z usług opiekuńczych.	MOPS
4) Liczba osób z zaburzeniami psychicznymi objętych specjalistycznymi usługami opiekuńczymi.	MOPS
5) Liczba funkcjonujących placówek udzielających wsparcia osobom niepełnosprawnym oraz osobom z zaburzeniami psychicznymi; liczba osób korzystających ze wsparcia.	Badanie monitorujące
6) Liczba funkcjonujących na terenie miasta mieszkań chronionych, w tym liczba miejsc mieszkalnych dostosowanych do potrzeb osób z niepełnosprawnością.	Badanie monitorujące
7) Liczba obiektów użyteczności publicznej, w których zlikwidowano bariery architektoniczne i komunikacyjne.	Badanie monitorujące
8) Liczba osób niepełnosprawnych, które skorzystały z dofinansowania na zakup sprzętu rehabilitacyjnego, środków pomocniczych i przedmiotów ortopedycznych.	PCPR
9) Liczba zrealizowanych kampanii i działań informacyjno-edukacyjnych na temat starości, niepełnosprawności oraz zdrowia psychicznego.	Badanie monitorujące

Priorytet III. Profilaktyka oraz łagodzenie skutków uzależnień i innych czynników szczególnego ryzyka

Cel strategiczny 3. Zmniejszenie skali zagrożeń wynikających z uzależnień oraz trudności w integracji osób w środowisku lokalnym

Wskaźnik:	Źródło danych:
1) Liczba rodzin oraz osób w rodzinach, które skorzystały z pomocy społecznej z powodu: alkoholizmu; narkomanii; bezdomności; trudności w	MOPS

przystosowaniu do życia po zwolnieniu z zakładu karnego.	
2) Liczba osób, z którymi MKRPA przeprowadziła rozmowy motywujące do dobrowolnego poddania się leczeniu odwykowemu.	MKRPA
3) Liczba złożonych przez MKRPA wniosków do sądu rejonowego o zastosowanie obowiązku leczenia odwykowego wobec mieszkańców miasta.	MKRPA
4) Liczba stwierdzonych na terenie miasta przestępstw i wykroczeń z ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.	Komisariat Policji
5) Liczba przeprowadzonych kampanii społecznych oraz programów profilaktycznych w zakresie uzależnień, w tym środowiskowych programów profilaktyczno-edukacyjnych dla dzieci i młodzieży.	MKRPA
6) Liczba konsultacji udzielonych osobom i rodzinom zagrożonym lub dotkniętym uzależnieniami przez Punkt Pomocy Rodzinie.	Punkt Pomocy
7) Liczba działających grup samopomocowych i terapeutycznych dla osób uzależnionych i współuzależnionych, w tym liczba uczestników.	Badanie monitorujące
8) Liczba zrealizowanych działań z zakresu reintegracji społeczno-zawodowej, z udziałem osób bezdomnych, opuszczających zakłady karne oraz uchodźców, w tym liczba uczestników.	MOPS/KIS

Priorytet IV. Pobudzanie i rozwój oddolnej aktywności oraz współpracy w obszarze polityki społecznej

Cel strategiczny 4. Wzrost jakości i efektywności działań społecznych

Wskaźnik:	Źródło danych:
1) Liczba fundacji, stowarzyszeń i innych organizacji społecznych mających siedzibę na terenie Lubawy.	GUS (REGON)
2) Liczba przeprowadzonych konsultacji społecznych z mieszkańcami.	UM
3) Liczba uczestników konsultacji społecznych.	UM
4) Liczba powołanych przez władze miasta zespołów o charakterze inicjatywnym, konsultacyjnym i opiniodawczym.	UM
5) Wartość środków finansowych z budżetu miasta przeznaczonych na realizację zadań samorządu przez organizacje pozarządowe oraz podmioty, o których mowa w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.	UM
6) Liczba wolontariuszy świadczących nieodpłatną pracę na rzecz instytucji i organizacji pozarządowych na terenie miasta.	Badanie monitorujące
7) Liczba przeprowadzonych badań i analiz na temat problemów społecznych.	Badanie monitorujące
8) Liczba zorganizowanych spotkań i warsztatów z zakresu rozwiązywania problemów społecznych z udziałem jednostek organizacyjnych Miasta i Powiatu ławskiego, innych instytucji publicznych, przedsiębiorców oraz podmiotów sektora ekonomii społecznej, w tym spotkań zespołu zadaniowego ds. wdrażania i monitoringu SRPS.	MOPS

Zaproponowany wyżej katalog wskaźników służących monitoringowi celów i kierunków działań może zostać zmodyfikowany lub rozszerzony, o ile zaistnieje taka potrzeba, bez konieczności aktualizacji dokumentu. Decyzję w tym zakresie podejmuje zespół zadaniowy ds. wdrażania i monitoringu strategii.

4.2.2. Metody i narzędzia monitoringu

Metody i narzędzia służące pozyskiwaniu danych do monitoringu strategii są uzależnione od rodzaju wskaźników będących przedmiotem weryfikacji. Wskaźniki oceny sytuacji społecznej, obrazujące społeczno-gospodarczy kontekst wdrażania SRPS, opierają się głównie na statystyce publicznej prowadzonej przez GUS⁴¹ oraz rejestrach MOPS, PCPR czy PUP. Poważniejszym wyzwaniem będzie natomiast pozyskiwanie danych do analizy wskaźników realizacji działań. W tym celu konieczna będzie dwustronna komunikacja instytucjonalnego koordynatora strategii z jednostkami organizacyjnymi miasta i powiatu, innymi działającymi lokalnie instytucjami, a także podmiotami niepublicznymi – zwłaszcza tymi, które realizują zadania państwa w zakresie polityki społecznej przekazane im przez organy administracji rządowej lub samorządy. Dobrowolność udziału w badaniu monitorującym wdrażanie GSRPS dla części podmiotów może bowiem wiązać się z trudnościami w pozyskaniu kompletnych i poprawnych danych.

W związku z powyższym zakłada się podjęcie następujących działań:

- systematyczną promocję założeń *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Lubawa na lata 2016-2021* wśród podmiotów instytucjonalnych, lokalnych liderów społecznych i biznesowych za pomocą dostępnych środków informacyjnych;
- udostępnianie informacji o planach i zamierzeniach władz miasta i jednostek organizacyjnych w zakresie lokalnej polityki społecznej, a także ich weryfikację i ocenę w ramach otwartych konsultacji społecznych;
- stworzenie w miarę przystępnego i jednolitego zestawu narzędzi służących pozyskiwaniu danych (np. ankieta monitoringowa lub formularz elektroniczny do wypełnienia na komputerze).

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

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

Z uwagi na zaplanowany szeroki i kompleksowy charakter monitoringu, a także faktyczne terminy udostępniania szeregu danych statystycznych⁴², raporty z monitoringu powinny być

⁴¹ Dane te są co prawda rozproszone, jednak ich dostępność za pośrednictwem Banku Danych Lokalnych GUS lub innych publikacji należy ocenić wysoko, zaś samo pobranie wymaga wykonania względnie prostych czynności technicznych przy użyciu komputera z dostępem do Internetu i standardowego oprogramowania.

⁴² Względnie długi czas oczekiwania dotyczy w szczególności statystyki publicznej prowadzonej przez GUS. Dla przykładu najświeższe dane dotyczące demografii i rynku pracy są zwykle dostępne około połowy maja.

opracowywane do końca czerwca, a następnie przedkładane Burmistrzowi i Radzie Miejskiej. Po ich zatwierdzeniu, należy zapewnić możliwość swobodnego dostępu i zapoznania się z nimi przez obywateli. Rekomenduje się zatem zamieszczanie raportów z monitoringu SRPS na stronie BIP miasta oraz MOPS.

4.3. Ramy finansowe strategii

Realizacja kierunków działań zaplanowanych w Strategii wymaga odpowiednich zasobów finansowych, bowiem każde przedsięwzięcie generuje określone koszty. Źródła finansowania SRPS można zasadniczo podzielić na trzy grupy:



Podstawowym źródłem finansowania strategii będzie budżet miasta. Większość kierunków działań mieszczących się w sferze lokalnej polityki społecznej realizują jednostki organizacyjne miasta (UM, MOPS, ŚDS, MOK, OSiR, przedszkole, szkoły, MOZ) w ramach swoich podstawowych, statutowych zadań. Instytucje te działają w sposób ciągły, zaś szeroki zakres oraz standardy świadczonych przez nie usług są w dużej mierze niezależne od zewnętrznych środków pomocowych. Pewien zakres działań jest ponadto możliwy do realizacji komplementarnie lub nawet wspólnie przez Samorząd Miasta, gminy wiejskiej Lubawa, Powiatu Iławskiego, Samorząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego oraz inne JST – na podstawie zawieranych pomiędzy nimi porozumień. Duża część środków na lokalną politykę społeczną będzie ponadto pochodzić z budżetu państwa. Chodzi zarówno o transfery w postaci subwencji ogólnej jak i dotacji celowych, z których część trzeba będzie pozyskać startując w konkursach. W tej kategorii mieszczą się bowiem programy rządowe oraz programy ministerstw, w szczególności takie jak „Senior-Wigor” czy „Świetlica – Dzieci – Praca”, a także dwa duże programy adresowane do organizacji pozarządowych: Fundusz Inicjatyw Obywatelskich oraz Program na rzecz Aktywizacji Osób Starszych.

Druga grupa źródeł finansowania to przede wszystkim środki z Funduszy Europejskich dostępne w ramach perspektywy obejmującej lata 2014-2020. Polska otrzyma w niej około 4,5 mld euro więcej niż w latach 2007-2013, z czego około 82,5 mld euro przeznaczy na politykę spójności. Dla założeń SRPS szczególne znaczenie będą miały Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój oraz Regionalny Program Operacyjny Województwa Warmińsko-Mazurskiego 2014-2020, umożliwiające pozyskiwanie środków z Europejskiego Funduszu

Społecznego na walkę z ubóstwem i wykluczeniem społecznym, a także Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020.

W trzeciej grupie źródeł finansowania mieszczą się natomiast środki prywatne pochodzące z fundacji (np. Fundacja im. Stefana Batorego, Fundacja Bankowa im. Leopolda Kronenberga, Fundacja PZU), pieniądze od sponsorów, środki z 1% dla organizacji pożytku publicznego, darowizny, zbiórki publiczne i inne. Ta grupa jest dostępna przede wszystkim dla organizacji pozarządowych, dlatego też nieodzowna będzie współpraca miasta z III sektorem – w formie wzajemnego informowania o planowanych i realizowanych działaniach, a także przy okazji projektów partnerskich.

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

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

Określenie bardziej precyzyjnych ram finansowych strategii nie wydaje się obecnie możliwe ani celowe. Czynnikiem ograniczającym planowanie finansowe w ramach SRPS są: szeroki zakres tematyczny dokumentu, sześcioletni okres jego obowiązywania, konkursowy charakter większości programów pomocowych (z punktu widzenia gminy – „incydentalność” wsparcia). Dodatkowo, dynamicznie zmieniającą się rzeczywistość, w tym zewnętrzne uwarunkowania prawne i ekonomiczne, powodują, iż określanie w momencie tworzenia strategii wysokości środków potrzebnych do realizacji jej zadań (zarówno po stronie dochodów jak i wydatków) stanowi poważne wyzwanie. Dlatego też adekwatne do potrzeb kosztorysy będą tworzone w momencie planowania i aktualizacji budżetu miasta (w tym planów finansowych poszczególnych jednostek organizacyjnych) oraz opracowywania projektów uszczegóławiających założenia SRPS.

Spisy tabel i wykresów

Tabela 1. Przyrost naturalny w Mieście Lubawa w latach 2010-2014.....	13
Tabela 2. Migracje na pobyt stały w latach 2010-2014	13
Tabela 3. Dochody i wydatki budżetów gmin w kraju i województwie warmińsko-mazurskim oraz Miasta Lubawa w latach 2011-2013 w przeliczeniu na 1 mieszkańca w zł.....	16
Tabela 4. Wybrane wskaźniki dotyczące zasobów mieszkaniowych dla obszarów miejskich w 2013 r.	19
Tabela 5. Odsetek osób korzystających z pomocy społecznej w stosunku do ogółu ludności Miasta Lubawa w latach 2010-2014	24
Tabela 6. Powody przyznawania pomocy społecznej w Mieście Lubawa w latach 2012-2014	25
Tabela 7. Świadczenia pieniężne i inne rodzaje pomocy udzielane przez Miasto w 2014 r....	26
Tabela 8. Bezrobotni w Mieście Lubawa i powiecie iławskim według cech socjodemograficznych (stan na 31 grudnia 2014 r.).....	29
Tabela 9. Organizacje pozarządowe zarejestrowane w KRS mające siedzibę na terenie Lubawy	33
Tabela 10. Przyczyny poczucia braku bezpieczeństwa respondentów (n=134)	37
Tabela 11. Argumenty za zamieszkaniem w Mieście Lubawa (n=417).....	37
Tabela 12. Problemy/trudności życiowe doświadczane przez respondentów (n=418)	38
Tabela 13. Osoby i grupy społeczne, którym najtrudniej żyje się w Mieście w opinii respondentów (n=418).....	39
Tabela 14. Sposoby zaangażowania respondentów w życie lokalnej społeczności.....	39
Tabela 15. Poziom integracji społeczności Miasta w opinii respondentów (n=417)	40
Wykres 1. Liczba ludności Miasta Lubawa ogółem i według płci w latach 2010-2014.....	12
Wykres 2. Struktura ludności Miasta Lubawa według ekonomicznych grup wieku w latach 2010-2014	14
Wykres 3. Porównanie struktury ludności m. Lubawa według ekonomicznych grup wieku w latach 1995 i 2013	14
Wykres 4. Stopa bezrobocia w Polsce, województwie warmińsko-mazurskim i powiecie iławskim w latach 2010-2014.....	17
Wykres 5. Podmioty gospodarki narodowej w Mieście Lubawa według form prawnych (31 grudnia 2014)	18
Wykres 6. Liczba osób i rodzin korzystających z pomocy społecznej w Mieście Lubawa w latach 2010-2014.....	24
Wykres 7. Liczba bezrobotnych w Mieście Lubawa w latach 2010-2014	28
Wykres 8. Niebieskie Karty założone i zakończone w Lubawie w latach 2012-2014.....	31
Wykres 9. Frekwencja wyborcza w kraju i Mieście Lubawa (2011-2015).....	34
Wykres 10. Struktura wiekowa respondentów (n=418)	34
Wykres 11. Struktura wykształcenia respondentów (n=418)	35
Wykres 12. Czynniki wpływające na jakość życia w opinii mieszkańców Miasta Lubawa.....	36

Aneks

<p style="text-align: center;">Skład Zespołu ds. opracowania Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Lubawa na lata 2016-2021</p>

- 1) Anna Szubring-Kozłowska – przewodnicząca zespołu
- 2) Bożena Knabe
- 3) Iwona Zielińska
- 4) Dariusz Ismer
- 5) Joanna Kuczyńska
- 6) Wojciech Neumann
- 7) Elżbieta Kuczmarska
- 8) Olga Markuszewska
- 9) Beata Pańczak
- 10) Sławomir Kłosowski
- 11) Marcin Grubalski
- 12) Dorota Żmudzińska
- 13) Katarzyna Wiergowska
- 14) Anna Rucińska
- 15) Jacek Różański
- 16) Zenon Paprocki
- 17) Janusz Sobiechowski
- 18) Magdalena Pankowska
- 19) Monika Kowalska-Kastrau
- 20) Katarzyna Żuchowska
- 21) Marek Szymański