

Załącznik do Uchwały Nr XXIV/200/20
Rady Miasta Działdowo
z dnia 7 grudnia 2020 r.

STRATEGIA ROZWIĄZYWANIA PROBLEMÓW SPOŁECZNYCH GMINY–MIASTO DZIAŁDOWO NA LATA 2021-2030



DZIAŁDOWO 2020

Spis treści

WYKAZ SKRÓTÓW	3
Wstęp	4
1. Uwarunkowania prawne i programowe wdrażania Strategii	5
2. Ogólna sytuacja społeczno-ekonomiczna Gminy – Miasto Działdowo	10
3. Dostępność usług społecznych	17
3.1. System pomocy społecznej	17
3.2. Rynek pracy	20
3.3. Oświata i wychowanie	21
3.4. Kultura i sport	21
3.5. Opieka zdrowotna	23
3.6. Bezpieczeństwo publiczne	24
3.7. Ekonomia społeczna	24
4. Jakość życia w Gminie – Miasto Działdowo w opinii przedstawicieli lokalnych instytucji i organizacji pozarządowych	27
5. Diagnoza wyzwań lokalnej polityki społecznej	30
5.1. Bezrobocie i bierność zawodowa	30
5.2. Niepełnosprawność i choroby	32
5.3. Niewydolność opiekuńczo-wychowawcza rodzin	34
5.4. Przemoc w rodzinie	36
5.5. Uzależnienia	38
5.6. Główne wnioski i prognoza zmian w zakresie objętym Strategią	39
6. Wizja i misja rozwoju społecznego	42
7. Cele i kierunki działań	44
Priorytet 1. Zaradność życiowa i aktywność zawodowa mieszkańców	46
Priorytet 2. Funkcjonowanie rodzin	47
Priorytet 3. Włączenie społeczne osób starszych, niepełnosprawnych i chorujących	49
Priorytet 4. Przeciwdziałanie i ograniczanie skali dysfunkcji społecznych	50
Priorytet 5. Zintegrowana i aktywna społeczność lokalna	51
8. Sposób realizacji Strategii	53
8.1. Ramy organizacyjne	53
8.2. Monitoring i ewaluacja	53
9. Źródła finansowania	56

WYKAZ SKRÓTÓW

Skrót	Nazwa
BDL GUS	Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego
GKRPA	Gminna Komisja Rozwiązywania Problemów Społecznych
KPP	Komenda Powiatowa Policji w Działdowie
KRS	Krajowy Rejestr Sądowy
MOPS	Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Działdowie
NIW	Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego
NK	Niebieskie Karty
OWES	Ośrodek Wsparcia Ekonomii Społecznej
OZPS	Ocena Zasobów Pomocy Społecznej
PCPR	Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Działdowie
PUP	Powiatowy Urząd Pracy w Działdowie
WHO	Światowa Organizacja Zdrowia
WTZ	Warsztaty Terapii Zajęciowej
ZI	Zespół Interdyscyplinarny

Wstęp

Strategia rozwiązywania problemów społecznych stanowi wyraz lokalnej polityki społecznej. W szerokim znaczeniu jest to działalność zmierzająca do poprawiania standardów życia wszystkich mieszkańców wspólnoty samorządowej, a nie tylko osób i grup zagrożonych bądź dotkniętych wykluczeniem społecznym ze względu na bariery i trudności życiowe oraz ograniczone możliwości i utrudniony dostęp do usług społecznych. Tak rozumiana polityka społeczna obejmuje zagadnienia z dziedziny zatrudnienia, edukacji, kultury, wypoczynku, ochrony zdrowia oraz zabezpieczenia potrzeb materialnych i mieszkaniowych. Jej odzwierciedlenie stanowi *Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy – Miasto Działdowo na lata 2021-2030*, która, choć umiejscowiona ściśle w zadaniach i kompetencjach samorządu gminy, odnosi się do różnych aspektów funkcjonowania społeczności lokalnej.

Opracowanie strategii jest obligatoryjnym zadaniem każdej gminy. Niniejszy dokument został przygotowany z uwagi na wygasanie okresu obowiązywania Strategii Integracji i Rozwiązywania Problemów Społecznych Miasta Działdowo na lata 2012-2020. Jakkolwiek planowanie strategiczne zwykle jest obarczone trudnościami oraz ryzykiem związanym ze zmiennością i dynamiką zjawisk oraz procesów społecznych, to niniejszy dokument był opracowywany w warunkach utrudnionych z uwagi na sytuację, której na tak dużą skalę nasze społeczeństwo wcześniej nie doświadczyło. Ogłoszony w marcu 2020 r. stan pandemii koronawirusa wiązał się z ograniczeniem działalności gospodarczej, zmniejszeniem zakresu lub wyłączeniem funkcjonowania instytucji i zakładów pracy oraz izolacją społeczną. Po niespełna dwóch miesiącach rząd podjął decyzję o stopniowym wycofywaniu restrykcji, jednak okres izolacji i zamrożenia gospodarki był na tyle długi, by spowodować zamknięcie zakładów pracy, zwolnienia pracowników, zmniejszenie produkcji i zakresu działalności. Trudno dziś prognozować skutki izolacji rodzin, pogłębienia wewnętrznych problemów z uwagi na pozostawanie w domach oraz pogorszenie sytuacji zawodowej i społecznej. Z tego względu strategia opracowywana w warunkach dużej niepewności, oparta została na danych, informacjach i prognozach dostępnych w okresie jej przygotowywania, natomiast pozwala na elastyczność działania oraz dokonanie modyfikacji w przypadku, gdy sytuacja ulegnie zmianie lub okaże się nieprzystająca do prognoz.

Dokument składa się z dwóch zasadniczych części: diagnozy sytuacji społecznej miasta oraz założeń programowych (wdrożeńowych). Część diagnostyczna obejmuje podstawowe zagadnienia charakteryzujące Gminę – Miasto Działdowo, w tym dotyczące procesów demograficznych, rynku pracy, problemów społecznych, a także dostępności usług społecznych i aktywności mieszkańców. Została opracowana w oparciu o dane, których najbogatsze źródło stanowił Główny Urząd Statystyczny, w szczególności Bank Danych Lokalnych. Wykorzystano również dane i sprawozdania Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Działdowie oraz innych instytucji. Zasadniczo analiza została przeprowadzona dla przedziału czasowego 2017-2019, z zastrzeżeniem, iż przyjęto zasadę wykorzystywania danych rocznych najbardziej aktualnych na moment opracowywania dokumentu. W przypadku niektórych obszarów diagnozy przyjęto dłuższy okres analizy, aby uwypuklić zachodzące procesy. Część wdrożeniowa Strategii została opracowana przede wszystkim w oparciu o przeprowadzoną wśród przedstawicieli kluczowych instytucji oraz organizacji funkcjonujących w Gminie Miasto Działdowo ankietę on-line, którą wypełniły 23 osoby. Na tej podstawie określono wizję projektowanych zmian oraz katalog niezbędnych kierunków działań, następnie zaś wskazówki, jak skutecznie zarządzać realizacją Strategii.

1. Uwarunkowania prawne i programowe wdrażania Strategii

Opracowanie i realizacja strategii rozwiązywania problemów społecznych stanowi, w świetle art. 17 ust. 1 pkt 1 *Ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej* (t.j. Dz. U. 2019 poz. 1507), zadanie własne gminy o charakterze obowiązkowym. W jego ramach należy szczególnie uwzględnić programy pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych oraz inne, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka. Ustawa precyzuje ponadto, w art. 16b pkt 2, elementy, które musi zawierać strategia. Są to:

- 1) diagnoza sytuacji społecznej,
- 2) prognoza zmian w okresie objętym strategią,
- 3) określenie celów strategicznych projektowanych zmian, kierunków niezbędnych działań, sposobu realizacji strategii i jej ram finansowych, a także wskaźników realizacji działań.

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

- *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* (t. j. Dz. U. 2020 poz. 713);
- *Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej* (t. j. Dz. U. 2020 poz. 821);
- *Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie* (Dz. U. 2020 poz. 218);
- *Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi* (t. j. Dz.U. 2019 poz. 2277);
- *Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii* (t. j. Dz. U. 2019 poz. 852);
- *Ustawa z dnia 19 sierpnia 1994 r. o ochronie zdrowia psychicznego* (t. j. Dz. U. 2020 poz. 685);
- *Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie* (t. j. Dz. U. 2020 poz. 1057);
- *Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o zatrudnieniu socjalnym* (t. j. Dz. U. 2020 poz. 176);
- *Ustawa z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych* (t. j. Dz. U. 2018 poz. 1205);
- *Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy* (t. j. Dz. U. 2019 poz. 1482);
- *Ustawa z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych* (t. j. Dz. U. 2020 poz. 426);
- *Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych* (t. j. Dz. U. 2020 poz. 111);
- *Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych* (t. j. Dz. U. 2019 poz. 2133);
- *Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów* (t. j. Dz. U. 2020 poz. 808);
- *Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowaniu dzieci* (t. j. Dz. U. 2019 poz. 2407).

- *Ustawa z dnia 4 listopada 2016 r. o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin „Za życiem”* (t. j. Dz. U. 2019 poz. 473).
- *Ustawa z dnia 4 kwietnia 2014 r. o ustaleniu i wypłacie zasiłków dla opiekunów* (t. j. Dz. U. 2020 poz. 1297).
- *Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych* (t. j. Dz. U. 2019 poz. 1373).
- *Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych* (t. j. Dz. U. 2020 poz. 266).
- *Ustawa z dnia 5 grudnia 2014 r. o Karcie Dużej Rodziny* (t. j. Dz. U. 2019 poz. 1390).

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

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

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

odpowiedzialny oraz społecznie i terytorialnie zrównoważony. Główny cele Strategii stanowi „Tworzenie warunków dla wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym wzroście spójności w wymiarze społecznym, ekonomicznym, środowiskowym i terytorialnym”. Jest on realizowany poprzez cele szczegółowe, takie jak:

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

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

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

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

W dniu 18 lutego 2020 r. Sejmik Województwa Warmińsko-Mazurskiego przyjął do realizacji *Strategię rozwoju społeczno-gospodarczego Warmińsko-Mazurskie 2030*. Jej główny cel stanowi spójność ekonomiczna, społeczna i przestrzenna Warmii i Mazur z regionami Europy, natomiast cele strategiczne to kompetencje przyszłości, inteligentna produktywność, kreatywna aktywność i mocne fundamenty. Wskazywane w niej kierunki działań ściśle wiążące się z polityką społeczną przewidują m.in.

- wspieranie rozwoju inicjatyw służących włączaniu społecznemu, budowaniu więzi społecznych w regionie, w tym międzypokoleniowych (szczególnie angażujące osoby starsze, młodzież, osoby z niepełnosprawnościami, mniejszości narodowe, rodziny nieaktywne mieszkające w małych społecznościach lokalnych);
- rozwój „banków inicjatyw” oraz platform wymiany dobrych praktyk wspierających integrację społeczną;

- wspieranie rozwoju infrastruktury sprzyjającej aktywizacji społecznej i pracy z rodziną, a także infrastruktury kultury, sportowej, rekreacyjnej, edukacyjnej (ośrodki wychowania przedszkolnego, szkoły, obszary edukacji ekologicznej) oraz zapewniającej opiekę nad dziećmi do lat 3;
- realizację zintegrowanych programów aktywizacji i integracji (w tym bezrobotnych, bezdomnych i osób z niepełnosprawnościami, dzieci i młodzieży ze środowisk najuboższych zagrożonych dziedziczeniem ubóstwa, osób starszych, mniejszości narodowych);
- profilaktykę zdrowotną, realizację programów zdrowotnych oraz promocję zdrowego stylu życia.

W województwie warmińsko-mazurskim rok 2020 stanowi końcowy rok obowiązywania kluczowych dokumentów, określających cele i zadania samorządów, instytucji pomocy społecznej, służb zatrudnienia oraz podmiotów niepublicznych w zakresie przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. Z tego względu, niecelowe byłoby omawianie wojewódzkiej strategii polityki społecznej czy programów w zakresie wyrównywania szans i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu oraz pomocy w realizacji zadań na rzecz zatrudniania osób niepełnosprawnych, rozwoju ekonomii społecznej i przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Do 2022 roku obowiązuje natomiast *Program Wspierania Rodziny i Systemu Pieczy Zastępczej w Województwie Warmińsko-Mazurskim na lata 2018-2022*.

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

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

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

Kluczowym dokumentem strategicznym gminy jest natomiast *Strategia Rozwoju Gminy -Miasto Działdowo na lata 2015-2025*, przyjęta Uchwałą Nr XVII/153/16 Rady Miasta Działdowo z dnia 29 marca 2016 r. W świetle zawartej w niej wizji w obszarze polityki społecznej „Działdowo jest miastem przyjaznym dla osób młodych, rodzin z dziećmi oraz seniorów i osób potrzebujących poprzez zbudowany zintegrowany system usług publicznych, efektywność instytucji oświatowych i kulturalnych, rozbudowę oferty czasu wolnego

oraz skoordynowanie polityki prorodzinnej”. Strategia rozwoju przewiduje realizację działań w czterech obszarach: tj. Gospodarka, Infrastruktura i środowisko, Usługi publiczne i Aktywna wspólnota oraz w odpowiadających im czterech celach:

- Cel strategiczny I. Kształtowanie warunków dla rozwoju gospodarki z zachowaniem zrównoważonego rozwoju miasta i ładu przestrzennego.
- Cel strategiczny II. Poprawa jakości życia mieszkańców w oparciu o modernizację i rozbudowę infrastruktury technicznej oraz ochronę środowiska naturalnego.
- Cel strategiczny III. Profesjonalizacja systemu świadczenia usług publicznych oraz budowanie przemysłów kreatywnych i czasu wolnego.
- Cel strategiczny IV. Inteligentny rozwój społeczny wykorzystujący aktywność społeczną i ekonomiczną, dziedzictwo kulturowe oraz współpracę środowisk lokalnych.

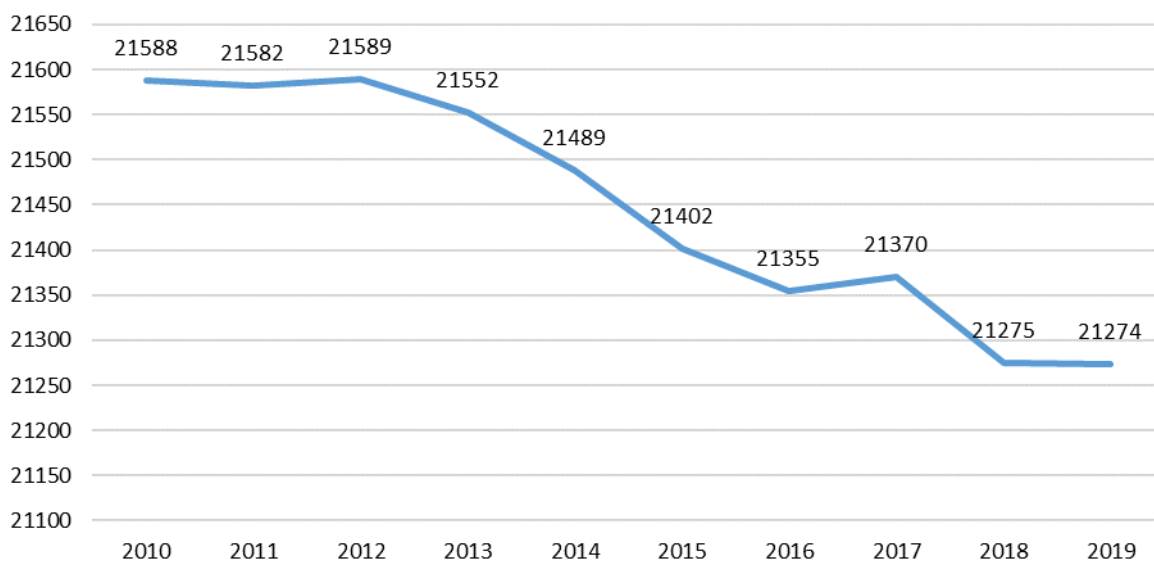
Lokalnej polityki społecznej bezpośrednio dotyczy obszar i cel trzeci, w ramach którego zaplanowane są działania służące wzrostowi poziomu bezpieczeństwa socjalnego i publicznego mieszkańców, zwiększeniu atrakcyjności lokalnej oferty edukacyjnej, stworzeniu z Działdowa ponadlokalnego centrum czasu wolnego, a także rozbudowie oferty dedykowanej seniorom.

2. Ogólna sytuacja społeczno-ekonomiczna Gminy–Miasto Działdowo

Działdowo jest miastem leżącym w południowo-zachodniej części województwa warmińsko-mazurskiego, graniczącym jedynie z otaczającą je gminą wiejską Działdowo. Pełni ono funkcję stolicy powiatu działdowskiego, a także ważnego ośrodka subregionalnego, zapewniającego dostępność do usług publicznych mieszkańcom okolicznych miejscowości. Miasto charakteryzuje się dobrą dostępnością komunikacyjną – jest oddalone o 80 km od Olsztyna, czyli stolicy województwa i o 130 km od Warszawy. Przebiegają przez nie drogi wojewódzkie nr 544 (Mława-Brodnica), nr 54 (Ostróda-Działdowo) oraz 545 (Nidzica-Działdowo), a w odległości 20 km przebiega droga krajowa nr 7 z Warszawy do Gdańska. Ponadto na terenie miasta znajduje się węzeł kolejowy, który umożliwia bezpośrednią komunikację z Warszawą, Trójmiastem i Olsztynem. Działdowo zajmuje powierzchnię 11,47 km².

Liczba mieszkańców Działdowa w ostatnich dziesięciu latach systematycznie maleje. W świetle danych GUS, w 2019 roku na obszarze miasta zamieszkiwały 21 274 osoby, czyli o 314 osób (o 1,5%) mniej niż w 2010 roku. W porównaniu do 2018 roku liczba ta spadła tylko o jedną osobę, co może oznaczać, że w najbliższych latach jest możliwość, aby odwrócić tendencję spadku liczby mieszkańców – szczególnie jeśli się weźmie pod uwagę, że jej skala nie jest znacząca.

Wykres 1. Zmiany liczby ludności Działdowa w latach 2010-2019



ŹRÓDŁO: OPRACOWANIE WŁASNE NA PODSTAWIE DANYCH BDL GUS.

Na zmniejszanie się liczby ludności miasta zasadniczy wpływ mają dwa czynniki. W latach 2017-2019 w Działdowie corocznie odnotowywane było ujemne saldo migracji na pobyt stały, co oznacza, że więcej osób z miasta wyjeżdżało niż się w nim osiedlało. W 2019 roku saldo migracji wynosiło -34 osoby, w 2018 roku -70 osób, a w 2017 roku -41 osób, co w przeliczeniu na 1 000 mieszkańców dawało salda odpowiednio -1,9; -3,3 oraz -1,6.

Drugim czynnikiem wpływającym na zmiany liczby ludności jest przyrost naturalny. W latach 2017-2019 nie wykazywał jednoznacznej tendencji – podczas gdy w 2017 i 2019 roku przyjmował wartości dodatnie (odpowiednio 52 i 8), to w 2018 roku osiągnął wartość ujemną (-10). To też jest jednak istotna informacja, ponieważ przyrost o niewielkich wartościach dodatnich bądź niewykazujący tendencji wzrostowej, może nie zniwelować ubytku ludności, następującego w drodze migracji na pobyt stały.

Tabela 1. Wybrane dane dotyczące zmian demograficznych w Działdowie w latach 2017-2019

Wyszczególnienie	2017	2018	2019
Urodzenia żywe	236	193	191
Zgony	184	203	183
Przyrost naturalny	52	-10	8
Przyrost naturalny na 1000 ludności	2,4	-0,5	0,4
Saldo migracji wewnętrznych na pobyt stały	-48	-72	-41
Saldo migracji zagranicznych na pobyt stały	7	2	7
Saldo migracji na 1000 ludności	-1,9	-3,3	-1,6
Ludność w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym	60,6	62,9	65,3
Ludność w wieku poprodukcyjnym na 100 osób w wieku przedprodukcyjnym	110,4	115,3	120,4
Ludność w wieku poprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym	31,8	33,7	35,7
Współczynnik obciążenia demograficznego osobami starszymi	22,2	23,6	25,6

ŹRÓDŁO: OPRACOWANIE WŁASNE NA PODSTAWIE DANYCH BDL GUS.

Istotnym aspektem w kontekście zmian ludnościowych jest również postępujące zjawisko „starzenia się” społeczeństwa. Stanowi ono efekt wydłużania się czasu życia ludzkiego, któremu sprzyja poprawa dostępności do ochrony zdrowia, szeroko zakrojona profilaktyka zdrowotna oraz lepsza jakość życia i warunki bytowe, przy jednoczesnym spadku bądź niewielkich wartościach przyrostu naturalnego. Społeczeństwo Działdowa podlega temu procesowi, podobnie jak ludność województwa warmińsko-mazurskiego, Polski oraz państw Europy Zachodniej. Świadczą o tym przede wszystkim dane dotyczące odsetka mieszkańców według funkcjonalnych grup wieku.

W latach 2017-2019 w Gminie–Miasto Działdowo można zaobserwować:

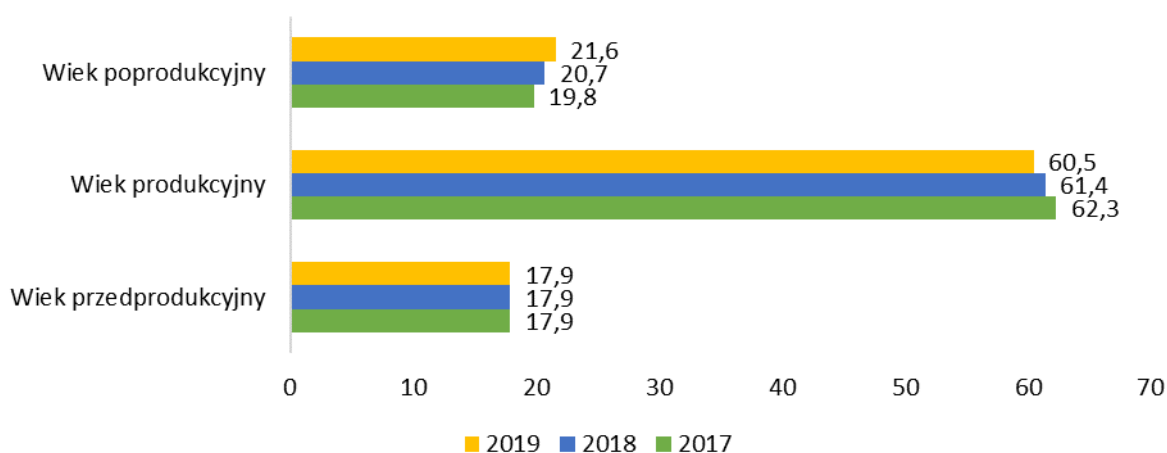
- utrzymanie się odsetka osób w wieku przedprodukcyjnym, a więc dzieci i młodzieży do 17 roku życia na poziomie 17,9;
- spadek odsetka osób w wieku produkcyjnym (mężczyźni 18-64 lata, kobiety 18-59 lat) – z 62,3% do 60,5%;
- wzrost odsetka osób w poprodukcyjnym okresie życia (mężczyźni 65 lat i więcej, kobiety od 60 lat wzwyż) – z 19,8% do 21,6%.

Zjawisko „starzenia się” społeczeństwa potwierdzają wartości wskaźników obciążenia demograficznego ludności Działdowa w latach 2017-2019. W 2019 roku na 100 osób w wieku produkcyjnym w Działdowie przypadało 35,7 osób w wieku poprodukcyjnym i 65,0 osób w wieku nieprodukcyjnym. Natomiast na 100 osób w wieku przedprodukcyjnym było 120,4 osób w wieku poprodukcyjnym. Współczynnik obciążenia demograficznego osobami starszymi wyniósł 25,6. W porównaniu do 2017 roku wszystkie te wskaźniki wzrosły. Najsilniejszy wzrost odnotowano w przypadku wskaźnika ludności w wieku poprodukcyjnym na 100 osób w wieku przedprodukcyjnym – o 10 punktów, najmniejszy natomiast w przypadku współczynnika obciążenia demograficznego osobami starszymi – o 3,4 punktu.

Powyższe dane pozwalają prognozować intensyfikację zjawiska *starzenia się* społeczeństwa miasta. Dynamika wzrostu odsetka osób w wieku poprodukcyjnym w strukturze ludności miasta stale utrzymuje się na dość wysokim poziomie, wynosząc w analizowanym okresie 0,9 punktu procentowego. Spowolnienie procesu *starzenia się* społeczeństwa Gminy–Miasto

Działdowo jest możliwe, o ile przyrost naturalny będzie się utrzymywał na dodatnim poziomie, a młodzi ludzie będą pozostawać w mieście, tu się osiedlać i tu zakładać rodziny.

Wykres 2. Ludność Działdowa według ekonomicznych grup wieku w latach 2017-2019 (w %)



ŹRÓDŁO: OPRACOWANIE WŁASNE NA PODSTAWIE DANYCH BDL GUS.

Na sytuację społeczno-ekonomiczną gminy istotny wpływ wywiera kondycja lokalnego rynku. Wyraża się ona m.in. w potencjale zatrudnieniowym dominujących form działalności gospodarczej, strukturze podmiotów gospodarki narodowej, stopie bezrobocia oraz aktywności zawodowej mieszkańców.

Na obszarze Działdowa w 2019 roku zarejestrowanych było 1 858 podmiotów gospodarki narodowej. W porównaniu do 2017 roku liczba ta wzrosła o 70, czyli o 3,9%, natomiast w odniesieniu do 2018 roku nastąpiło jej zwiększenie o 38 podmiotów (o 2,1%). Zdecydowana większość podmiotów funkcjonowała w sektorze prywatnym – w 2019 roku stanowiły one 95,4% ogółu. Na każdy 1000 mieszkańców Działdowa w tym czasie przypadało 87 podmiotów, natomiast jeżeli weźmie się pod uwagę tylko ludność w wieku produkcyjnym, to na 1 000 osób przypadało 144,3 podmiotów. Wartości te wskazują na dość wysokie nasycenie miasta podmiotami gospodarczymi, poza tym plasują się blisko średniej wojewódzkiej. Dla przykładu w 2019 roku w województwie warmińsko-mazurskim wskaźnik podmiotów wpisanych do rejestru REGON na 1 000 ludności wynosił 93, czyli o 6 punktów więcej niż w Działdowie, natomiast liczba podmiotów na 1 000 ludności w wieku produkcyjnym kształtowała się na poziomie 151,4, tj. o 7,1 punktu wyższym niż w mieście.

Tabela 2. Wybrane dane dotyczące podmiotów gospodarki narodowej w Działdowie w latach 2017-2019

Wyszczególnienie	2017	2018	2019
Liczba podmiotów w rejestrze REGON, w tym:	1 788	1 820	1 858
- zatrudniające 0 – 9 osób	1 688	1 719	1 764
- zatrudniające 10 – 49 osób	65	65	61
- zatrudniające 50 – 249 osób	32	33	30
- zatrudniające 250 – 999 osób	3	3	3
- zatrudniające 1000 osób i więcej	0	0	0
Podmioty na 1000 mieszkańców w wieku produkcyjnym	134,3	139,4	144,3
Podmioty na 1000 ludności	84	86	87

ŹRÓDŁO: OPRACOWANIE WŁASNE NA PODSTAWIE DANYCH BDL GUS.

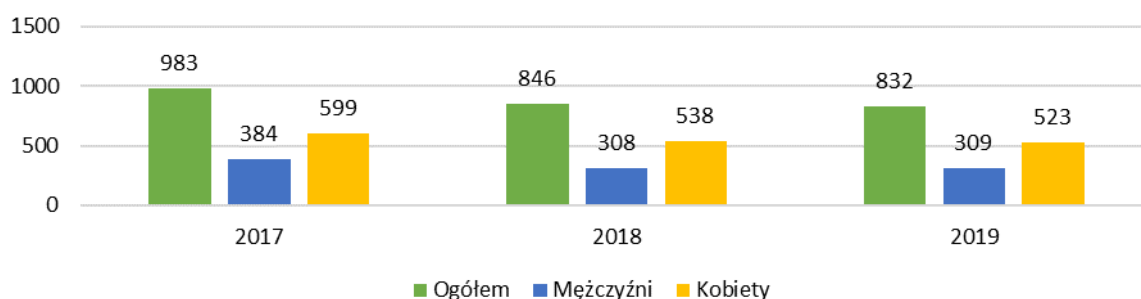
Spośród wszystkich podmiotów gospodarki narodowej funkcjonujących w 2019 roku na terenie Działdowa, aż 94,9% (1 764) to podmioty zatrudniające do 9 osób; 3,3% stanowiły firmy zatrudniające od 10 do 49 pracowników (61), a 1,8% – zakłady o liczbie zatrudnionych od 50 osób wzwyż (33 przedsiębiorstwa). Z punktu widzenia sytuacji ekonomiczno-społecznej miasta, strategiczne znaczenie mają największe przedsiębiorstwa, generujące stałe miejsca pracy i zapewniające zatrudnienie wielu mieszkańcom. Związane jest jednak z ich funkcjonowaniem zagrożenie, że okres gorszej koniunktury gospodarczej może przynieść zwolnienia grupowe i konieczność szybkiej aktywizacji nawet kilkuset osób.

Warto również z drugiej strony wskazać, że w świetle danych za 2019 rok w Działdowie aż 73,4% wszystkich podmiotów zarejestrowanych w REGON stanowiły osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą (1 363). Aspekt przedsiębiorczości mieszkańców ma pozytywny wymiar, jednak należy pamiętać, że jednoosobowe firmy charakteryzują się mniejszym potencjałem zatrudnieniowym i w całej swojej działalności zwykle nie generują dodatkowych miejsc pracy bądź tworzą jedynie pojedyncze. W skali lokalnego rynku pracy nie przekłada się to znacząco na poziom zatrudnienia.

Zdecydowanie największa część podmiotów w mieście w tym czasie funkcjonowała w sekcji G *Handel hurtowy i detaliczny; naprawa pojazdów samochodowych, włączając motocykle* – 373 podmioty (20,1%); w dalszej kolejności należy wskazać sekcję F *Budownictwo* – 267 podmiotów (14,4%), sekcję Q *Opieka zdrowotna i pomoc społeczna* – 193 podmioty (10,4%), sekcję L *Działalność związana z obsługą rynku nieruchomości* – 171 podmiotów (9,2%), sekcję M *Działalność profesjonalna, naukowa i techniczna* – 150 podmiotów (8,1%), sekcje S i T *Pozostała działalność usługowa oraz Gospodarstwa domowe zatrudniające pracowników; gospodarstwa domowe produkujące wyroby i świadczące usługi na własne potrzeby* – 131 podmiotów (7,1%), sekcję C *Przetwórstwo przemysłowe* – 118 podmiotów (6,4%) oraz sekcję H *Transport i gospodarka magazynowa* – 103 podmioty (5,5%). W pozostałych sekcjach liczba podmiotów gospodarki narodowej nie przekroczyła 100.

W świetle danych GUS w 2019 roku liczba osób pracujących w Działdowie kształtowała się na poziomie 7 291 osób, w tym 3 671 mężczyzn i 3 620 kobiet. W strukturze pracujących według płci widoczna jest dysproporcja, ponieważ mężczyźni stanowią w niej 50,4%, natomiast kobiety 49,6%. Nie jest ona duża, jednak wskazuje na to, że kobiety doświadczają większych, niż mężczyźni, trudności w znalezieniu i utrzymaniu zatrudnienia. Potwierdzenie stanowią statystyki dotyczące bezrobocia rejestrowanego.

Wykres 3. Bezrobotni w Działdowie według płci w latach 2017-2019



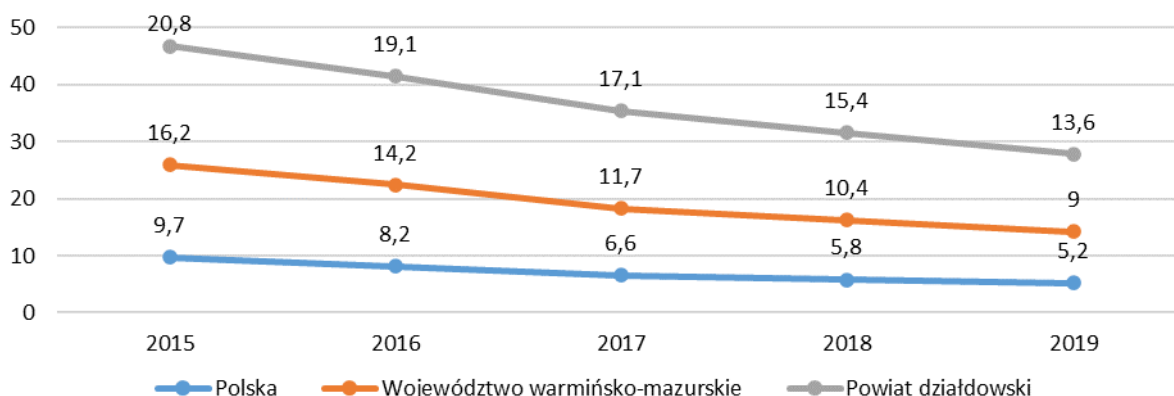
ŹRÓDŁO: OPRACOWANIE WŁASNE NA PODSTAWIE BDL GUS.

W grudniu 2019 roku w Powiatowym Urzędzie Pracy w Działdowie zarejestrowane były 832 osoby bezrobotne z obszaru Działdowa. W ostatnich latach nastąpił spadek ich liczby – w porównaniu do 2017 roku o 151 osób, tj. o 15,4%. Warto zauważyć, że w strukturze bezrobotnych w całym analizowanym okresie dominowały kobiety, które w 2019 roku

w liczbie 523 stanowiły 62,9% ogółu. Na trudniejszą sytuację kobiet na rynku pracy wskazuje również fakt, że dynamika spadku ich liczby w rejestrze PUP była niższa niż w przypadku mężczyzn.

O sytuacji społeczno-ekonomicznej danego obszaru może również świadczyć wysokość stopy bezrobocia oraz jej relacja w stosunku do wartości krajowych i wojewódzkich. Obrazuje ona procentowy stosunek liczby ludności bezrobotnej do liczby ludności aktywnej zawodowo. W związku z tym, iż stopa bezrobocia nie jest wyliczana na poziomie gminy i miasta, analizie poddano kształtowanie się tego wskaźnika w powiecie działdowskim. Na koniec grudnia 2019 roku wyniosła ona 13,6%, co oznacza, że była wyższa od jej wartości w województwie (o 4,6 punktu) i w Polsce (o 8,4 punktu). Należy tu nadmienić, że warmińsko-mazurski rynek pracy należy do najtrudniejszych w kraju, a powiat działdowski od lat znajduje się w grupie powiatów odnotowujących wartości stopy bezrobocia większe niż średnio w regionie. Bezrobocie rejestrowane w analizowanym okresie wykazywało rekordowe spadki w odniesieniu do całego okresu transformacji ustrojowej w Polsce. W perspektywie lat 2015-2019 w województwie i powiecie zmniejszyło się o 7,2 punktu, natomiast w Polsce spadło o 4,5 punktu. Pozostawało to w zgodzie z trendem, w świetle którego bezrobocie najszybciej spadało na obszarach, które były tym problemem najbardziej dotknięte.

Wykres 4. Stopa bezrobocia w kraju, województwie i powiecie działdowskim w latach 2015-2019 (w %)



ŹRÓDŁO: OPRACOWANIE WŁASNE NA PODSTAWIE DANYCH BDL GUS.

Warto jednak pamiętać, że powyższe dane odnoszą się jedynie do bezrobocia rejestrowanego, które nie odzwierciedla całokształtu aktywności zawodowej i ekonomicznej ludności. W praktyce bowiem część osób zarejestrowanych pracuje w tzw. *szarej strefie*. Jest to zjawisko niekorzystne, ponieważ powoduje szereg skutków nie tylko gospodarczych, ale społecznych, m.in. zmniejszenie dochodów budżetu państwa, zanikanie uczciwej konkurencji, zahamowanie postępu technologicznego. Osoby pracujące w *szarej strefie* nie są chronione przez uregulowania w zakresie prawa pracy ani też nie wypracowują sobie zabezpieczenia finansowego na przyszłość. Godzą się jednak z tym, ponieważ *szara strefa* to niejednokrotnie jedyne źródło dochodu gospodarstwa domowego¹. Z drugiej strony natomiast dane dotyczące bezrobocia rejestrowanego nie obejmują osób, które nie pracują, jednak z różnych względów nie zarejestrowały się w urzędzie pracy.

Analizując sytuację Gminy Miasto Działdowo należy zwrócić szczególną uwagę na problemy społeczne, które dotyczą jej mieszkańców. Podstawowych danych w tym zakresie dostarczają statystyki MOPS w Działdowie.

¹ *Praca nierejestrowana w Polsce w 2010 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2011, s. 15.

W 2019 roku pomoc i wsparcie zostało udzielone łącznie 999 mieszkańcom Działdowa, co oznacza, że liczba ta spadła o 271 (tj. o 21,3%) w porównaniu do 2017 roku. Pomocą objęto 455 środowisk, czyli o 110 mniej niż w pierwszym roku analizy. W świetle tych danych liczba osób i środowisk korzystających z pomocy społecznej spada. Podczas gdy w 2017 roku wsparciem obejmowano 6,0% mieszkańców zameldowanych w Działdowie, w 2019 roku odsetek ten kształtował się na poziomie 4,8%. Jest to efekt z jednej strony usamodzielniania się podopiecznych i ich odchodzenia z systemu pomocy społecznej dzięki np. podjęciu zatrudnienia lub otrzymaniu świadczeń emerytalno-rentowych, a z drugiej strony – zmiany dochodów podopiecznych wpływającą na zmniejszenie wysokości świadczeń lub utratę praw do zasiłku z powodu przekroczenia kryterium dochodowego, ze względu np. na otrzymanie wynagrodzenia za pracę. Ważne jest tu również świadczenie wychowawcze Rodzina 500+, które spowodowało, iż część rodzin rezygnuje ze wsparcia MOPS, ze względu na poprawę ich sytuacji finansowej.

Tabela 3. Osoby i rodziny korzystające z pomocy społecznej w Działdowie w latach 2017-2019

Wyszczególnienie	2017	2018	2019
Liczba mieszkańców Działdowa zameldowanych na pobyt stały	21 228	20 996	20 669
Liczba środowisk objętych pomocą	565	481	455
Liczba osób w środowiskach objętych pomocą	1 270	1 092	999
% mieszkańców Działdowa objętych wsparciem	6,0	5,2	4,8

ŹRÓDŁO: OPRACOWANIE WŁASNE NA PODSTAWIE DANYCH MOPS.

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

Wśród głównych powodów udzielania pomocy społecznej przez MOPS w Działdowie w 2019 roku należy wskazać następujące:

- ⇒ ubóstwo – 235 rodzin (566 osób w rodzinie);
- ⇒ bezrobocie – 191 rodzin (537 osób);
- ⇒ długotrwała lub ciężka choroba – 181 rodzin (319 osób);
- ⇒ niepełnosprawność – 173 rodziny (295 osób);
- ⇒ alkoholizm – 81 rodzin (167 osób);
- ⇒ bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych – 77 rodzin (268 osób);
- ⇒ potrzeba ochrony macierzyństwa – 46 rodzin (238 osób).

Pozostałe powody udzielania świadczeń pomocy społecznej w Działdowie występowały znacznie rzadziej lub wcale. W 2019 roku 26 rodzin (29 osób) korzystało z pomocy z powodu bezdomności, 17 rodzin (39 osób) z powodu narkomanii, 16 rodzin (58 osób) z powodu przemocy w rodzinie, 11 rodzin (17 osób) z powodu trudności w przystosowaniu do życia po opuszczeniu zakładu karnego, natomiast 2 rodziny (5 osób) z powodu zdarzeń losowych. Warto zauważyć, że w perspektywie 2017-2019 charakteryzującej się spadkiem liczby osób

korzystających z pomocy społecznej, największe spadki odnotowano wśród głównych powodów wsparcia mieszkańców, tj. w przypadku ubóstwa, bezrobocia, niepełnosprawności oraz długotrwałej i ciężkiej choroby, natomiast na podobnym, jedynie nieco mniejszym, a nawet wyższym poziomie kształtuje się nadal skala korzystania ze wsparcia z tytułu przemocy w rodzinie, narkomanii, bezdomności czy trudności w przystosowaniu do życia po opuszczeniu zakładu karnego.

Tabela 4. Powody przyznawania pomocy społecznej w Działdowie w latach 2017-2019

Wyszczególnienie	2017		2018		2019	
	Liczba rodzin	Liczba osób w rodzinach	Liczba rodzin	Liczba osób w rodzinach	Liczba rodzin	Liczba osób w rodzinach
ubóstwo	343	869	274	666	235	566
bezrobocie	282	785	222	646	191	537
niepełnosprawność	227	438	201	379	173	295
długotrwała lub ciężka choroba	257	493	221	420	181	319
bezradność w sprawach opiek-wych	81	278	71	257	77	268
alkoholizm	95	212	84	177	81	167
narkomania	15	35	15	33	17	39
potrzeba ochrony macierzyństwa	27	91	59	291	46	238
w tym: wielodzietność	5	24	47	250	40	220
bezdomność	17	17	25	26	26	29
opuszczenie zakładu karnego	10	24	8	10	11	17
zdarzenia losowe	0	0	2	2	2	5
klęski żywiołowe i ekologiczne	0	0	0	0	0	0
sieroctwo	0	0	0	0	0	0
przemoc w rodzinie	21	83	13	61	16	58
ochrona ofiar handlu ludźmi	0	0	0	0	0	0

ŹRÓDŁO: OPRACOWANIE WŁASNE NA PODSTAWIE DANYCH MOPS.

W świetle powyższych informacji w 2019 roku co najmniej 2,7% mieszkańców Działdowa doświadczyło ubóstwa; 2,6% żyło w rodzinach dotkniętych bezrobociem; 1,5% zmagало się na co dzień z długotrwałą lub ciężką chorobą członka rodziny; 1,4% funkcjonowało w rodzinach, w których była osoba niepełnosprawna; 0,8% doświadczyło alkoholizmu członka rodziny, natomiast 1,3% żyło w rodzinach mających problemy z realizacją funkcji opiekuńczo-wychowawczych.

3. Dostępność usług społecznych

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

3.1. System pomocy społecznej

Instytucjonalny system pomocy społecznej organizowany jest na rzecz osób i rodzin doświadczających trudnych sytuacji życiowych – szczególnie wtedy, gdy nie są one w stanie pokonać wyzwań i barier wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości.

Jednostką realizującą zadania miasta wynikające z ustawy o pomocy społecznej jest Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Działdowie. Misją Ośrodka, jako jednostki organizacyjnej Gminy-Miasto Działdowo, jest zapewnienie sprawnego i fachowego realizowania zadań własnych gminy oraz zadań zleconych przez administrację rządową w zakresie pomocy społecznej w rozumieniu ustawy o pomocy społecznej, dodatków mieszkaniowych, świadczeń rodzinnych, funduszu alimentacyjnego oraz innych ustaw. Celem działania MOPS jest umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać wykorzystując własne możliwości, uprawnienia i zasoby, a więc podejmowanie takich działań, które zmierzają do życiowego usamodzielnienia osób i rodzin oraz ich integracji ze środowiskiem. MOPS ma za zadanie wspierać osoby i rodziny w wysiłkach zmierzających do zaspokojenia niezbędnych potrzeb i umożliwiać im życie w warunkach odpowiadających godności człowieka. Ustawowo zobowiązany jest także do podejmowania innych zadań, wynikających z rozeznaczonych potrzeb, w tym tworzenia i realizacji programów ośłonowych. Wypełniając swoje zadania MOPS w Działdowie kieruje się zasadami równości, pomocniczości, solidarności oraz subsydiarności, mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli.

MOPS w Działdowie aktywnie poszukuje i stosuje różnorodne rozwiązania służące wsparciu mieszkańców miasta w różnych obszarach ich życia. Służą temu projekty i przedsięwzięcia, które realizuje samodzielnie lub w partnerstwie. W 2019 roku jako jednostka realizująca z ramienia gminy, MOPS rozpoczął projekt „Zwiększenie dostępu do usług społecznych na terenie Gminy-Miasto Działdowo”, współfinansowany ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020. Jego celem jest zwiększenie dostępu do usług społecznych dla 35 osób (20 osób dorosłych i 15 dzieci) z rodzin zagrożonych ryzykiem ubóstwa i/lub wykluczenia społecznego, zamieszkałych w Działdowie na obszarze wyznaczonym do rewitalizacji wskazanym w Lokalnym Programie Rewitalizacji i korzystających z pomocy społecznej. W ramach projektu uczestnicy korzystają z takich form wsparcia jak indywidualne poradnictwo specjalistyczne, szkoła dla rodziców, świetlica środowiska z elementami socjoterapii, treningi umiejętności społecznych, warsztaty radzenia sobie ze stresem, kurs opiekuńki osoby starszej i niepełnosprawnej, animacja lokalna, streetworking oraz pikniki rodzinne.

Również od 2019 roku MOPS bierze udział w pilotażowym programie realizowanym wspólnie z Samorządem Województwa Warmińsko-Mazurskiego, którego celem jest włączenie Miasta Działdowo do Krajowego Systemu Powszechnej Samorządowej Teleopieki Domowej. W wersji podstawowej jest to całodobowy system przywoławczy, działający w domu

podopiecznego (osoby starszej, niepełnosprawnej, samotnej), służący do szybkiego uruchomienia połączenia z centrum monitoringu w sytuacji zagrożenia życia lub zdrowia. W zależności od oceny sytuacji operator powiadamia rodzinę, osoby z sąsiedztwa (które wcześniej wskazane zostały przez seniorów do ewentualnej pomocy i wyraziły na to zgodę), zespół ratunkowy lub inne służby. Należy wskazać, iż system przywoławczo–alarmowy teleopieki nie zastępuje opieki fizycznej ani systemu ratownictwa, ale uzupełnia je o dodatkowe możliwości. W 2019 roku do programu przystąpiło 20 osób, przy czym liczba osób korzystających z niego na koniec roku zmniejszyła się do 12 osób, a pozostałe zrezygnowały z oferowanej formy pomocy.

Przy MOPS w Działdowie działa ponadto Klub „Senior+”, przeznaczony dla osób starszych, zwłaszcza samotnych i niepełnosprawnych. Zadaniem placówki jest pomoc w zaspokojeniu potrzeb zdrowotnych i pielęgnacyjnych, zaspokajanie potrzeb towarzyskich i kulturalnych, pomoc w rozwiązywaniu indywidualnych spraw socjalnych, przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu uczestników, organizowanie zajęć terapeutycznych służących do utrzymywania sprawności psychofizycznej, a także integracja ze środowiskiem lokalnym. Uczestnicy biorą udział m.in. w spotkaniach tematycznych, zajęciach edukacyjnych, wyjazdach, muzykoterapii czy zajęciach z pielęgniarką. W 2019 roku w zajęciach Klubu Seniora brały udział 32 osoby.

Od grudnia 2015 roku działa również Dzienny Dom Senior+, przewidujący 22 miejsca dla osób w wieku od 60 lat wzwyż. Z jego usług skorzystało dotychczas 27 osób. Seniorzy mają tu zapewnioną opiekę w czynnościach dnia codziennego, mogą korzystać z konsultacji psychologicznych, warsztatów terapeutycznych z fizjoterapeutą, muzykoterapii, warsztatów z dietetykiem, warsztatów z instruktorem terapii zajęciowej, a także brać udział w zajęciach z pielęgniarką. Odbývają się tutaj także wykłady, pogadanki i prelekcje, zajęcia edukacyjne i ruchowe, a także wyjazdy oraz spotkania okolicznościowe i integracyjne.

Jedną z form wsparcia, realizowanych przez MOPS w Działdowie są 2 mieszkania chronione treningowe, które zgodnie z zawartą umową użyczenia otrzymał z zasobów gminy. Wsparcie w mieszkaniu chronionym może być przyznane osobie pełnoletniej, która ze względu na trudną sytuację życiową, wiek, niepełnosprawność lub chorobę potrzebuje pomocy w funkcjonowaniu w codziennym życiu, ale nie wymaga usług w zakresie świadczonej przez jednostkę całodobowej opieki, w szczególności osobie z zaburzeniami psychicznymi, osobie opuszczającej pieczę zastępczą, młodzieżowy ośrodek wychowawczy, zakład dla nieletnich, a także cudzoziemcowi, który uzyskał w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy, ochronę uzupełniającą lub zezwolenie na pobyt czasowy. Mieszkanie chronione jest formą pomocy społecznej przygotowującą pod opieką specjalistów osoby tam przebywające do prowadzenia samodzielnego życia lub wspomagającą te osoby w codziennym funkcjonowaniu. W 2019 roku z mieszkania chronionego skorzystało 5 osób.

Wsparcie osobom bezdomnym przebywającym na terenie Działdowa, których ostatnim miejscem zameldowania na pobyt stały było Działdowo udzielane jest na podstawie porozumień. W 2019 roku MOPS miał podpisane porozumienie ze schroniskiem „Mar-Kot” w Miączyńcu Dużym, prowadzonym przez Stowarzyszenie Pomocy Bliźniemu oraz od 1 stycznia do 31 lipca 2019 roku ze schroniskiem MARKOT w Marwałdzie, prowadzonym przez Stowarzyszenie MONAR. W 2019 roku ze wsparcia skorzystało w tym zakresie 15 osób.

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 celowi². W 2019 roku pracą socjalną objęto łącznie 366 rodzin, przy czym wyłącznie pracą socjalną wsparto w tym czasie 40 rodzin. Liczby te wskazują na wzrost zasięgu pracy socjalnej, ponieważ w porównaniu do 2017 roku liczba rodzin objętych pracą socjalną wzrosła o 30, a tych, które były wyłącznie nią obejmowane zwiększyła się o 14. Jednym z podstawowych narzędzi stosowanych w pracy socjalnej jest kontrakt socjalny, będący umową zawartą pomiędzy pracownikiem socjalnym, a osobą/rodziną, która określa zasady współdziałania w rozwiązywaniu problemów osoby lub rodziny znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej oraz w celu wzmocnienia aktywności i samodzielności życiowej, zawodowej lub przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. W 2019 roku pracownicy socjalni MOPS zawarli 34 kontrakty socjalne, natomiast w latach 2017-2019 było ich łącznie 134.

Pomoc i wsparcie mieszkańcom Działdowa w zakresie uzależnień i przemocy w rodzinie zapewniają przede wszystkim Gminna Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych oraz Miejski Zespół Interdyscyplinarny. Do zadań GKRPA należy m.in. podejmowanie czynności zmierzających do orzeczenia o zastosowaniu wobec osoby uzależnionej od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu w zakładzie leczenia odwykowego; przeprowadzanie rozmów motywacyjno-interwencyjnych z osobami mającymi problem z nadużywaniem alkoholu oraz członkami ich rodzin; współdziałanie z organizacjami pozarządowymi i społecznymi w zakresie przeciwdziałania alkoholizmowi; a także opiniowanie wniosków o wydanie zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych.

Miejski Zespół Interdyscyplinarny realizuje zadania gminy w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie. W jego skład wchodzi osoby z różnych grup zawodowych, reprezentujące instytucje publiczne odpowiedzialne za działania w tym obszarze. Zespół integruje i koordynuje działania różnych podmiotów i specjalistów, w szczególności poprzez diagnozowanie problemu przemocy w rodzinie, podejmowanie działań w środowisku nim zagrożonym bądź dotkniętym, rozpowszechnianie informacji o możliwych formach pomocy oraz inicjowanie działań w stosunku do osób stosujących przemoc w rodzinie. Bardzo ważne są także działania profilaktyczne oraz edukacja społeczna.

W Działdowie funkcjonuje również Punkt Pomocy Rodzinie w Kryzysie przy Działdowskim Centrum Caritas w Działdowie dla rodzin, w których występuje problem uzależnień oraz przemocy, dla którego podmiotem prowadzącym jest Urząd Miasta w Działdowie. Głównym zadaniem Punktu jest diagnozowanie problemów rodziny i zaplanowanie pomocy dla wszystkich jej członków poprzez porady i konsultacje, udzielanie wsparcia, pomoc w pisaniu pism oraz wniosków o podjęcie interwencji odpowiednich służb, a także o wsparcie materialne. Poradnictwo dotyczy również zagrożenia narkomanią.

Osoby uzależnione od alkoholu i współuzależnione mogą korzystać również z fachowej pomocy terapeutycznej w Ośrodku Terapii Uzależnienia od Alkoholu i Współuzależnienia. Na terenie Działdowa działają ponadto grupy samopomocowe AA „Dorota”, „Dromader”, „Zorza”, „Katarzynka” oraz grupa przy Ośrodku Terapii Uzależnienia i Współuzależnienia „Pod Świerkami”. Funkcjonuje także grupa AL-ANONN „Nadzieja” i grupa uzależnionych od narkotyków „Nowa Droga”.

Mieszkańcy Działdowa mogą otrzymać wsparcie również w innych placówkach, w tym gminnych, powiatowych i ponadgminnych, takich jak:

² Art. 6 pkt. 12 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

- Dom Pomocy Społecznej w Uzdowie dla osób przewlekłe psychicznie chorych, prowadzony przez Powiat Działdowski dysponujący (według stanu na 31 grudnia 2019 roku) 93 miejscami;
- Ośrodek Interwencji Kryzysowej, prowadzony przez Działdowskie Centrum Caritas im. Arcybiskupa A.J. Nowowiejskiego;
- Środowiskowy Dom Samopomocy „CARITAS” Diecezji Toruńskiej w Działdowie dla osób przewlekłe psychicznie chorych, upośledzonych umysłowo oraz wykazujących inne przewlekłe zaburzenia czynności psychicznych; prowadzony przez Działdowskie Centrum Caritas im. Arcybiskupa A. J. Nowowiejskiego; dysponujący 37 miejscami dziennymi;
- Ognisko wychowawcze przy Działdowskim Centrum Caritas – placówka wsparcia dziennego typu opiekuńczego, dysponująca 50 miejscami.

Jako uzupełnienie miejskiego systemu pomocy społecznej należy wskazać również Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Działdowie, które realizuje zadania powiatu wynikające nie tylko z ustawy o pomocy społecznej, ale także m.in. z ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej (jako organizator i koordynator rodzinnej pieczy zastępczej) oraz ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

3.2. Rynek pracy

Obszar rynku pracy i przedsiębiorczości to z jednej strony działania ukierunkowane na osoby, tj. na ich kompetencje, doświadczenie i aktywność zawodową, a z drugiej – wsparcie rozwoju lokalnej przedsiębiorczości. Działania te uzupełniają się tworząc potencjał dla rozwoju gospodarczego danego regionu.

Zadania w obszarze aktywizacji zawodowej leżą w gestii Powiatu Działdowskiego, a bezpośrednio realizuje je Powiatowy Urząd Pracy w Działdowie i jego filia w Lidzbarku poprzez m.in. udzielanie pomocy bezrobotnym i poszukującym pracy w znalezieniu pracy, organizowanie i finansowanie usług i instrumentów rynku pracy, przyznawanie i wypłacanie zasiłków oraz innych świadczeń z tytułu bezrobocia, a także opracowywanie analiz i sprawozdań dotyczących rynku pracy.

PUP realizuje swoje działania m.in. poprzez programy i projekty rynku pracy, skierowane do mieszkańców powiatu, w których mogli brać udział również mieszkańcy gminy. W 2019 roku był to m.in. projekt „Aktywizacja osób bezrobotnych w wieku powyżej 30 lat w powiecie działdowskim (II)” realizowany ze środków Unii Europejskiej w ramach RPO WiM 2014-2020. Jego celem było zwiększenie zatrudnienia 316 osób bezrobotnych w wieku powyżej 30 roku życia w powiecie działdowskim poprzez działania takie jak staże, jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej oraz doposażenia stanowisk pracy. Projekt był skierowany do osób w szczególnie trudnej sytuacji na rynku pracy, w tym bezrobotnych w wieku od 50 lat wzwyż, kobiet, osób z niepełnosprawnościami, długotrwale bezrobotnych oraz o niskich kwalifikacjach.

Również w 2019 roku PUP realizował projekt „Aktywizacja osób młodych pozostających bez pracy w powiecie działdowskim (IV)”, dofinansowany ze środków UE w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020. Przedsięwzięcie było skierowane do osób bezrobotnych do 29 roku życia zarejestrowanych w PUP w Działdowie, w tym w szczególności nie uczących się w systemie stacjonarnym i nie uczestniczących w szkoleniach, kobiet, długotrwale bezrobotnych, z różnymi rodzajami niepełnosprawności

oraz o niskich kwalifikacjach. W jego ramach na staż skierowano 138 osób, jednorazowe środki na podjęcie działalności gospodarczej otrzymało 30 osób, a bon na zasiedlenie przyznany został 60 osobom.

3.3. Oświata i wychowanie

Zgodnie z art. 7 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym, do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie edukacji publicznej. Zadania oświatowe wynikają ponadto z postanowień ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty oraz z ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. – Karta Nauczyciela. Realizując zadania ustawowe Gmina-Miasto Działdowo prowadzi następujące placówki:

- 1) Szkoła Podstawowa nr 1 z Oddziałami Dwujęzycznymi im. Króla Władysława Jagiełły;
- 2) Szkoła Podstawowa nr 2 z Oddziałami Dwujęzycznymi im. Królowej Jadwigi;
- 3) Szkoła Podstawowa nr 3 im. Bronisława Malinowskiego;
- 4) Zespół Szkół nr 2 im. Jana Pawła II w Działdowie, w skład którego wchodzi Szkoła Podstawowa nr 4 oraz II Liceum Ogólnokształcące;
- 5) Przedszkole nr 1 im. Jana Brzechwy w Działdowie;
- 6) Przedszkole nr 3 w Działdowie;
- 7) Przedszkole nr 4 w Działdowie;
- 8) Przedszkole nr 5 w Działdowie.

Ponadto na terenie Gminy–Miasta Działdowo funkcjonują przedszkola niepubliczne, prowadzone przez osoby fizyczne: Przedszkole Niepubliczne „uMisia” w Działdowie oraz Przedszkole Niepubliczne „Krasnoludek”. Placówki te otrzymują dotację z budżetu Gminy w zakresie prowadzonej działalności oświatowej, uzupełniając tym samym system placówek publicznych.

Kształcenie młodzieży może odbywać się w szkołach prowadzonych przez Powiat Działdowski. Są to:

- 1) Zespół Szkół Nr 1 w Działdowie,
- 2) Zespół Szkół Zawodowych Nr 1 im. gen. Stefana Kaliskiego w Działdowie,
- 3) Zespół Szkół Technicznych i Ogólnokształcących im. ks. Edmunda Domańskiego w Iłowie-Osadzie,
- 4) Zespół Szkół im. Emilii Sukertowej-Biedrawiny w Malinowie,
- 5) Zespół Szkół im. Króla Władysława Jagiełły w Lidzbarku,
- 6) Liceum Ogólnokształcące z Oddziałami Dwujęzycznymi im. Krzysztofa Kamila Baczyńskiego w Lidzbarku

Funkcjonują tu również inne powiatowe placówki oświatowe, tj. Poradnia Psychologiczno-Pedagogiczna w Działdowie i jej filia w Lidzbarku oraz Powiatowa Biblioteka Pedagogiczna w Działdowie, a także Publiczne Działdowskie Centrum Kształcenia Ustawicznego DAR, prowadzone przez Działdowską Agencję Rozwoju S.A., w którego skład wchodzi Szkoła Policealna dla Dorosłych oraz Liceum Ogólnokształcące dla Dorosłych. DAR S.A. prowadzi również kursy językowe, szkolenia i kursy kwalifikacyjne, doskonalące i specjalistyczne, a także we współpracy z Wyższą Szkołą Gospodarki również studia licencjackie, magisterskie i podyplomowe.

3.4. Kultura i sport

Gmina-Miasto Działdowo na mocy art. 7 ust. 1 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym, prowadzi działania z zakresu krzewienia kultury. Są one realizowane bezpośrednio przez Miejski Dom Kultury, będący samorządową instytucją kultury. MDK realizuje cele i zadania

w dziedzinie edukacji kulturalnej, wychowania przez sztukę oraz upowszechniania kultury i sztuki. Do jego zadań należy w szczególności rozpoznawanie, rozbudzanie i zaspokajanie potrzeb oraz zainteresowań kulturalnych społeczeństwa; stwarzanie warunków dla amatorskiego ruchu artystycznego, sekcji i zespołów, kół oraz klubów zainteresowań; integrowanie społeczności lokalnej i wspieranie lokalnych inicjatyw kulturalnych; organizacja spektakli, koncertów, festiwali, przeglądów, wystaw, odczytów, kiermaszów, zajęć warsztatowych, imprez artystycznych, rozrywkowych i rekreacyjnych; współpraca z placówkami oświatowymi, instytucjami, stowarzyszeniami kulturalnymi oraz organizacjami pozarządowymi w dziedzinie kultury i sztuki; rozwijanie kultury artystycznej i filmowej przez upowszechnianie sztuki profesjonalnej, a także dzieł krajowej i światowej kinematografii oraz prowadzenie działalności wydawniczej związanej z promocją Gminy – Miasta Działdowo, w tym wydawanie książek, czasopism, folderów promocyjnych, a także prowadzenie portalu internetowego.

W ramach MDK dzieci, młodzież i dorośli mają możliwość kształtowania i rozwijania swoich zainteresowań artystycznych w sekcjach, grupach i zespołach, takich jak grupy teatralne, grupy taneczne, chór CONCENTUS, chór Uniwersytetu III Wieku, orkiestra dęta, zespół bębniarski, zespoły muzyczne, sekcja wokalna, sekcja plastyczna, sekcja Brzdąkające Brzdące oraz klub miłośników filmu. Na bazie wszystkich amatorskich sekcji artystycznych domu kultury powstają przedstawienia teatralne, scenki taneczne, widowiska wokально–teatralno–taneczne, programy artystyczne prezentowane kilkakrotnie w ciągu roku, koncerty zespołów muzycznych oraz programy artystyczne (wokalne i taneczne) pokazywane podczas imprez plenerowych. W ramach swojej działalności MDK organizuje takie wydarzenia jak: Pomarańczowa Niedziela, Dni Działdowo, Powiatowe Wieczory z Poezją, Działdowski Jarmark Antyków, Rękodzieła i Zdrowej Żywności, Koncertowe Kino Plenerowe, powiatowy finał Festiwalu Piosenki Polskiej, Spotkania z poezją, warsztaty recytatorskie, Konkurs Mowy Mazurskiej „Działdowskie Mazurzenie”, konkursy plastyczne, koncerty, występy kabaretów, wakacje i ferie dla dzieci, a także włącza się w organizację ogólnopolskich festiwali filmowych.

W 2018 roku MDK rozpoczął działalność wydawniczą. Placówka wydaje miesięcznik Dzień Dobry Działdowo.PL, w którym znajdują się informacje z życia lokalnej społeczności oraz relacje z wydarzeń kulturalnych i społecznych odbywających się w mieście. Gazeta oprócz tego, że jest źródłem ważnych dla mieszkańców wiadomości, daje także możliwość szerszego dotarcia z ofertą kulturalną do lokalnej społeczności. W 2019 roku w placówce utworzono wspomniany już Klub Miłośników Filmu. Dzięki pozyskaniu Parasola Licencyjnego, MDK ma możliwość wyświetlania filmów po ich premierze DVD, spośród grupy 950 producentów filmowych, w ramach filmowego klubu dyskusyjnego. W 2019 roku w sali audiowizualnej MDK odbyło się 12 seansów filmowych, które stały się podstawą do oceny i dyskusji w ramach koła. Znaczną część projekcji stanowiły filmy nagrodzone Oscarami w ostatnich latach oraz filmy kina niezależnego.

Samorządową instytucją kultury jest również Miejska Biblioteka Publiczna w Działdowie, wraz z filią w Samodzielnym Publicznym Zakładzie Opieki Zdrowotnej w Działdowie, której obszar działania stanowi Miasto Działdowo i Powiat Działdowski. Do podstawowych jej zadań należy gromadzenie, opracowywanie i udostępnianie głównego zbioru materiałów bibliotecznych, pełnienie funkcji ośrodka informacji biblioteczno-bibliograficznej, gromadzenie oraz udostępnianie bibliografii regionalnej, udział w wypożyczaniu międzybibliotecznym, współpraca z różnymi środowiskami lokalnymi celem popularyzacji czytelnictwa. Oprócz tradycyjnej roli biblioteki, czyli wypożyczania książek i czasopism, MBP

realizuje szeroko rozumianą działalność kulturalną, organizując m.in. wystawy, lekcje biblioteczne, teatr przy stoliku, zajęcia z programowania, gry miejskie, wieczory z poezją itp. Ponadto odbywają się tu zajęcia Klubu Malucha i Klubu Rękodzieła, warsztaty reportażu, a także Wędrujący teatrzyk Kamishibai, darmowe kursy językowe on-line, spotkania autorskie, czy wymiana książek Klubu Seniora. W 2019 MBP zorganizowała 551 wydarzeń kulturalno-edukacyjnych, w których wzięły udział 14 204 osoby, w 2018 roku były to 644 wydarzenia z udziałem 18 119 osób, natomiast w 2017 roku 450 wydarzeń z udziałem 10 582 osób.

Trzecią gminną instytucją kultury jest Muzeum Pogranicza w Działdowie, powstałą pierwotnie jako Interaktywne Muzeum Państwa Krzyżackiego w Działdowie. Nowa instytucja zasymilowała tematykę historyczną poprzedniej jednostki, poszerzając problematykę historyczną miasta także o jego dzieje podczas dwóch wojen światowych i okresu międzywojennego oraz przywracając pamięć ofiar niemieckiego obozu koncentracyjnego KL Soldau, funkcjonującego w budynkach koszarowych podczas okupacji hitlerowskiej. Muzeum ma swojej ofercie dwie wystawy stałe, tj. „Interaktywną wystawę państwa Zakonu Krzyżackiego” oraz „Działdowo – miasto i ludzie dawnego pogranicza”. Realizuje ponadto ofertę edukacyjno-oświatową poprzez organizację m.in. konkursów i zajęć dla dzieci, Dnia Dziecka w Muzeum, turniejów rycerskich, rajdów rowerowych, mistrzostw w walkach rycerskich i Mikołajek oraz włączanie się w organizację Europejskiej Nocy Muzeów, obejmującej pokazy walk, prelekcje, warsztaty rzemiosł dawnych oraz żywe lekcje historii.

Zadania miasta w obszarze kultury fizycznej i rekreacji realizuje Miejski Ośrodek Sportu i Rekreacji w Działdowie. Do zadań MOSiR należy m.in. propagowanie działań w zakresie rekreacji ruchowej, sportu i turystyki; organizowanie zawodów sportowych, zajęć sportowo-rekreacyjnych oraz organizacja imprez sportowo-rekreacyjnych na rzecz mieszkańców. MOSiR corocznie organizuje szereg imprez i wydarzeń o charakterze sportowym, w tym turnieje, mecze, zawody, biegi, mityngi lekkoatletyczne oraz rajdy rowerowe.

3.5. Opieka zdrowotna

Zasadniczym elementem opieki zdrowotnej w Polsce są obecnie lekarze pierwszego kontaktu, realizujący podstawową opieką zdrowotną (POZ). Zawiera się w niej leczenie oraz profilaktyka chorób, rehabilitacja, orzekanie o stanie zdrowia, a także zapewnienie pacjentom opieki pielęgniarki środowiskowej oraz położnej. POZ może działać jako niepubliczny zakład opieki zdrowotnej (NZOZ) – firma prywatna; samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej (SPZOZ) – jednostka państwowa lub podległa jednostkom samorządu terytorialnego albo jako indywidualna lub grupowa praktyka lekarska. Ponadto, w krajowym systemie opieki zdrowotnej przewiduje się szereg innych rodzajów świadczeń, np. ambulatoryjną opiekę specjalistyczną, leczenie szpitalne oraz ratownictwo medyczne.

Na terenie miasta funkcjonują różnego rodzaju przychodnie, w których w ramach podstawowej opieki zdrowotnej w 2019 roku udzielono 130 228 porad, czyli o 4 813 (o 3,84%) więcej niż w 2017 roku. Opiekę medyczną mieszkańcom zapewnia Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Działdowie, w ramach którego funkcjonują następujące oddziały: dziecięcy, chorób wewnętrznych, rehabilitacyjny, neurologiczny i udarowy, położniczo-ginekologiczny, noworodków i wcześniaków, chirurgii ogólnej, urazowo-ortopedyczny, anestezjologii i intensywnej terapii, psychiatryczny oraz medycyny paliatywnej, a także szpitalny oddział ratunkowy, dział fizjoterapii, stacja dializ oraz zespół transportu medycznego.

Przy szpitalu funkcjonują ponadto poradnie: chirurgii ogólnej, chirurgii onkologicznej, neonatologiczna, dermatologiczno-wenerologiczna, endokrynologiczna, nefrologiczna, opieki paliatywnej, otolaryngologiczna, położniczo-ginekologiczna, urologiczna, urazowo-ortopedyczna, rehabilitacyjna, reumatologiczna i zdrowia psychicznego. Dla mieszkańców Działdowa dostępny jest również NZOZ Ośrodek Terapii Uzależnień i Współuzależnienia.

3.6. 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 ogólnoprzyjęte normy postępowania³.

Zadania z zakresu bezpieczeństwa publicznego w Działdowie wykonuje Straż Miejska, funkcjonująca od 1992 roku. W 2018 i 2019 roku pracowało w jej ramach 4 funkcjonariuszy. Straż Miejska inicjuje i uczestniczy w działaniach mających na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz współdziała w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi.

O stan bezpieczeństwa na terenie Gminy–Miasta Działdowo dbają również: Komenda Powiatowa Policji w Działdowie (teren miasta obsługuje trzech dzielnicowych), Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Działdowie, Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego w Działdowie, Państwowy Powiatowy Inspektor Sanitarny w Działdowie oraz podległa mu Powiatowa Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna, a także Powiatowy Inspektorat Weterynarii w Działdowie.

Służby bezpieczeństwa często współpracują ze sobą prowadząc wspólne akcje prewencyjne oraz podejmując działania na rzecz ratowania życia i mienia oraz bezpieczeństwa osób przebywających na terenie Działdowa. Organizowane są m.in. wspólne patrole w rejonach zagrożonych przestępczością, wspólne zabezpieczanie miejsc zgromadzeń publicznych i imprez o charakterze masowym i rekreacyjnym, spotkania z mieszkańcami na zebraniach osiedlowych, a także pogadanki w szkołach i przedszkolach dotyczące bezpieczeństwa.

3.7. Ekonomia społeczna

W świetle dostępności usług społecznych istotna jest rola ekonomii społecznej, stanowiącej specyficzny przejaw aktywności mieszkańców. Definicja ES zawarta w *Krajowym Programie Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 roku* wskazuje, iż jest to „sfera aktywności obywatelskiej, która poprzez działalność ekonomiczną i działalność pożytku publicznego służy: integracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych marginalizacją społeczną, tworzeniu miejsc pracy, świadczeniu usług społecznych użyteczności publicznej (na rzecz interesu ogólnego) oraz rozwojowi lokalnemu”⁴.

Do sektora ekonomii społecznej zalicza się w szczególności organizacje pozarządowe, koła gospodyń wiejskich, spółdzielnie pracy oraz podmioty ekonomii solidarnej, tj. przedsiębiorstwa społeczne, spółdzielnie socjalne oraz spółdzielnie inwalidów i niewidomych, zakłady pracy chronionej, jednostki reintegracyjne aktywizujące osoby niepełnosprawne (Warsztaty Terapii Zajęciowej, Zakłady Aktywności Zawodowej) i jednostki reintegracyjne zatrudnienia socjalnego aktywizujące osoby wykluczone społecznie (Centra Integracji Społecznej i Kluby Integracji Społecznej).

³ encyklopedia.pwn.pl/haslo/3876790/bezpieczenstwo-publiczne.html.

⁴ *Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 roku* uchwalony przez Radę Ministrów RP w dniu 31 stycznia 2019 r.

Pod względem rozwoju lokalnego, kluczowym obszarem aktywności społeczeństwa, również w Działdowie, stało się zaangażowanie w dobrowolną działalność w ramach organizacji pozarządowych, będących przestrzenią nabywania różnych doświadczeń i umiejętności społecznych. Odbывające się w nich działania i kontakty wypełniają przestrzeń pomiędzy jednostką i społeczeństwem oraz pomiędzy obywatelem i państwem.

W świetle danych Krajowego Rejestru Sądowego (KRS) na terenie Działdowa swoją siedzibę posiada 39 stowarzyszeń, fundacji, innych organizacji społecznych i zawodowych oraz ZOZ. Ponadto działa tu 7 spółdzielni, w tym 3 spółdzielnie mieszkaniowe i 1 spółdzielnia pracy. W liczbie tej ujęto również 2 spółdzielnie socjalne, tj. Spn.s. „ENERCON” i Spn.s. DOM i OGRÓD, które mają siedzibę w Działdowie. Jeżeli chodzi o podmioty reintegracyjne, na terenie miasta funkcjonują Warsztaty Terapii Zajęciowej w Działdowie prowadzone przez Polskie Stowarzyszenie na rzecz Osób z Niepełnosprawnością Inteligencjalną Koło w Działdowie. WTZ przeznaczony jest dla osób niepełnosprawnych i niezdolnych do pracy. Uczestnicy, obok szeroko rozumianej rehabilitacji społecznej, objęci są rehabilitacją zawodową. Rehabilitacja ta odbywa się pod kierunkiem instruktora zawodu, który prowadzi zajęcia z zakresu poradnictwa i doradztwa zawodowego oraz orientacji zawodowej. Obejmuje ona także praktyki zawodowe oraz udział w sekcjach zainteresowań zawodowych. W zajęciach uczestniczy 55 osób.

Działdowo objęte jest zasięgiem działania Ośrodka Wsparcia Ekonomii Społecznej w Nidzicy, prowadzonego przez Nidzicką Fundację Rozwoju NIDA oraz Działdowską Agencję Rozwoju S.A. W ramach Ośrodka funkcjonuje Centrum Ekonomii Społecznej (wsparcie merytoryczne w postaci szkoleń, wizyt studyjnych, doradztwa), dwa Inkubatory Przedsiębiorczości Społecznej: w Działdowie i Kamionce k. Nidzicy (wsparcie w postaci animacji lokalnego środowiska i doradztwa oraz udostępnianie infrastruktury przedsiębiorstwom społecznym), a także Fundusz Przedsiębiorczości Społecznej (wsparcie finansowe na założenie i rozwój przedsiębiorstw społecznych).

W zakresie dostępności usług społecznych istotna jest współpraca Gminy–Miasto Działdowo z organizacjami pozarządowymi, odbywająca się na podstawie rocznych programów współpracy. Główny cel Programu współpracy z organizacjami pozarządowymi i podmiotami prowadzącymi działalność pożytku publicznego na 2020 rok stanowi zwiększenie efektywności realizacji polityki publicznej Gminy–Miasto Działdowo w zakresie działalności pożytku publicznego na rzecz wspólnoty mieszkańców Działdowa. Cel ten jest realizowany poprzez podejmowanie i inicjowanie różnorodnych form współpracy w celu zwiększenia efektywności realizacji zadań publicznych w sferze pożytku publicznego, aktywizowanie społeczności lokalnej i podejmowanie działań zwiększających zakres partycypacji społecznej mieszkańców, podejmowanie wspólnych działań, otwarcie na nowe inicjatywy w celu poprawy jakości życia mieszkańców, promowanie idei społeczeństwa obywatelskiego oraz wspieranie aktywności mieszkańców miasta, wspieranie organizacji w realizacji ważnych celów społecznych oraz wspieranie rozwoju sektora organizacji poprzez wspomaganie ich działalności organizacyjnej i merytorycznej, a także zwiększenie wykorzystania instrumentów ekonomii społecznej w aktywizacji społecznej mieszkańców.

W latach 2017-2019 organizacje pozarządowe zrealizowały łącznie 131 zadań publicznych, Kwota zrealizowanych w tym okresie zadań publicznych to 2 624 200,00 zł. Były to zadania w zakresie wspierania i upowszechniania kultury fizycznej; kultury, sztuki, ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego; ochrony i promocji zdrowia; przeciwdziałania uzależnieniom i patologiom społecznym oraz pomocy społecznej, w tym pomocy rodzinom

i osobom w trudnej sytuacji życiowej oraz wyrównywania ich szans. W ich realizację corocznie angażowało się łącznie od ok. 120 do 180 osób, w tym wolontariuszy.

Tabela 5. Wybrane dane dotyczące współpracy finansowej Gminy Miasto Działdowo z organizacjami pozarządowymi w latach 2017-2019

Wyszczególnienie	2017	2018	2019
Liczba zrealizowanych przez organizacje zadań publicznych	41	44	46
Łączna kwota zrealizowanych przez organizacje zadań publicznych (w zł)	706 300	942 700	975 200
Liczba osób zaangażowanych w realizację zadań	120	180	180

ŹRÓDŁO: OPRACOWANIE WŁASNE NA PODSTAWIE SPRAWOZDAŃ Z REALIZACJI PROGRAMÓW WSPÓŁPRACY ZA LATA 2017-2019.

Od 1 marca 2019 roku rozpoczęło swoją działalność Centrum Aktywności Organizacji Pozarządowych. W zrewitalizowanym budynku przy ul. Zamkowej 6, na rzecz działalności statutowej organizacji pozarządowych, udostępnionych zostało 12 stanowisk biurowych, sala narad, sala konferencyjna, szkoleniowa sala komputerowa oraz zaplecze kuchenne. W ramach współpracy podpisanych zostało 20 porozumień na rzecz bezpłatnego udostępnienia zasobów Centrum, z czego 17 umów to umowy długoterminowe na użyczenie stanowisk biurowych i pozostałych pomieszczeń.

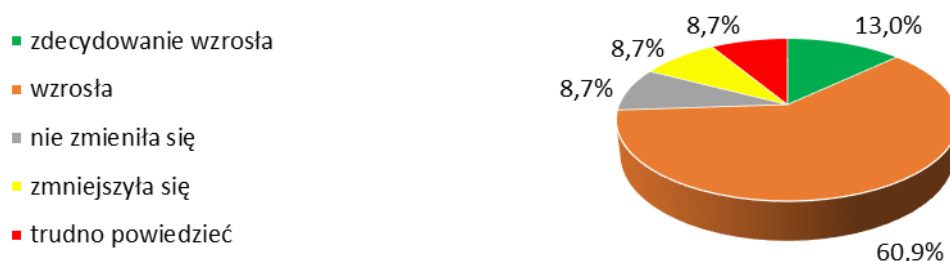
W Gminie–Miasto Działdowo funkcjonuje ponadto Budżet Obywatelski. W 2018 roku zrealizowano w jego ramach 5 projektów. wybranych przez mieszkańców w głosowaniu przeprowadzonym w 2017 roku. Łącznie w głosowaniu wzięły udział 3 163 osoby, w tym 2 675 złożyło ankiety papierowe, a 488 – internetowe. W 2018 roku wybrano także 5 projektów do realizacji w ramach IV edycji BO w 2019 roku. Wśród wybieranych przedsięwzięć były takie jak rozbudowa placu zabaw, plac do streetworkoutu, przebudowa i budowa chodnika, rozbudowa siłowni zewnętrznej.

4. Jakość życia w Gminie–Miasto Działdowo w opinii przedstawicieli lokalnych instytucji i organizacji pozarządowych

Istotnym elementem procesu opracowywania *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych Gminy–Miasto Działdowo na lata 2021-2030*, były badania ankietowe przeprowadzone wśród przedstawicieli kluczowych obszarów życia społecznego, w tym pomocy społecznej, bezpieczeństwa publicznego, oświaty, kultury, sportu i rekreacji oraz aktywności społecznej. Respondenci zostali poproszeni o dokonanie oceny jakości życia w mieście, a także określenie kluczowych obszarów wymagających wsparcia.

W opinii przedstawicieli lokalnych instytucji i organizacji jakość życia w Gminie–Miasto Działdowo w ostatnich pięciu latach wzrosła. Twierdzi tak 73,9% respondentów, przy czym 13,0% deklaruje, iż wzrosła w sposób *zdecydowany*. W opinii 8,7% jakość życia mieszkańców nie zmieniła się, tyle samo badanych twierdzi, że się zmniejszyła bądź nie ma zdania na ten temat.

Wykres 5. Ocena zmiany poziomu jakości życia mieszkańców Gminy – Miasto Działdowo w opinii przedstawicieli lokalnych instytucji i organizacji



ŹRÓDŁO: OPRACOWANIE WŁASNE NA PODSTAWIE BADAŃ ANKIETOWYCH.

Respondenci zostali poproszeni o dokonanie oceny czynników wpływających na jakość życia w Gminie–Miasto Działdowo na skali od 1 do 5, gdzie 1 oznacza *bardzo źle*, a 5 *bardzo dobrze*. Na podstawie ich odpowiedzi wyliczona została średnia, wskazana przy każdym czynniku na poniższym wykresie.

Wykres 6. Ocena czynników wpływających na jakość życia mieszkańców Gminy–Miasto Działdowo w opinii przedstawicieli lokalnych instytucji i organizacji



ŹRÓDŁO: OPRACOWANIE WŁASNE NA PODSTAWIE BADAŃ ANKIETOWYCH.

W świetle uzyskanych odpowiedzi najwyżej oceniona została czystość, porządek i ład przestrzenny (4,00), a w drugiej kolejności wizerunek i promocja miasta na zewnątrz (3,87). Na trzecim miejscu należy wskazać infrastrukturę publiczną, komunikację publiczną, dostępność sieci handlowej (po 3,78) oraz jakość systemu edukacyjnego i oświaty, a także ofertę kulturalną (po 3,74). Nieco powyżej średniej ocenione zostały również takie czynniki jak dostęp do sportu i rekreacji, poczucie bezpieczeństwa mieszkańców (po 3,65) oraz poziom ich pracowitości, zaradności i przedsiębiorczości (3,43). Najniższe oceny dotyczyły poziomu zamożności mieszkańców (2,91), atrakcyjności gminy dla inwestorów i przedsiębiorców (2,83), lokalny rynek pracy (2,74) oraz jakość opieki zdrowotnej (2,26).

Powyższe oceny potwierdzają wskazane przez respondentów mocne strony Gminy–Miasto Działdowo. Według nich do jej atutów można zaliczyć m.in. dogodne położenie komunikacyjne (węzeł kolejowy, komunikacja miejska, drogi, ścieżki rowerowe), krajobraz z dużą ilością zieleni, czyste powietrze, dobrze rozwiniętą infrastrukturę kulturalną, sportowo-rekreacyjną, dobry dostęp do przedszkoli, bardzo dobrą współpracę z organizacjami pozarządowymi, rozwój i sprawne pozyskiwanie funduszy. Dla przeciwwagi natomiast jako słabe strony gminy wskazano przede wszystkim aspekty związane z lokalnym rynkiem pracy, takie jak niskie wynagrodzenia, niewielka liczba dużych firm czy niewystarczająca liczba ofert pracy, a także utrudniony dostęp do opieki zdrowotnej, problem bezdomności, niewystarczająca liczba mieszkań socjalnych, niewystarczająca komunikacja publiczna pomiędzy gminami. Respondenci wskazywali także na aspekty, które bardziej niż do słabych stron można zaliczyć do wyzwań, jakie stoją przed gminą w najbliższych latach. Są to w głównej mierze zagrożenia środowiskowe i klimatyczne, migracje młodych osób oraz starzenie się społeczeństwa.

Najtrudniej, w opinii badanych, w Gminie–Miasto Działdowo żyje się osobom z niepełnosprawnościami i chorującym, w tym psychicznie, na co wskazała ponad połowa respondentów (52,2%). W dalszej kolejności wskazano osoby i rodziny dotknięte problemem przemocy domowej (43,5%) oraz problemem uzależnień (39,1%), a także osoby starsze (39,1%). Mniej respondentów uważa, że grupami znajdującymi się w najtrudniejszym położeniu są osoby i rodziny ubogie (30,4%), samotni rodzice (30,4%), rodziny dotknięte bezrobociem (21,7%), dzieci i młodzież (17,4%) czy rodziny wielodzietne (8,7%).

Tabela 6. Osoby i grupy, którym najtrudniej żyje się w Gminie–Miasto Działdowo w opinii przedstawicieli lokalnych instytucji i organizacji

Wyszczególnienie	Liczba wskazań	% respondentów
Dzieci i młodzież	4	17,4%
Osoby starsze	9	39,1%
Osoby z niepełnosprawnościami i chorujące, w tym psychicznie	12	52,2%
Osoby/rodziny dotknięte bezrobociem	5	21,7%
Osoby/rodziny ubogie	7	30,4%
Samotne matki/samotni ojcowie	7	30,4%
Rodziny wielodzietne	2	8,7%
Osoby/rodziny dotknięte problemem uzależnienia	9	39,1%
Osoby/rodziny dotknięte problemem przemocy domowej	10	43,5%
Nie ma takich grup	1	4,3%
Nie mam zdania na ten temat	4	17,4%
Razem	23	100,0%

ŹRÓDŁO: OPRACOWANIE WŁASNE NA PODSTAWIE BADAŃ ANKIETOWYCH.

Wśród głównych problemów i trudności życiowych, doświadczanych przez rodziny w Działdowie, respondenci najczęściej wskazywali na uzależnienie członka rodziny (82,6%), niewielkie zarobki bądź niską emeryturę lub rentę (73,9%), brak stałego zatrudnienia (56,5%), zadłużenie rodziny (56,5%) oraz chorobę (47,8%). W mniejszym stopniu natomiast do głównych problemów i trudności zaliczali konflikty rodzinne i małżeńskie, niepełnosprawność, przemoc, brak pieniędzy na bieżące wydatki, złe warunki mieszkaniowe, trudności wychowawcze czy konflikty z prawem członka rodziny – każdą z tych odpowiedzi zaznaczyło mniej niż 10 badanych. Według jednej osoby rodziny w Działdowie nie doświadczają żadnych problemów ani trudności życiowych.

5. Diagnoza wyzwań lokalnej polityki społecznej

5.1. Bezrobocie i bierność zawodowa

Analiza statystyk pomocy społecznej dotyczących Gminy Miasto Działdowo wskazuje na to, że pomimo odnotowywanego w ostatnich latach spadku skali bezrobocia rejestrowanego, nadal to właśnie bezrobocie stanowi jeden z głównych powodów korzystania z pomocy społecznej. W świetle ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, bezrobotnym określa się osobę m.in. niezatrudnioną i niewykonującą innej pracy zarobkowej, gotową i zdolną do podjęcia pracy w pełnym wymiarze czasu oraz zarejestrowaną w powiatowym urzędzie pracy. Za bezrobotną można więc uznać osobę, która zatrudnienia nie ma, jednak jest gotowa i chętna do tego, aby je podjąć, a także poczynić w tym zakresie odpowiednie kroki, takie jak zdobycie kwalifikacji adekwatnych do potrzeb rynku pracy czy odbycie stażu zawodowego.

Mówiąc o bezrobociu rejestrowanym, trzeba mieć na myśli osoby zarejestrowane w urzędzie pracy jako bezrobotne. Zjawisko to można zanalizować w oparciu o statystyki PUP, jednak analiza nie oddaje do końca skali szerszego zjawiska, czyli braku płatnego zatrudnienia. Część osób zarejestrowanych w PUP to osoby, które tylko formalnie są bezrobotne, ponieważ pracują w „szarej strefie”, z drugiej strony natomiast poza rejestrami PUP są osoby bierne zawodowo, które teoretycznie mogłyby pracować, jednak nie mają do tego motywacji, brakuje im kompetencji życiowych, bądź nie chcą podejmować zatrudnienia, ponieważ wystarczą im otrzymywane świadczenia. Ze względu na to, że zjawisko bierności zawodowej nie jest zjawiskiem dostatecznie zbadanym, szczególnie na poziomie gmin, poniższa analiza odnosi się do bezrobocia wśród osób korzystających z pomocy społecznej oraz bezrobocia rejestrowanego w PUP, ze względu na dostępność danych w tym zakresie.

Według danych MOPS w Działdowie w latach 2017-2019 bezrobocie stanowiło drugi, po ubóstwie, powód korzystania przez mieszkańców z pomocy społecznej. Jego skala wykazywała tendencję spadkową i w 2019 roku ze wsparcia z tego tytułu korzystało o 91 rodzin (248 osób) mniej niż w 2017 roku. Jest to jednak związane z ogólną tendencją spadku liczby środowisk korzystających z pomocy społecznej. Dodatkowych informacji dostarczają dane na temat zasiłku okresowego. W 2019 roku taki zasiłek z tytułu bezrobocia otrzymywały 134 osoby, które stanowiły prawie trzy czwarte (70,5%) wszystkich osób, którym przyznano zasiłek okresowy. W 2018 roku były to 163 osoby (74,8%), natomiast w 2017 roku 203 osoby (77,5%). Z roku na rok zasiłek ten pobierało coraz mniej osób, jednak warto zauważyć, że nadal ich odsetek w ogóle osób korzystających ze wsparcia w postaci zasiłku okresowego kształtuje się na wysokim poziomie.

Jak już wcześniej zostało wskazane, liczba osób zarejestrowanych w PUP jako bezrobotne na koniec 2019 roku zmniejszyła się w porównaniu do lat poprzednich i ukształtowała się na poziomie 832 osób. Przyczyn powstawania bezrobocia można upatrywać w różnych źródłach – do podstawowych zalicza się jednak trzy grupy czynników: 1) indywidualne; 2) koniunkturalne oraz 3) instytucjonalne. Pierwsze z wymienionych to czynniki stanowiące pochodną indywidualnych preferencji, a także związane z jego charakterystyką, czyli m.in. brak ofert pracy spełniających określone oczekiwania, chęć znalezienia pracy blisko miejsca zamieszkania, poziom wykształcenia, umiejętności czy sprawność fizyczna. Czynniki koniunkturalne wpływają bezpośrednio na wielkość popytu na pracę, a więc zapotrzebowania na pracowników zgłaszanego przez pracodawców. Można wśród nich wymienić np. kryzys gospodarczy czy wprowadzenie nowych technologii. Czynniki instytucjonalne to natomiast system pomocy osobom bezrobotnym, mechanizm płacy

minimalnej, system podatkowy czy działalność związków zawodowych⁵. Z punktu widzenia strategii rozwiązywania problemów społecznych szczególne znaczenie mają czynniki indywidualne, ponieważ pewne cechy osób bezrobotnych – wykształcenie, wiek czy postawy, warunkują to, jak szybko znajdą one zatrudnienie.

Analizując dane PUP odzwierciedlające powyższe cechy bezrobotnych, należy wskazać, że struktura wiekowa bezrobotnych jest bardzo zróżnicowana, jednak dość duży odsetek stanowią w niej osoby do 34 roku życia (38,5%); a jedna czwarta to osoby w przedziale wiekowym od 35 do 44 lat. Osoby powyżej 55 roku życia stanowią 18,2% ogółu. Ponadto bezrobotni charakteryzują się dość niskim poziomem wykształcenia, ponieważ blisko jedna czwarta (24,3%) to osoby z wykształceniem zasadniczym zawodowym, a ponad jedna piąta (20,7%) posiada wykształcenie gimnazjalne lub niższe, podczas gdy wykształceniem wyższym legitymuje się 12,0% bezrobotnych, policealnym lub średnim zawodowym 27,5%, a ogólnokształcącym 15,5%. Czynniki te wpływają na przedłużający się czas pozostawania w rejestrach PUP. W grudniu 2019 roku aż 25,7% bezrobotnych figurowało w rejestrze przez okres od 24 miesięcy wzwyż, a 14,5% w przedziale od 12 do 24 miesięcy. Pozytywny jest natomiast fakt, że 30,3% to osoby, które pozostawały bezrobotne tylko do 3 miesięcy.

Przedłużający się czas bezrobocia uwypukla bariery, które przyczyniają się do trudności w znalezieniu i utrzymaniu zatrudnienia. Są one szczególnie widoczne w strukturze grup w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Istotnym problemem jest tu długotrwałe bezrobocie⁶ – przedłużający się czas pozostawania bez zatrudnienia zwiększa bowiem zagrożenie wykluczeniem społecznym. W grudniu 2019 roku w rejestrze PUP pozostało 451 osób tej kategorii, które stanowiły 54,2% ogółu bezrobotnych. Ich odsetek w analizowanym okresie zmniejszył się, ponieważ jeszcze w 2017 roku wynosił 58,5%, jednak nadal utrzymuje się na poziomie powyżej połowy liczby bezrobotnych.

Tabela 7. Wybrane kategorie bezrobotnych w Gminie Miasto Działdowo w latach 2017-2019

Wybrane kategorie bezrobotnych	2017	2018	2019
Liczba bezrobotnych w Działdowie	983	846	832
- w tym kobiety	599	538	523
Długotrwałe bezrobotni	575	459	451
Z prawem do zasiłku	195	190	166
Bezrobotni do 30 roku życia	248	208	211
Bezrobotni do 25 r.ż.	115	101	97
Bezrobotni powyżej 50 r.ż.	282	253	233
Niepełnosprawni	77	77	83
Bez kwalifikacji zawodowych	266	204	217
Bez doświadczenia zawodowego	145	116	109

ŹRÓDŁO: OPRACOWANIE WŁASNE NA PODSTAWIE DANYCH PUP W DZIAŁDOWIE.

Dane wskazują również na trudniejszą sytuację kobiet na rynku pracy. W 2019 roku stanowiły one 62,9% wszystkich osób zarejestrowanych jako bezrobotne. Istotne jest to, że ich odsetek w strukturze lokalnego bezrobocia wzrósł w porównaniu do 2017 roku, kiedy wynosił 60,9%. Oznacza to, że pomimo odnotowywanego spadku liczby bezrobotnych, nadal

⁵ *Bezrobocie – między diagnozą a działaniem*, red. naukowa dr J. Starega-Piasek, Warszawa 2013, s. 15-16.

⁶ Osobą długotrwałe bezrobotną jest bezrobotny pozostający w rejestrze PUP łącznie przez okres ponad 12 miesięcy w okresie ostatnich 2 lat, z wyłączeniem okresów odbywania stażu i przygotowania zawodowego dorosłych.

niejako łatwiej jest znaleźć zatrudnienie mężczyznom. W ostatnich latach widoczne są zmiany w tym zakresie, polegające na większym zaangażowaniu mężczyzn w obowiązki domowe, w tym opiekę nad dziećmi, jednak nadal mogą funkcjonować stereotypy, w świetle których kobiety mogą wykazywać się częstszą absencją w pracy z uwagi na choroby dzieci.

W szczególnej sytuacji na rynku pracy są również bezrobotni bez kwalifikacji zawodowych (26,1%) oraz bez doświadczenia zawodowego (13,1%), których aktywizacja wymaga nierzadko działań ukierunkowanych na zdobycie nowych kwalifikacji oraz doświadczenia np. poprzez realizację stażu u pracodawcy. Brak doświadczenia często idzie w parze z młodym wiekiem. W strukturze bezrobotnych z terenu gminy ponad jedna czwarta (25,4%) to osoby do 30 roku życia, a 11,7% - do 25 lat. Również osoby w starszych kategoriach wiekowych mogą mieć problemy ze zdobyciem zatrudnienia, z jednej strony ze względu na niewielkie doświadczenie zawodowe, szczególnie w przypadku kobiet, które poświęciły się wychowaniu dzieci, ale także z uwagi na nieadekwatne kwalifikacje do potrzeb rynku pracy. Warto również zwrócić uwagę na osoby z niepełnosprawnościami, które w liczbie 83 stanowią 10,0% bezrobotnych. Może się wydawać, że nie jest to duża skala w porównaniu do pozostałych grup, jednak niepełnosprawność często idzie w parze z innymi barierami, które znacznie utrudniają aktywizację osób nią dotkniętych.

5.2. Niepełnosprawność i choroby

Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) definiuje zdrowie nie tylko jako całkowity brak choroby czy niepełnosprawności, ale także stan pełnego, fizycznego, umysłowego oraz społecznego dobrostanu, tj. dobrego samopoczucia. Stanowi ono jeden z podstawowych czynników, wpływających na jakość życia rodzin i poszczególnych osób. Niepełnosprawność według WHO to natomiast „ograniczenie lub brak zdolności do wykonywania czynności w sposób lub w zakresie uważanym za normalny dla człowieka, wynikające z uszkodzenia i upośledzenia funkcji organizmu”⁷. W polskim ustawodawstwie, niepełnosprawność została zdefiniowana jako trwała lub okresowa niezdolność do wypełniania ról społecznych z powodu stałego lub długotrwałego naruszenia sprawności organizmu, w szczególności powodująca niezdolność do pracy⁸. Niepełnosprawność może wiązać się z obniżoną sprawnością ruchową, sensoryczną (zmysłową), intelektualną, psychofizyczną, komunikowania się oraz funkcjonowania w społeczeństwie. Jej przyczynami mogą być przewlekłe choroby, wady wrodzone, przebyte urazy i wypadki, a także obniżanie się sprawności fizycznej i umysłowej wraz ze starzeniem się organizmu. Może zatem wystąpić w różnym okresie życia oraz mieć różny stopień.

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

Wśród głównych powodów ubiegania się mieszkańców Działdowa o świadczenia z pomocy społecznej są dwa bezpośrednio związane ze zdrowiem. W świetle statystyk MOPS w 2019 roku z tytułu długotrwałej lub ciężkiej choroby wsparcie otrzymało 181 rodzin, w których żyło

⁷ Cyt. za <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/niepelnosprawnosci;3947453.html>

⁸ Art. 2 pkt 10 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych.

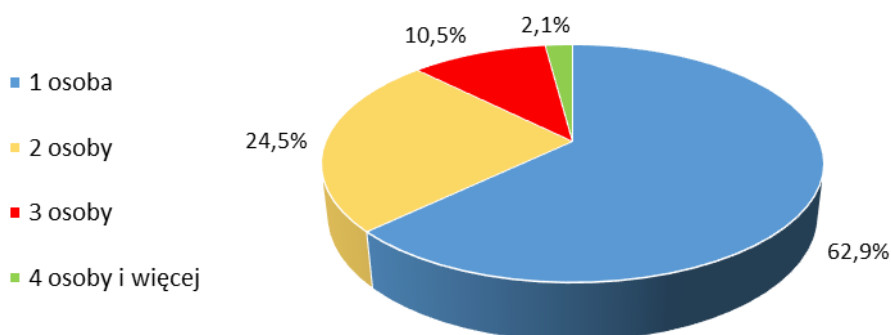
319 osób; w 2018 roku było to 221 rodzin (420 osób), natomiast w 2017 roku 257 rodzin (493 osoby). W analizowanym okresie liczba środowisk korzystających ze wsparcia z powodu choroby zmniejszyła się o 76, tj. o 29,6%. Niepełnosprawność natomiast stanowiła czwarty w kolejności tytuł wsparcia mieszkańców. W 2019 roku z tego powodu pomoc otrzymały 173 rodziny (295 osób), czyli o 54 mniej niż w 2017 roku i o 28 mniej w porównaniu do 2018 roku.

Skala problemów niepełnosprawności oraz długotrwałej lub ciężkiej choroby w statystykach pomocy społecznej maleje, jednak są to nadal poważne czynniki mogące powodować ubóstwo rodzin nimi dotkniętych. Problemy zdrowotne zaburzają bowiem prawidłowe funkcjonowanie osób w wielu aspektach życia, niejednokrotnie przyczyniając się do obniżenia jego jakości i doprowadzając do trudnych sytuacji życiowych, takich jak utrata pracy lub niemożność podjęcia zatrudnienia. Ich konsekwencją mogą być trudności finansowe i zadłużenie, wynikające z wysokich kosztów leczenia przy niskich dochodach lub ich braku, uzależnienia, konflikty w rodzinie, a także inne problemy zdrowotne takie jak np. depresja. Niepełnosprawność natomiast nadal stanowi istotną barierę m.in. w podejmowaniu zatrudnienia czy aktywnym uczestnictwie w życiu społecznym.

Jak już zostało wcześniej wskazane, w Działdowie widoczne jest *starzenie się społeczeństwa*. W 2019 roku osoby w wieku poprodukcyjnym stanowiły w nim 21,6% ich odsetek w ostatnich latach systematycznie wzrastał i prawdopodobnie w następnych również będzie się zwiększał. Faktyczna sytuacja życiowa osób starszych jest mocno zróżnicowana, niemniej jednak czynniki takie jak podeszły wiek, osłabiona zdrowotność czy obniżona sprawność organizmu, z którymi wiąże się jakiś deficyt zdolności wrodzonych lub nabytych, stanowią przyczynę do marginalizacji i izolacji społecznej. Częściowe lub całkowite ograniczenie zdolności danej osoby do samodzielnej egzystencji (w wymiarze indywidualnym i społecznym) stanowi bowiem barierę w wypełnianiu podstawowych ról w środowisku rodzinnym, miejscu zamieszkania czy pracy.

Wśród rodzin objętych w 2019 roku w Gminie Miasto Działdowo pomocą społeczną 31,4% stanowiły rodziny emerytów i rencistów. W 143 takich rodzinach funkcjonowało w tym czasie 220 osób. Większość (62,9%) to osoby samotnie gospodarujące (90 rodzin), a na drugim miejscu znalazły się rodziny dwuosobowe (35 rodzin, 70 osób). Niewielki odsetek stanowiły rodziny z trzema osobami (15 rodzin, 45 osób), a najmniejszy rodziny o liczbie członków równej czterem lub większej (3 rodziny, 15 osób).

Wykres 7. Rodziny emerytów i rencistów objęte pomocą społeczną w Działdowie w 2019 roku



ŹRÓDŁO: OPRACOWANIE WŁASNE NA PODSTAWIE DANYCH MOPS.

Warto również nadmienić, że w latach 2017-2019 w Gminie – Miasto Działdowo wzrósł odsetek świadczeniobiorców w wieku poprodukcyjnym w strukturze osób otrzymujących świadczenia z pomocy społecznej, pomimo spadku ogólnej liczby świadczeniobiorców. W 2019 roku w liczbie 121 osób osoby w poprodukcyjnym okresie życia stanowiły 20,5% ogółu osób otrzymujących świadczenia, w 2018 roku było to 129 osób (18,9%), natomiast w 2017 roku 141 osób (17,9%).

Jednym z podstawowych zadań gminy w zakresie wsparcia osób i rodzin, które doświadczają problemu niepełnosprawności oraz ciężkiej i/lub przewlekłej choroby, są usługi opiekuńcze oraz specjalistyczne usługi opiekuńcze. Mogą one zostać przyznane osobie samotnej, która z powodu wieku, choroby lub innych przyczyn wymaga pomocy innych osób, a jest jej pozbawiona. Usługi przyznawane są także osobom pozostającym w rodzinach, gdy rodzina nie jest sama w stanie zaspokoić potrzeb w zakresie opieki. W 2019 roku pomoc w tej formie otrzymywały 83 osoby, w 2018 roku było to 77 osób, natomiast w 2017 roku 96 osób. Należy wskazać również, że w 2017 roku, jako zadanie zlecone, gmina realizowała także specjalistyczne usługi opiekuńcze dla 26 osób z zaburzeniami psychicznymi.

W przypadku braku możliwości rozwiązywania problemów w środowisku zamieszkania, mieszkańcy kierowani są do domów pomocy społecznej, świadczących usługi opiekuńcze, bytowe, wspomagające i edukacyjne, na poziomie obowiązującego standardu, osobom wymagającym całodobowej opieki z powodu wieku lub choroby. W 2019 roku w DPS-ach przebywało 21 mieszkańców gminy, w 2018 i 2017 roku – 22 osoby. Z uwagi na postępujące starzenie się społeczeństwa, należy prognozować, że w najbliższych latach coraz więcej osób będzie wymagało tego typu wsparcia.

5.3. Niewydolność opiekuńczo-wychowawcza rodzin

Pomocą społeczną w Działdowie w 2019 roku objętych było 455 rodzin, w których żyło 999 osób. Rodziny z dziećmi stanowiły 33,4% ogółu – ze wsparcia korzystały 152 takie rodziny, w których było 597 osób, natomiast rodziny niepełne to 28,2% – 70 rodzin z 248 osobami.

Tabela 8. Typy rodzin objętych pomocą społeczną w Działdowie w latach 2017-2019

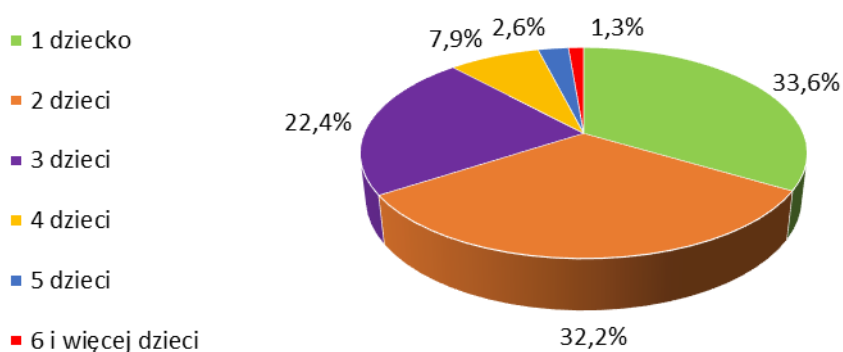
Wyszczególnienie	2017		2018		2019	
	Liczba rodzin	Liczba osób	Liczba rodzin	Liczba osób	Liczba rodzin	Liczba osób
Rodziny z dziećmi	195	759	164	672	152	597
Rodziny niepełne	88	301	68	249	70	248
Rodziny emerytów i rencistów	168	273	154	236	143	220
Rodziny ogółem	565	1 270	481	1 092	455	999

ŹRÓDŁO: OPRACOWANIE WŁASNE NA PODSTAWIE DANYCH MOPS.

Wśród rodzin z dziećmi objętych pomocą społeczną w Działdowie w 2019 roku dominowały rodziny z jednym dzieckiem (51 rodzin), stanowiące 33,6% ogółu, natomiast w drugiej kolejności rodziny z dwojgiem dzieci (49 rodzin; 32,2%). Troje dzieci było w 34 rodzinach, które stanowiły 22,4%, natomiast czworo dzieci w 12 rodzinach (7,9%). W 6 rodzinach żyło natomiast po pięcioro lub sześcioro dzieci.

Podobnie wygląda struktura rodzin niepełnych, w których dziecko lub dzieci wychowywane są przez jednego rodzica bądź opiekuna. Większość wśród nich w 2019 roku stanowiły rodziny z jednym dzieckiem (27 rodzin; 38,6%), a drugiej kolejności rodziny z dwojgiem dzieci (19 rodzin; 27,1%). Ponad 17,0% to rodziny, w których wychowywało się troje lub czworo i więcej dzieci (po 12 rodzin)

Wykres 8. Rodziny z dziećmi objęte pomocą społeczną w Działdowie w 2019 roku



ŹRÓDŁO: OPRACOWANIE WŁASNE NA PODSTAWIE DANYCH MOPS.

Jednym z głównych problemów rodzin w Działdowie jest niewydolność opiekuńczo-wychowawcza. Pojawia się ona w środowiskach wieloproblemowych, doświadczających bezrobocia, ubóstwa materialnego, złych warunków mieszkaniowych i różnych dysfunkcji. Bardzo często jest to wynik niskiego poziomu wykształcenia, bezradności w prowadzeniu gospodarstwa domowego, niskich aspiracji życiowych, a także niechęci wobec instytucji oferujących pomoc i wsparcie. Z drugiej strony, problemy pojawiają się również w rodzinach posiadających dobre warunki finansowe i mieszkaniowe, przede wszystkim ze względu na zbyt duże aspiracje i oczekiwania rodziców wobec dzieci, a także konsumpcyjny styl życia. Tym, co może łączyć różne przypadki niewydolności opiekuńczo-wychowawczej, jest przede wszystkim niedobór kompetencji rodzicielskich.

W 2019 roku z tytułu bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego z pomocy społecznej korzystało 77 rodzin, w których żyło 268 osób. Spośród nich, 63 to rodziny niepełne (205 osób), natomiast 16 to rodziny wielodzietne (82 osoby). Ponadto 46 rodzin (238 osób) otrzymywało wsparcie z tytułu ochrony macierzyństwa, w tym 40 rodzin (220 osób) ze względu na wielodzietność. Warto tu nadmienić, iż skala korzystania rodzin z pomocy społecznej z tytułu bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych i prowadzenia gospodarstwa domowego na przestrzeni lat 2017-2019 nie uległa zasadniczym zmianom. W 2019 roku ze wsparcia korzystały z tego powodu jedynie o 4 rodziny mniej niż w 2017 roku. W przypadku potrzeby ochrony macierzyństwa w analizowanym okresie skala wzrosła – z 27 rodzin w 2017 roku do 46 w 2019 roku, przy czym w 2018 roku wynosiła 59 rodzin. Oznacza to, że ogólna tendencja spadku liczby osób korzystających z pomocy społecznej dotyczy w większym stopniu powodów takich jak ubóstwo czy bezrobocie, natomiast w mniejszym problemów bezpośrednio dotyczących rodziny z dziećmi, co może świadczyć o wspomnianym już niedoborze kompetencji rodzicielskich w tych rodzinach.

Wsparcie rodzinom przeżywającym trudności w sferze opiekuńczo-wychowawczej oraz w innych sferach funkcjonowania udzielane jest przez asystenta rodziny, który, podejmując współpracę z rodziną, dokonuje wraz z innymi specjalistami, m.in. pracownikiem socjalnym oraz psychologiem, diagnozy problemów w rodzinie, a następnie wspólnie z rodziną ustala plan pracy, mający na celu poprawę jej sytuacji. Plan ten jest dalej wspólnie monitorowany, oceniany, a w przypadku potrzeby również zmieniany. Asystent jako osoba wspierająca w czasie współpracy z rodziną uczy jej członków prawidłowych postaw rodzicielskich, podejmuje działania edukacyjno-wychowawcze, wzmacnia i motywuje. Od 1 stycznia 2017 roku, z dniem wejścia w życie ustawy o wsparciu kobiet w ciąży i rodzin

„Za życiem”, poszerzył się obszar działań asystenta rodziny poprzez przypisanie mu funkcji koordynatora kompleksowego wsparcia (poradnictwa) dla kobiet w ciąży i ich rodzin, ze szczególnym uwzględnieniem kobiet w ciąży powikłanej, kobiet w sytuacji niepowodzeń położniczych oraz wsparcia rodzin dzieci, u których zdiagnozowano „ciężkie i nieodwracalne upośledzenie albo nieuleczalną chorobę zagrażającą ich życiu, która powstała w prenatalnym okresie rozwoju dziecka lub w czasie porodu”. W 2019 roku asystent rodziny współpracował z 20 rodzinami, w których wychowywało się 48 dzieci, w 2018 i 2017 roku było to 18 rodzin z odpowiednio 45 i 44 dziećmi.

W przypadkach, gdy rodzice nie są w stanie zapewnić swoim dzieciom opieki i wychowania, dzieci umieszczane są w systemie pieczy zastępczej. W 2019 roku Gmina – Miasto Działdowo ponosiła odpłatność za 30 dzieci, przebywających w rodzinach zastępczych oraz za 7 dzieci będących w placówkach opiekuńczo-wychowawczych. Łącznie w pieczy zastępczej przebywało w tym czasie 51 dzieci⁹, tyle samo co w 2018 roku i o czworo więcej niż w 2017 roku.

5.4. Przemoc w rodzinie

Przemoc stanowi poważną dysfunkcję rodziny. Według definicji ustawowej zawartej w art. 2 pkt 2 Ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, przemoc w rodzinie oznacza jednorazowe albo powtarzające się umyślne działanie lub zaniechanie naruszające prawa lub dobra osobiste członków rodziny (osób najbliższych lub innych 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. O przemocy w rodzinie można mówić wtedy, gdy ma charakter intencjonalny; jest rodzajem relacji, charakteryzującej się przewagą sprawcy nad ofiarą, bądź takiej, w której sprawca podejmując działania lub zaniechując ich narusza prawa i dobra osobiste ofiary; oraz gdy powoduje szkody fizyczne i psychiczne, wywołując cierpienie u osoby doznającej przemocy. Przemoc w rodzinie może przyjmować różnorodne formy. Są to w szczególności:

- 1) przemoc fizyczna – zwrócona przeciwko fizyczności człowieka, niosąca ryzyko uszkodzenia ciała poprzez takie zachowania jak np.: popychanie, potrząsanie, policzkowanie, kopanie, duszenie, bicie, rzucanie w kogoś przedmiotami, przypalanie, topienie;
- 2) przemoc psychiczna – zmierzająca do poniżenia ofiary, zastraszenia, pozbawienia wiary we własne możliwości; obejmuje wszystkie działania (z wyjątkiem użycia siły fizycznej), służące obniżeniu poczucia własnej wartości, wywołaniu stanów lękowych i zaburzeń osobowości oraz zahamowania procesu osobistego rozwoju, takie jak np. szantaż emocjonalny, manipulacja, śledzenie, nękanie telefonami, wysyłanie anonimów, nagabywanie;
- 3) przemoc seksualna – polega na zmuszaniu ofiary do jakiejkolwiek formy aktywności seksualnej, a także na zachowaniach sprowadzających ją do roli obiektu seksualnego, poprzez np. niechciane dotykanie, szczypnięcia, klepanie, żarty i gesty upokarzające seksualną naturę drugiej osoby;

⁹ Za 14 dzieci Gmina nie ponosiła odpłatności (tzw. „stare zasady” – umieszczenie dziecka w rodzinie zastępczej lub placówce przed wejściem w życie Ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej).

- 4) przemoc ekonomiczna – obejmuje działania służące ograniczeniu swobodnego dysponowania pieniędzmi i własnymi dobrami bądź dostępu do dóbr wspólnych; może polegać np. na odbieraniu pieniędzy, kontrolowaniu wydatków, zmuszaniu do proszenia o pieniądze czy uniemożliwianiu podjęcia pracy¹⁰.

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

Główne źródło informacji na temat przemocy w rodzinach w Działdowie stanowią dane Zespołu Interdyscyplinarnego ds. przeciwdziałania przemocy w rodzinie. W 2019 roku założono 89 Niebieskich Kart cz. A w 62 rodzinach, a do pracy z rodziną powołano 64 grupy robocze. W analizowanym okresie zapadło 13 wyroków z art. 207 *Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny* (Dz. U 2019 poz. 1950), dotyczącego znęcania się fizycznego lub psychicznego nad osobą najbliższą lub nad inną osobą pozostającą w stałym lub przemijającym stosunku zależności od sprawcy. Ponadto 8 osób ukończyło program korekcyjno-edukacyjny dla sprawców przemocy.

W 2018 roku skala zdiagnozowanego zjawiska przemocy była nieco większa. W tym czasie założono 96 NK w 65 rodzinach i powołano 65 grup roboczych. Zapadło 10 wyroków z art. 207 kk, a program korekcyjno-edukacyjny dla sprawców przemocy ukończyło 12 osób. Największa w analizowanym okresie skala przypadała na 2017 rok, kiedy to założono 117 NK w 52 rodzinach i powołano 52 grupy robocze. Zapadło wtedy 7 wyroków skazujących z art. 207 kk., a 13 osób ukończyło program korekcyjno-edukacyjny.

Specyfikę zjawiska przemocy w rodzinie potwierdzają statystyki pomocy społecznej, w świetle których w latach 2017-2019 stanowiła ona powód wsparcia corocznie kilkunastu rodzin. Najwięcej rodzin otrzymało pomoc z tego tytułu w 2017 roku – objęto nią 21 rodzin borykających się z tym problemem (83 osoby), w 2018 roku było to 13 rodzin (61 osób), natomiast w 2019 roku 16 rodzin (58 osób). W rzeczywistości problem ten może dotyczyć większej liczby rodzin, jednak klienci MOPS niejednokrotnie „chętniej” przyznają się do ubóstwa, bezrobocia, niepełnosprawności czy długotrwałej choroby, z tytułu których mogą otrzymać wsparcie, niż do trudności związanych z przemocą.

Tabela 9. Wybrane dane dotyczące interwencji Policji w Gminie – Miasto Działdowo w latach 2017-2019

Wyszczególnienie	2017	2018	2019
Interwencje domowe policji na terenie gminy	402	500	425
Osoby pokrzywdzone w wyniku stosowania przemocy	120	91	80
Liczba ujawnionych sprawców przemocy	114	88	78
Sprawcy przemocy pod wpływem alkoholu	66	48	45
Liczba przypadków znęcania się nad rodziną (art. 207 § 1KK)	56	50	41

ŹRÓDŁO: OPRACOWANIE WŁASNE NA PODSTAWIE DANYCH KPP W DZIAŁDOWIE.

¹⁰ J. Mellibruda, *Charakterystyka przemocy w rodzinie*, http://www.niebieskalinia.pl/przewodnik_ustawa/poradnik_ekspertski_radza/01._Jerzy_Mellibruda.pdf.

Uzupełnienie mogą stanowić dane z Komendy Powiatowej Policji w Działdowie, w świetle których w 2019 roku Policja interweniowała w domach 425 razy, ujawniono 78 sprawców przemocy oraz 41 przypadków znęcania się nad rodziną. W 2018 roku Policja interweniowała 500 razy, ujawniając 88 sprawców przemocy i 50 przypadków znęcania się, natomiast w 2017 roku podczas 402 interwencji ujawniono 114 sprawców i 56 przypadków znęcania się. Liczby te wskazują na spadek w perspektywie lat 2017-2019 liczby ujawnionych sprawców i osób pokrzywdzonych oraz przypadków, w których miało miejsce znęcanie się nad rodziną. Sama liczba interwencji domowych natomiast wzrosła. Warto również zauważyć, że często zjawisku przemocy towarzyszy alkohol – w latach 2017-2019 aż 159 sprawców było pod jego wpływem.

5.5. Uzależnienia

Światowa Organizacja Zdrowia definiuje uzależnienie jako stan psychiczny i fizyczny, wynikający z interakcji organizmu z substancją psychoaktywną. Charakteryzuje się on zmianami zachowania oraz koniecznością przyjmowania substancji w sposób okresowy bądź ciągły – w celu doświadczania jej wpływu bądź uniknięcia objawów towarzyszących jej brakowi w organizmie. W kontekście dysfunkcji społecznych uzależnienie należy jednak rozumieć szerzej, tj. jako silną i nabytą potrzebę zażywania substancji psychoaktywnych bądź wykonywania określonych czynności, takich jak np. uprawianie hazardu, oglądanie telewizji, korzystanie z internetu czy robienie zakupów¹¹. W obu tych wymiarach uzależnienie może przynieść negatywne konsekwencje – utrudnia bowiem prawidłowe funkcjonowanie psychiczne, fizyczne i społeczne. Niejednokrotnie prowadzi nie tylko do utraty zdrowia, ale także do wykluczenia społecznego, przestępczości oraz problemów i dysfunkcji w rodzinie.

Na podstawie dostępnych danych nie jest możliwe określenie skali uzależnień. Przyczyny są różne – osoby uzależnione i ich rodziny mogą nie zdawać sobie sprawy z problemu, mogą również go ukrywać albo próbować zwalczyć we własnym gronie, nie korzystając z pomocy specjalistów. Z tego względu analiza problemu wymaga korzystania z fragmentarycznych danych pochodzących z różnych źródeł.

W świetle statystyk MOPS w Działdowie, w 2019 roku alkoholizm stanowił piąty w kolejności powód otrzymywania przez mieszkańców pomocy społecznej. Z tego tytułu wsparcie otrzymało 81 rodzin, w których funkcjonowało 167 osób. W porównaniu do 2017 roku liczba rodzin zmniejszyła się o 14, natomiast w odniesieniu do 2018 roku – o 3 rodziny. Skala narkomanii w świetle statystyk pomocy społecznej jest mniejsza. Niemniej jednak w 2019 roku z tego powodu wsparcie otrzymało 17 rodzin z 39 osobami, w 2018 i 2017 roku było to 15 rodzin (odpowiednio 33 i 35 osób).

Tabela 10. Wybrane dane dotyczące realizacji Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w latach 2017-2019

Wyszczególnienie	2017	2018	2019
Liczba pacjentów z Działdowa w Ośrodku Terapii	273	237	242
- w tym osoby uzależnione	194	169	158
- w tym osoby współuzależnione i doznające przemocy w rodzinie	79	68	73
Liczba uczestników Punktu Pomocy Rodzinie w Kryzysie	142	136	138

¹¹Zob. *Współczesne teorie i praktyka profilaktyki uzależnień chemicznych i niechemicznych*, red. M. Jędrzejko, Warszawa 2009, s. 40; <http://www.kbpn.gov.pl/porta1?id=112184>.

ŹRÓDŁO: OPRACOWANIE WŁASNE NA PODSTAWIE SPRAWOZDAŃ Z REALIZACJI GMINNEGO PROGRAMU PROFILAKTYKI I ROZWIĄZYWANIA PROBLEMÓW ALKOHOLOWYCH W LATACH 2017-2019.

Z kolei informacje dotyczące realizacji Gminnego Programu Profilaktyki i Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w latach 2017-2019 wskazują na liczbę osób uzależnionych, które podejmują leczenie. W 2019 roku ze wsparcia w Ośrodku Terapii Uzależnień i Współuzależnienia skorzystało 242 mieszkańców Działdowa, w tym 158 osób uzależnionych i 73 osoby współuzależnione i doświadczające przemocy w rodzinie. W 2018 roku do Ośrodka zgłosiło się 237 osób, w tym 169 uzależnionych, natomiast w 2017 roku 73 pacjentów, w tym 194 osoby uzależnione. Z usług w ramach Punktu Pomocy Rodzinie w Kryzysie w 2019 roku skorzystało 138 osób, w 2018 roku było to 136 osób, a w 2017 roku 142 osoby.

Z danych GKRPA w Działdowie wynika, że w latach 2017-2019 Komisja podjęła czynności zmierzające do orzeczenia o zastosowaniu wobec osoby uzależnionej od alkoholu obowiązku poddania się leczeniu w placówce leczenia uzależnienia od alkoholu wobec łącznie 106 osób, natomiast do sądu z wnioskiem o zobowiązanie do podjęcia leczenia odwykowego wystąpiła wobec 81 osób.

5.6. Główne wnioski i prognoza zmian w zakresie objętym Strategią

W świetle przeprowadzonej diagnozy sytuacji społecznej, Gmina – Miasto Działdowo przedstawia się jako jednostka ze znacznym potencjałem rozwojowym. Korzystne położenie, a także zasoby gospodarcze, naturalne oraz historyczne stwarzają dobre warunki do życia oraz rozwoju zarówno w perspektywie pojedynczego mieszkańca, jak i całej społeczności lokalnej. Gmina nie funkcjonuje jednak w próżni, jest bowiem silnie zależna z jednej strony od uwarunkowań zewnętrznych na które często nie ma wpływu bądź ten wpływ jest ograniczony – mogą to być np. zmiany prawne, ruchy społeczne, zjawiska przyrodnicze czy tendencje demograficzne; a z drugiej strony tworzą ją ludzie o różnych kompetencjach, stosunku do życia, przedsiębiorczości czy stopniu roszczeniowości wobec instytucji. Czynniki te powodują, że w najbliższych latach przed Gminą – Miasto Działdowo będą pojawiać się wyzwania, a zmierzenie się z nimi będzie wymagało uwzględnienia, wynikających z diagnozy, strategicznych uwarunkowań rozwoju społecznego oraz prognozy zmian w zakresie objętym Strategią.

Spółeczeństwo Gminy–Miasto Działdowo wykazuje cechy starzenia się – obecnie około 21,6% jej mieszkańców to osoby w poprodukcyjnym okresie życia, a kierunki i dynamika zmian wskaźników obciążenia demograficznego pozwalają prognozować intensyfikację zjawiska *starzenia się* społeczeństwa w najbliższych latach. Jest to tendencja coraz bardziej widoczna w krajach rozwiniętych, w tym także w Polsce. I choć starzenie się i starość są wpisane w cykl życia, to jednak rozwój cywilizacyjny, wydłużanie czasu trwania życia oraz coraz wyższa jego jakość będą powodować wzrost liczby osób w wieku powyżej 60 roku życia. Jeżeli nie pójdzie za nim adekwatny wzrost liczby dzieci, głównie ze względu na to, że decyzje o posiadaniu potomstwa podejmowane są obecnie coraz później, a dominującym modelem rodziny staje się model 2+1, który nie zapewni prostej zastępowalności pokoleń, to w strukturze społeczeństwa coraz większy odsetek będą stanowić ludzie starsi, natomiast najmłodsze grupy wiekowe będą miały coraz mniejszy udział.

Postępowanie zjawiska starzenia się społeczeństwa będzie w przyszłości wpływać na kierunki rozwoju miasta, a także strukturę jego budżetu. Ze względu na wchodzenie coraz większej liczby osób w wiek emerytalny, wpływy do budżetu mogą się zmniejszać, natomiast rosnąć będą potrzeby, głównie w sferze pomocy społecznej i opieki zdrowotnej – zapotrzebowanie na usługi opiekuńcze, medyczne, pielęgnacyjne, edukacyjne czy aktywizacje. Istotne będzie

zatem m.in. funkcjonowanie i dostosowywanie do potrzeb społecznych, instytucjonalnego i organizacyjnego systemu wsparcia osób starszych i o ograniczonej sprawności, a także zwiększanie dostępności form i usług sprzyjających wzrostowi ich aktywności społecznej oraz zawodowej.

Jednym z priorytetowych obszarów lokalnej polityki społecznej w najbliższych latach będzie zdrowie. W związku ze starzeniem się społeczeństwa, a także trybem życia nie sprzyjającym dobrej kondycji fizycznej i psychicznej, ze względu m.in. na brak lub małą aktywność fizyczną, niewłaściwe odżywianie czy niewystarczającą dbałość o higienę, może zwiększać się liczba osób, które będą wymagały wsparcia z tytułu niepełnosprawności czy przewlekłych chorób, zwłaszcza tzw. chorób cywilizacyjnych. Nie mniejsze znaczenie mają tu również aspekty środowiskowe, w szczególności zmiany klimatu oraz zanieczyszczenia środowiska, które wpływają na pogorszenie stanu zdrowotności społeczeństwa. Należy wobec tego zadbać z jednej strony o systematyczne zwiększanie dostępu do ochrony zdrowia, a także rozwijanie usług opiekuńczych i instytucjonalnych form wsparcia, a z drugiej o efektywne oddziaływanie na poziomie świadomości społeczeństwa i profilaktyki zdrowotnej. Działania w zakresie promocji zdrowia powinny wyposażać ludzi w kompetencje umożliwiające im zwiększanie kontroli nad własnym zdrowiem, podejmowanie decyzji sprzyjających zdrowiu, kształtowanie potrzeb i kompetencji do rozwiązywania problemów zdrowotnych, a także zwiększanie potencjału zdrowia.

W świetle statystyk pomocy społecznej, do dominujących problemów na terenie Gminy –Miasto Działdowo należy zaliczyć ubóstwo, bezrobocie, długotrwałą lub ciężką chorobę, niepełnosprawność, alkoholizm, bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych oraz potrzebę ochrony macierzyństwa. Przewyciężanie tych problemów jest trudne, ponieważ najczęściej mają utrwalony charakter. Znacząca liczba rodzin dotkniętych chorobą i niepełnosprawnością prawdopodobnie będzie stale korzystać z tego tytułu z pomocy społecznej, jednak może też stanowić przyczynek do zaplanowania działań w zakresie promocji i ochrony zdrowia.

Jednym z dominujących problemów jest też alkoholizm, a jego powagę potwierdzają statystyki różnych instytucji. Do wyzwań lokalnej polityki społecznej należy też zaliczyć inne rodzaje uzależnień, w tym behawioralne np. od internetu, komputera czy hazardu. Są one trudne do wykrycia i zdiagnozowania, a często mają nieuświadomiony charakter bądź nie zostają ujawnione przez osoby nimi dotknięte ze względu chociażby na poczucie wstydu czy brak wiary w możliwość uzyskania skutecznej pomocy. Oba rodzaje uzależnień są niebezpieczne ze względu na ich wpływ na zdrowie fizyczne, a także na funkcjonowanie psychiczne, fizyczne i społeczne osób oraz rodzin. Niejednokrotnie prowadzą nie tylko do utraty zdrowia, ale także do wykluczenia społecznego, przestępczości oraz problemów i dysfunkcji w rodzinie.

Szczególnym wsparciem należy obejmować rodziny z dziećmi, w tym wielodzietne, niepełne, borykające się z trudnościami codziennego życia i dysfunkcjami, takimi jak przemoc czy uzależnienia. Program „Rodzina 500 plus” przyczynił się do zmniejszenia skali ich ubóstwa, jednak trzeba wspierać je w innych obszarach, w tym przede wszystkim kompetencji opiekuńczo-wychowawczych, prawidłowych wzorców i relacji w rodzinie, rozwoju dzieci i młodzieży, aktywności i integracji społecznej rodzin czy przewyciężania trudności życiowych. Ważne jest, aby dążyć do rozwiązań, które nie uzależniają wsparcia od dochodu rodziny, natomiast sprzyjają skorzystaniu z niego rodzinom, które przekraczają tzw. próg dochodowy, co nie oznacza, że nie doświadczają żadnych trudności i problemów.

Sprostaniu wyzwaniom lokalnej polityki społecznej będzie sprzyjać wysoka oceniana dostępność usług społecznych w Gminie – Miasto Działdowo, w tym w zakresie edukacji, kultury, sportu, bezpieczeństwa publicznego, ochrony zdrowia i pomocy społecznej. Istotne jest to, aby ich rodzaj i zakres stanowił odpowiedź na istniejące oraz prognozowane potrzeby, sprzyjając tym samym rozwojowi społecznemu. Ważna jest także współpraca międzyinstytucjonalna, która umożliwi podejmowanie wielopłaszczyznowych działań w zakresie nie tylko diagnozowania i rozwiązywania problemów społecznych, ale przede wszystkim kreowania dobrej jakości życia mieszkańców. Dostępność usług społecznych może być zwiększona poprzez aktywność organizacji obywatelskich, dlatego ważne jest kreowanie warunków do ich rozwoju, a także angażowania się obywateli oraz tworzonych przez nie organizacji w kształtowanie polityk publicznych, we współdecydowanie w sprawach lokalnych, a także sprawna wymiana informacji pomiędzy władzą i mieszkańcami.

Rozwiązywanie problemów społecznych stanowi długotrwały i wieloaspektowy proces. Warto, aby oprócz działań podejmowanych w sytuacjach kryzysowych, uwzględniał dążenie do zmiany mentalności osób, rodzin i całych społeczności, ponieważ bez ich chęci i zaangażowania działania te nie przyniosą skutków. Dodatkowym utrudnieniem może być dziedziczność problemów i dysfunkcji, która powoduje, że czerpanie przez kolejne pokolenia poglądów i wzorców zachowań od swoich rodzin, ma wymiar negatywny. Pozwala też prognozować pogłębianie się obszarów wykluczenia społecznego.

Efektywne rozwiązywanie problemów społecznych może wymagać podejmowania działań zapobiegawczych, służących wczesnemu wykrywaniu *objawów* dysfunkcji; edukacji i informowaniu społeczeństwa w zakresie m.in. zagrożeń społecznych i możliwości ich zapobiegania i likwidowania, a także pobudzaniu aktywności społecznej i zawodowej mieszkańców. Działania te powinny iść w parze ze zrównoważonym rozwojem miasta, uwzględniającym, obok kierunków gospodarczych nastawionych na wzrost liczby miejsc pracy oraz atrakcyjność turystyczną i inwestycyjną, również kierunki wspierające budowę społeczeństwa obywatelskiego – aktywnego i świadomego. Jeżeli te warunki będą spełnione, to w najbliższych latach w zakresie objętym strategią można prognozować, że wizja rozwoju społecznego miasta zawarta w niniejszym dokumencie zostanie zrealizowana. Zagrożenie może natomiast stanowić nieprzewidywalna obecnie sytuacja epidemiologiczna związana z pandemią koronawirusa w Polsce. Trudno obecnie określić, jakie przyniesie skutki w perspektywie długoterminowej, natomiast według wstępnych prognoz efektem zamrożenia gospodarki i izolacji społecznej w pierwszej połowie 2020 roku, może być w najbliższych latach kryzys gospodarczy, rosnące bezrobocie oraz pogłębiające się problemy i dysfunkcje rodzin. Dlatego Strategia powinna uwzględniać skuteczne zarządzanie w sytuacjach kryzysowych oraz innowacyjne metody pracy, a także elastyczność i reagowanie na zmiany.

6. Wizja i misja rozwoju społecznego

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

Nakreślona niżej wizja zawiera ambitne, a jednocześnie uniwersalne założenia, dlatego też jej perspektywa wykracza poza horyzont czasowy Strategii. Ważne jest jednak, że wyraża ona akceptowalny kierunek zmian oraz podstawę do określenia celów strategicznych. W przyszłości może natomiast stanowić dobry punkt wyjścia do ewaluacji oraz aktualizacji założeń dokumentu strategicznego, bez potrzeby przyjmowania zupełnie nowej perspektywy poznawczej. Z uwagi na wieloaspektowość funkcjonowania jednostki samorządu terytorialnego oraz szeroki zakres tematyczny Strategii, wizja i misja Gminy–Miasto Działdowo odnoszą się tylko do sfery społecznej, ze szczególnym uwzględnieniem funkcjonowania mieszkańców w rodzinach i lokalnej wspólnocie.

WIZJA

Gmina–Miasto Działdowo posiada warunki i zasoby do zapewnienia wysokiej jakości życia wszystkim jej mieszkańcom, bez względu na wiek, płeć czy sytuację społeczno-zawodową. Lokalna gospodarka charakteryzuje się dużym potencjałem rozwojowym, innowacyjnością, różnorodnością branż, a także odpowiedzialnością wobec społeczeństwa i środowiska. Dzięki temu rynek pracy zapewnia wysokiej jakości, dobrze płatne miejsca pracy, w tym dla osób mających ogólnie mniejsze szanse na zatrudnienie (np. osób z niepełnosprawnościami, chorujących psychicznie).

Mieszkańcy są w dobrej kondycji fizycznej i psychicznej, dbają o swoje zdrowie oraz prowadzą aktywny tryb życia bez nałogów. Są przedsiębiorczy, pomysłowi, dążą do rozwoju i samorealizacji, nabywają nowe kompetencje. 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.

Rodziny prawidłowo wypełniają funkcje, w szczególności opiekuńczo-wychowawcze, są zaradne i samodzielne, funkcjonują w dobrych warunkach socjalno-bytowych, dbają o wszechstronny rozwój swoich dzieci, świadomie kształtują relacje wewnętrzne oraz kontakty z otoczeniem. Stanowią przekaznik wartości, norm i postaw społecznych, takich jak bezinteresowność, solidaryzm, zaufanie, kreatywność, zaradność, odpowiedzialność, zdolność do współpracy, otwartość na nową wiedzę oraz dzielenie się nią z innymi. Potrafią zapobiegać sytuacjom problemowym, a także mają wsparcie w przypadku ich wystąpienia.

Osoby starsze oraz osoby z niepełnosprawnością są aktywne, korzystają z różnych możliwości w sferze zawodowej, społecznej i edukacyjnej. Czują się potrzebne rodzinie i społeczeństwu, wykazują inicjatywę, odkrywają oraz realizują swoje pasje. Starość nie oznacza bierności, dzięki integracji międzypokoleniowej nie jest odczuwana negatywnie, stanowi raczej czas nowych możliwości. Osoby, którym stan zdrowia nie pozwala na podejmowanie aktywności – zwłaszcza ciężko i przewlekłe chorujące, w tym psychicznie – żyją w godnych warunkach i mają zapewnioną należytą opiekę.

Społeczność gminy stanowi świadomą i zintegrowaną wspólnotę, rozwijającą się, twórczą, otwartą, solidarną, wykorzystującą swój potencjał na rzecz dobra wspólnego oraz dbającą o otoczenie życia, w tym środowisko przyrodnicze. Cechuje ją wysokie poczucie bezpieczeństwa oraz niska skala dysfunkcji takich jak przemoc w rodzinie, uzależnienia czy przestępczość. W gminie prężnie działa sektor organizacji pozarządowych, współpracujący na partnerskich zasadach z administracją samorządową, która wspiera pozytywne przejawy oddolnej aktywności obywatelskiej.

Wysoka dostępność i różnorodność usług społecznych oferowanych przez jednostki miejskie oraz podmioty niepubliczne, w tym sektor ekonomii społecznej, powoduje, iż każdy mieszkaniec może brać udział w zajęciach edukacyjnych, kulturalnych czy sportowo-rekreacyjnych. Dzięki temu, ale także wyżej wskazanym aspektom, mieszkańcy gminy – w tym aktywna i wykształcona młodzież – nie migrują do innych miast lub za granicę, lecz swoje długoterminowe plany zawodowe i życiowe wiąże z pozostaniem w Działdowie.

MISJA

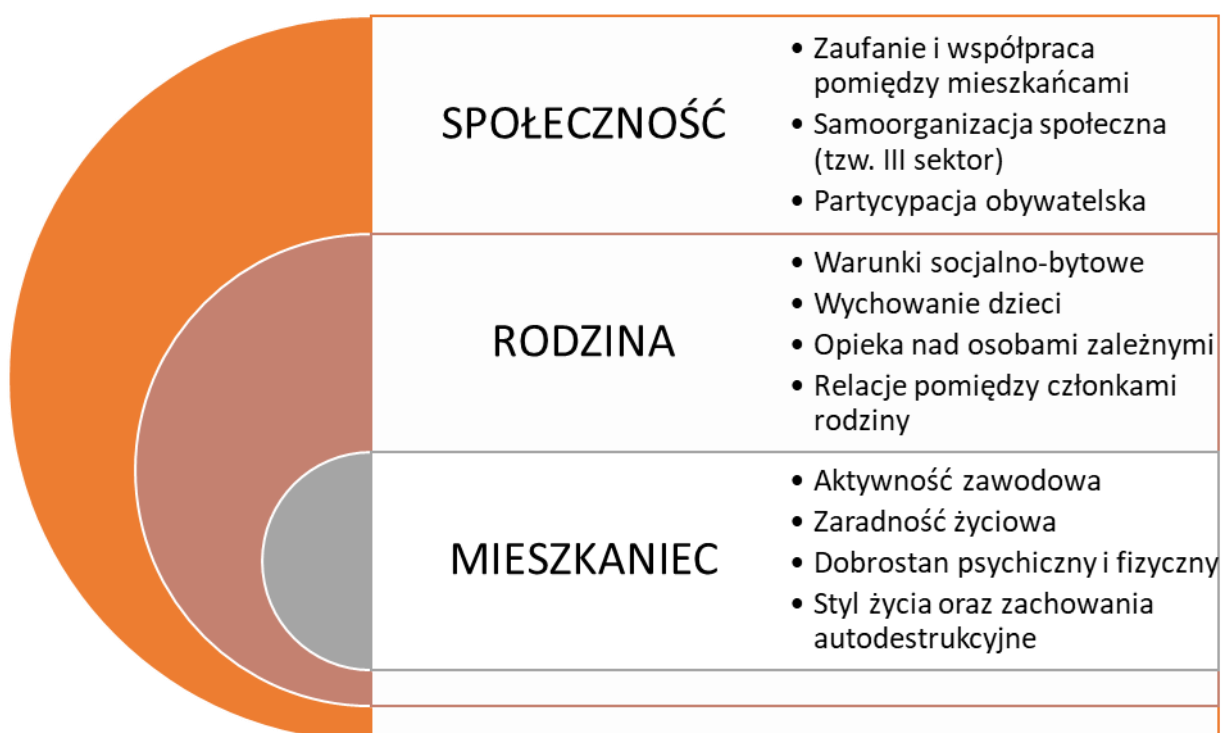
Gmina – Miasto Działdowo wspiera mieszkańców w dążeniach do poprawy sytuacji materialno-bytowej, lepszego wypełniania ról rodzinnych i społecznych, a także rozwoju osobistego, poprzez kreowanie korzystnych warunków dla aktywności społecznej, edukacyjnej, zdrowotnej, kulturalnej i sportowo-rekreacyjnej. Szczególnie istotna jest aktywna integracja osób doświadczających trudności życiowych i zagrożonych wykluczeniem społecznym. Władze oraz jednostki organizacyjne gminy realizują misję we współpracy z administracją rządową, sektorem przedsiębiorców, organizacjami pozarządowymi oraz mieszkańcami.

Z tak nakreślonej wizji oraz misji samorządu wynikają cele i kierunki działań, których realizacja przyczyni się do wprowadzenia oczekiwanych zmian w sferze społecznej.

7. Cele i kierunki działań

Część wdrożeniowa *Strategii rozwiązywania problemów społecznych Gminy–Miasto Działdowo na lata 2021-2030* została usystematyzowana w formie priorytetów, w ramach których określono cele strategiczne i operacyjne. Każdy z nich dotyczy innego wycinka rzeczywistości społecznej, w którym funkcjonują osoby, rodziny i lokalna społeczność, jednakże są one ze sobą ściśle powiązane i służą realizacji wizji i misji rozwoju społecznego gminy. W związku z tym, wszystkie należy rozpatrywać łącznie, uwzględniając to, że wdrożenie założeń jednego z nich będzie miało istotny wpływ na powodzenie pozostałych.

Rysunek 1. Główne obszary zainteresowania lokalnej polityki społecznej



ŹRÓDŁO: OPRACOWANIE WŁASNE.

W ramach każdego priorytetu określono katalog działań, uwzględniających oddziaływanie z jednej strony na całą społeczność gminy, a z drugiej na wybrane grupy, zagrożone ubóstwem i wykluczeniem społeczno-zawodowym. Są to przede wszystkim:

- rodziny z dziećmi (w szczególności niepełne i wielodzietne), doświadczające problemów opiekuńczo-wychowawczych oraz trudności w zapewnieniu odpowiednich warunków socjalno-bytowych, charakteryzujące się biernością zawodową i społeczną, a także dotknięte lub zagrożone dysfunkcjami takimi jak przemoc w rodzinie, uzależnienia, przestępczość;
- dzieci i młodzież bez względu na status społeczny i poziom zamożności ich rodzin, z uwagi na szczególne zagrożenie problemami takimi jak ubóstwo, bezrobocie, brak odpowiednich perspektyw życiowych, uzależnienia (zwłaszcza od alkoholu, dopalaczy, komputera, internetu oraz telefonów komórkowych) i inne zachowania ryzykowne;

- osoby starsze, niepełnosprawne i/lub ciężko, przewlekłe chorujące, zwłaszcza te, które posiadają niewielkie dochody (np. w postaci emerytury lub renty), zaś w swoich środowiskach są osamotnione;
- osoby znajdujące się w sytuacjach skrajnych (pod względem egzystencjalnym), w szczególności z powodu uzależnień, bezdomności, pobytu w zakładzie karnym, zdarzeń losowych;
- społeczność gminy ze względu na potrzebę wzmacniania jej aktywności oraz integracji i zaangażowania w sprawy lokalne, a także ustawicznego kształcenia w różnych obszarach, takich jak zdrowie czy bezpieczeństwo.

Zdefiniowane wyżej obszary oddziaływań przekładają się na zaplanowane w ramach Strategii kierunki niezbędnych działań, które integrują zasoby, kompetencje i zadania z zakresu pomocy społecznej, rynku pracy, edukacji, zdrowia, mieszkalnictwa, bezpieczeństwa publicznego, kultury oraz sportu i rekreacji. Ich efektywna realizacja wymaga m.in.:

- ✓ stałego zwiększania kompetencji pracowników i osób zaangażowanych w realizację Strategii, poprzez systematyczny udział w szkoleniach, kursach, warsztatach, seminariach, konferencjach, wizytach studyjnych i innych formach edukacji;
- ✓ wspierania kadry specjalistów zajmujących się m.in. uzależnieniami, przemocą w rodzinie oraz interwencją kryzysową w postaci superwizji i pomocy psychologicznej;
- ✓ wzmocnienia współpracy i komunikacji międzyinstytucjonalnej w obszarach objętych Strategią, służącej szybkiej diagnozie oraz przeciwdziałania dysfunkcjom społecznym, a także zmniejszaniu skali ich występowania;
- ✓ ukierunkowania na nowe, innowacyjne rozwiązania w zakresie objętym Strategią, służące większej otwartości i elastyczności działania, a także zwiększeniu skuteczności oddziaływań;
- ✓ umiejętności zarządzania w sytuacjach kryzysowych, w szczególności rozpoznawania i diagnozowania sytuacji, podjęcia skutecznych działań zaradczych oraz przewidywania skutków i przeciwdziałaniu im;
- ✓ rozwoju współpracy gminy z organizacjami pozarządowymi poprzez m.in. włączanie ich przedstawicieli do zespołów opiniotwórczych, doradczych i konsultacyjnych, zlecanie realizacji zadań publicznych, umożliwianie szerszego udziału w kreowaniu polityk publicznych itd.;
- ✓ tworzenia partnerstw lokalnych oraz platform współpracy i wymiany informacji w obszarach strategicznych dla rozwoju społecznego, w tym m.in. wsparcia rodzin, przeciwdziałania dysfunkcjom społecznym, rozwoju dzieci i młodzieży, z udziałem instytucji oraz organizacji pozarządowych funkcjonujących w danym obszarze;
- ✓ podejmowania wspólnych działań rzeczniczych i lobbystycznych na rzecz rozwiązań, które nie leżą w gestii gminy, a mogą w istotny sposób przyczynić się do rozwiązania istniejących problemów oraz poprawy jakości życia mieszkańców.

Powyższe działania dotyczą każdego z przyjętych obszarów priorytetowych. Powinny stanowić wytyczną współpracy pomiędzy instytucjami gminy oraz organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz jej mieszkańców, ukierunkowanej na urzeczywistnienie wizji rozwoju społecznego Gminy – Miasto Działdowo.

Priorytet 1. Zaradność życiowa i aktywność zawodowa mieszkańców

Cel strategiczny 1. Wzmacnianie kompetencji służących prawidłowemu i efektywnemu wypełnianiu ról rodzinnych, społecznych i zawodowych.

Okres realizacji: 2021-2030

Cele operacyjne:

1.1.	Rozwijanie wiedzy, umiejętności i postaw mieszkańców sprzyjających aktywności, samodzielności i zaradności życiowej.
1.2.	Wzmacnianie aktywności zawodowej mieszkańców, w szczególności osób i grup doświadczających barier na rynku pracy.
1.3.	Zapewnienie najbardziej potrzebującym osobom i rodzinom dostępu do podstawowych dóbr i zasobów.

Kierunki działań:

1.	Wspieranie mieszkańców gminy w zakresie nabywania umiejętności prawidłowego prowadzenia gospodarstwa domowego, a także rozwiązywania problemów socjalno-bytowych i finansowych, realizowane w szczególności poprzez pracę socjalną oraz spotkania ze specjalistami.
2.	Wdrażanie działań edukacyjnych (np. kursów, szkoleń, warsztatów), służących rozwijaniu kapitału życiowego mieszkańców, m.in. w zakresie skutecznego działania, automotywacji, kreatywnego rozwiązywania problemów.
3.	Realizacja programów i projektów aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych, poszukujących pracy i nieaktywnych zawodowo, zwłaszcza z grup defaworyzowanych na rynku pracy.
4.	Zwiększanie dostępności zatrudnienia socjalnego dla osób wykluczonych społecznie (w szczególności osób niepełnosprawnych, chorujących psychicznie, uzależnionych od substancji psychoaktywnych, opuszczających zakłady karne), realizowanego m.in. w formie zajęć reintegracji społeczno-zawodowej lub zatrudnienia wspieranego.
5.	Promocja elastycznych form zatrudnienia i organizacji pracy jako elementu ułatwiającego godzenie obowiązków zawodowych z pełnieniem ról rodzinnych oraz pracę w warunkach kryzysu (np. stan epidemii).
6.	Wspieranie usług opieki nad dziećmi w żłobkach, przedszkolach, klubach dziecięcych lub u dziennych opiekunów, ułatwiających powrót lub wejście na rynek pracy po okresie opieki nad dziećmi.
7.	Udzielanie wsparcia finansowego oraz świadczeń w naturze rodzinom i osobom znajdującym się w trudnej sytuacji materialnej, w szczególności niezaradnym życiowo z powodu niepełnosprawności, rodzinom wielodzietnym i niepełnym, a także dotkniętym zdarzeniami losowymi, klęskami żywiołowymi lub ekologicznymi.
8.	Organizowanie zbiorów żywności, odzieży i innych podstawowych dóbr z przeznaczeniem dla najbardziej potrzebujących osób i rodzin.
9.	Wspieranie rozwoju różnych form mieszkalnictwa chronionego (np. mieszkania treningowe, rówieśnicze, terapeutyczne) i budownictwa społecznego.

10.	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, w tym także poprzez kontrakty socjalne.
11.	Współpraca z PUP, PCPR, służbą kuratorską i innymi podmiotami w zakresie wdrażania indywidualnych programów wsparcia służących usamodzielnianiu wychowanków pieczy zastępczej, wychodzeniu z bezdomności, a także integracji osób opuszczających zakłady karne i cudzoziemców
12.	Współpraca z Ośrodkiem Wsparcia Ekonomii Społecznej, organizacjami obywatelskimi oraz osobami i środowiskami zaangażowanymi w budowę i rozwój sektora ekonomii społecznej w mieście.

Wskaźniki realizacji działań:

1.	Liczba osób korzystających z pomocy społecznej z tytułu ubóstwa, bezrobocia, bezdomności, trudności w przystosowaniu do życia po opuszczeniu zakładu karnego, klęski żywiołowej; liczba rodzin; liczba osób w rodzinach.
2.	Liczba bezrobotnych z terenu gminy, w tym m.in. kobiety, osoby z niepełnosprawnościami, długotrwale bezrobotni, bezrobotni do 30 roku życia i powyżej 50 lat.
3.	Liczba bezrobotnych z terenu gminy, którzy wzięli udział w różnych formach aktywizacji zawodowej.
4.	Liczba bezrobotnych z terenu gminy, którzy podjęli pracę niesubsydiowaną.
5.	Liczba dzieci do 6 roku życia objętych opieką i wychowaniem w placówkach.
6.	Liczba osób otrzymujących z pomocy społecznej świadczenia pieniężne i/lub niepieniężne, w tym m.in. w postaci zasiłków, schronienia, posiłku.
7.	Liczba mieszkań chronionych w gminie.
8.	Liczba mieszkań komunalnych oraz mieszkań (lokal) socjalnych w zasobie gminy.
9.	Liczba kontraktów socjalnych zawartych i zrealizowanych w ciągu roku, w tym z osobami bezdomnymi i opuszczającymi zakłady karne.

Priorytet 2. Funkcjonowanie rodzin

Cel strategiczny 2. Wzmocnienie rodzin w wypełnianiu ich podstawowych funkcji, w szczególności opiekuńczo-wychowawczych

Okres realizacji: 2021-2030

Cele operacyjne:

2.1.	Wzrost kompetencji rodziców i opiekunów w zakresie opieki i wychowania dzieci.
2.2.	Zmniejszenie częstości występowania dysfunkcji w rodzinach

2.3.	Zwiększenie dostępu do usług wsparcia dla rodzin doświadczających trudności.
2.4.	Zapewnienie warunków wszechstronnego rozwoju dzieci i młodzieży

Kierunki działań:

1.	Inicjowanie i organizacja różnych form edukacji (np. „Szkoła dla rodziców”, szkolenia, spotkania ze specjalistami); dotyczących rozwiązywania problemów opiekuńczo-wychowawczych, świadomego rodzicielstwa, rozpoznawania, kontrolowania i wyrażania uczuć, umiejętnego stosowania nagród i kar itp.
2.	Inicjowanie oraz włączanie się w lokalne, regionalne i krajowe kampanie społeczne oraz akcje dotyczące tematyki funkcjonowania rodzin.
3.	Tworzenie i rozwój sieci placówek wsparcia dziennego w formie opiekuńczej, specjalistycznej lub pracy podwórkowej (np. kluby, świetlice środowiskowe i socjoterapeutyczne, streetworking).
4.	Zapewnienie wsparcia rodzinom doświadczającym trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych w postaci m.in. pracy socjalnej, asystentury rodzinnej, pomocy rodzin wspierających, wolontariuszy, organizacji grup samopomocowych.
5.	Rozwój poradnictwa specjalistycznego, w szczególności prawnego, psychologicznego i rodzinnego, świadczonego osobom i rodzinom, które wykazują potrzebę wsparcia w rozwiązywaniu swoich problemów życiowych lub znajdują się w sytuacji kryzysowej.
6.	Upowszechnianie nowych metod i narzędzi pracy z rodzinami, m.in. terapii skoncentrowanej na rozwiązaniach, coachingu rodzinnego oraz mediacji.
7.	Organizacja zajęć pozalekcyjnych i pozaszkolnych w formach atrakcyjnych dla dzieci i młodzieży, służących doskonaleniu wiedzy i umiejętności, rozwijających pasje i zainteresowania oraz uczących kreatywnego spędzania czasu.
8.	Promocja i realizacja programów edukacyjnych i profilaktycznych w zakresie dbania o zdrowie dziecka, w tym m.in. badań profilaktycznych, szczepień ochronnych, odżywiania, profilaktyki stomatologicznej, zapobiegania wadom postawy.

Wskaźniki realizacji działań:

1.	Liczba mieszkańców korzystających z pomocy społecznej z tytułu bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych, potrzeby ochrony macierzyństwa oraz przemocy w rodzinie; liczba rodzin; liczba osób w rodzinach.
2.	Liczba zorganizowanych form edukacji rodziców i opiekunów.
3.	Liczba rodzin i osób w rodzinach objętych pracą socjalną.
4.	Liczba rodzin i osób w rodzinach objętych pracą asystenta rodziny.
5.	Liczba rodzin i osób korzystających z poradnictwa specjalistycznego.
6.	Liczba placówek wsparcia dziennego funkcjonujących na terenie gminy; liczba

	uczestników.
7.	Liczba uczniów uczęszczających na zajęcia pozalekcyjne.

Priorytet 3. Włączenie społeczne osób starszych, niepełnosprawnych i chorujących

Cel strategiczny 3. Poprawa warunków i jakości życia osób starszych, niepełnosprawnych oraz chorujących

Okres realizacji: 2021-2030

Cele operacyjne:

3.1.	Zwiększenie aktywności osób starszych, niepełnosprawnych i chorujących w różnych sferach życia.
3.2.	Zmniejszenie poczucia izolacji i osamotnienia osób starszych, niepełnosprawnych i chorujących.
3.3.	Integracja osób starszych, niepełnosprawnych i chorujących z lokalnym środowiskiem
3.3.	Zapewnianie dostępu osób o ograniczonej samodzielności do wysokiej jakości form opieki oraz wsparcia.

Kierunki działań:

1.	Realizacja i rozwijanie oferty wsparcia w ramach Klubu Senior+ oraz Dziennego Domu Pobytu Senior+ w Działdowie.
2.	Inicjowanie i organizowanie działań służących aktywności edukacyjnej, rekreacyjnej i fizycznej osób starszych i niepełnosprawnych, w tym m.in. zajęć ruchowych, warsztatów, prelekcji, spotkań ze specjalistami oraz wyjazdów.
3.	Realizacja działań ukierunkowanych na integrację międzypokoleniową oraz aktywność społeczną osób starszych i niepełnosprawnych, w szczególności poprzez włączanie w inicjatywy wolontarystyczne i spotkania międzypokoleniowe.
4.	Realizacja programów edukacyjnych, kampanii oraz akcji informacyjnych, dotyczących potrzeb i problemów osób starszych, niepełnosprawnych i chorujących, służących przełamywaniu stereotypów społecznych oraz integracji tych grup z lokalnym środowiskiem.
5.	Rozwój środowiskowych form pomocy osobom starszym, niepełnosprawnym i chorującym oraz ich rodzinom, w sposób dostosowany do aktualnych oraz prognozowanych potrzeb – w szczególności świadczonych w miejscu zamieszkania albo w pobliżu, takich jak usługi opiekuńcze, w tym specjalistyczne i całodobowe, usługi opiekuna medycznego, system teleopieki oraz opieka wytchnieniowa.
6.	Upowszechnianie instrumentów wsparcia ułatwiających funkcjonowanie osobom w podeszłym wieku i/lub niepełnosprawnym w środowisku lokalnym oraz kontakty

	z administracją (np. asystent osoby starszej i niepełnosprawnej, self adwokatura).
7.	Rozwój pomocy sąsiedzkiej oraz wolontariatu (w tym międzypokoleniowego) na rzecz osób w podeszłym wieku, niepełnosprawnych i przewlekle chorych, zwłaszcza samotnych i ubogich
8.	Działania na rzecz zapewnienia i zwiększania dostępności architektonicznej, cyfrowej i komunikacyjnej gminnych instytucji publicznych dla osób ze szczególnymi potrzebami, w tym osób z niepełnosprawnością ruchową, niewidomych, słabowidzących, głuchych, głuchoniemych i innych.

Wskaźniki realizacji działań:

1.	Liczba osób korzystających z pomocy społecznej z tytułu niepełnosprawności oraz długotrwałej lub ciężkiej choroby; liczba rodzin, liczba osób w rodzinach.
2.	Liczba działających na terenie gminy instytucjonalnych form opieki i wsparcia dla osób starszych, niepełnosprawnych i chorujących; liczba miejsc; liczba osób korzystających.
3.	Liczba zrealizowanych działań edukacyjnych, kampanii i akcji informacyjnych.
4.	Liczba zorganizowanych form aktywności osób starszych, niepełnosprawnych, chorujących, liczba uczestników.
5.	Liczba osób korzystających ze środowiskowych form pomocy, w tym usług opiekuńczych (również specjalistycznych) i teleopieki.

Priorytet 4. Przeciwdziałanie i ograniczanie skali dysfunkcji społecznych

Cel strategiczny 4. Wzmocnienie mieszkańców w zapobieganiu problemom związanym z przemocą, uzależnieniami, przestępczością i innymi dysfunkcjami oraz w skutecznym ich rozwiązywaniu.

Okres realizacji: 2021-2030

Cele operacyjne:

4.1.	Zwiększenie świadomości i wrażliwości społecznej w obszarze zjawisk dysfunkcyjnych.
4.2.	Zapewnienie osobom i rodzinom doświadczającym dysfunkcji lub nimi zagrożonym dostępu do bezpośredniego, specjalistycznego wsparcia.

Kierunki działań:

1.	Inicjowanie i realizacja akcji, kampanii społecznych oraz innych działań o charakterze edukacyjnym i informacyjnym, służących podnoszeniu wiedzy oraz kształtowaniu odpowiednich postaw społecznych, w szczególności w zakresie zdrowia, problematyki uzależnień, bezpieczeństwa publicznego.
2.	Upowszechnianie informacji na temat możliwości uzyskania pomocy przez osoby uzależnione i ich rodziny, a także przez sprawców i ofiary przemocy w rodzinie,

	za pośrednictwem np. mediów, materiałów drukowanych czy spotkań mieszkańców ze specjalistami.
3.	Realizacja programów profilaktyczno-edukacyjnych skierowanych do dzieci, młodzieży oraz osób dorosłych dotyczących uzależnień od substancji psychoaktywnych, uzależnień behawioralnych, innych zachowań ryzykownych, przemocy w rodzinie oraz zachowań agresywnych w szkołach; ze szczególnym uwzględnieniem problematyki aktualnych zagrożeń.
4.	Rozwój poradnictwa specjalistycznego, wsparcia socjalnego oraz pracy terapeutycznej z dziećmi, osobami dorosłymi i całymi rodzinami doświadczającymi uzależnień bądź przemocy domowej.
5.	Stosowanie procedury „Niebieskie Karty” jako elementu profesjonalnego systemu przeciwdziałania przemocy w środowisku lokalnym.
6.	Kierowanie sprawców przemocy w rodzinie do udziału w programach korekcyjno-edukacyjnych.

Wskaźniki realizacji działań:

1.	Liczba osób korzystających z pomocy społecznej z tytułu alkoholizmu; narkomanii; przemocy w rodzinie; liczba rodzin; liczba osób w rodzinach.
2.	Liczba zrealizowanych działań edukacyjnych i profilaktycznych, służących wzrostowi wiedzy i świadomości społecznej
3.	Liczba osób i rodzin korzystających z poradnictwa specjalistycznego
4.	Liczba założonych i zakończonych w roku procedur „Niebieskiej Karty”
5.	Liczba rodzin objętych procedurą „Niebieskie Karty” w ciągu roku
6.	Liczba sprawców przemocy w rodzinie, którzy wzięli udział w programie korekcyjno-edukacyjnym.

Priorytet 5. Zintegrowana i aktywna społeczność lokalna

Cel strategiczny 5. Tworzenie warunków rozwoju aktywności i integracji lokalnej społeczności na rzecz dobra wspólnego i wsparcia osób w trudnej sytuacji.

Okres realizacji: 2021-2030

Cele operacyjne:

5.1.	Zwiększenie potencjału mieszkańców w działaniach służących lokalnej społeczności.
5.2.	Wsparcie oddolnej aktywności na rzecz rozwiązywania problemów społecznych.
5.3.	Wzrost poziomu partycypacji obywatelskiej mieszkańców.

Kierunki działań:

1.	Realizacja działań edukacyjnych, takich jak np. kursy, szkolenia, warsztaty oraz wizyty studyjne, służących rozwojowi kompetencji leaderskich mieszkańców ze szczególnym naciskiem na partycypację obywatelską oraz wsparcie liderów w aktywnym i świadomym działaniu w społecznościach lokalnych.
2.	Animowanie i włączanie mieszkańców do debaty oraz realizacji inicjatyw w zakresie adaptacji do zmian klimatu, gospodarki obiegu zamkniętego, profilaktyki zdrowotnej i in.
3.	Współpraca merytoryczna i finansowa z organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami, służąca poprawie dostępności usług społecznych oraz zaangażowaniu obywateli w rozwój lokalny.
4.	Prowadzenie konsultacji społecznych z mieszkańcami, w formie m.in. spotkań otwartych, debat, warsztatów obywatelskich, badań ankietowych, przy podejmowaniu przez władze miasta decyzji w sprawach ważnych dla społeczności w sposób stwarzający warunki do powszechnego uczestnictwa osób fizycznych i organizacji pozarządowych.
5.	Zapewnienie możliwości udziału obywateli w sprawach publicznych za pomocą mechanizmu Budżetu Obywatelskiego
6.	Działania na rzecz organizowania społeczności lokalnej poprzez środowiskową pracę socjalną, animację społeczną, streetworking, wspieranie grup nieformalnych i zorganizowanych form aktywności mieszkańców.

Wskaźniki realizacji działań:

1.	Liczba zorganizowanych działań edukacyjnych dla lokalnych liderów; liczba uczestników.
2.	Liczba organizacji pozarządowych, które otrzymały dotacje na realizację zadań publicznych.
3.	Wartość dotacji przekazanych organizacjom pozarządowym na realizację zadań publicznych
4.	Liczba konsultacji społecznych przeprowadzonych z mieszkańcami; liczba mieszkańców, którzy wzięli udział w konsultacjach.
5.	Liczba mieszkańców, którzy wzięli udział w głosowaniu w ramach Budżetu Obywatelskiego i liczba złożonych projektów.

Zaproponowane kierunki działań strategicznych nie zostały uporządkowane w sposób hierarchiczny (posiadają zbliżoną ważność). Ponadto mają one w dużej mierze charakter ciągły i wieloetapowy, a ich realizacja będzie odbywać się w pełnym horyzoncie czasowym Strategii. W związku z tym odstąpiono od opracowania odrębnego, szczegółowego harmonogramu.

Zadania strategiczne będą wdrażane w zależności od aktualnych możliwości organizacyjnych i finansowych Gminy – Miasto Działdowo i jej partnerów, w sposób uwzględniający

zdiagnozowane konkretne potrzeby mieszkańców. Należy również pamiętać, że zaproponowane działania nie stanowią katalogu zamkniętego, co oznacza, że jeżeli w toku realizacji pojawiają się inne pomysły bądź zmieniają się uwarunkowania (np. prawne, organizacyjne), powinny zostać wzięte pod uwagę również nowe opcje i możliwości realizacji celów określonych w Strategii.

8. Sposób realizacji Strategii

8.1. Ramy organizacyjne

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

Zasadniczą rolę w zakresie planowania oraz podejmowania decyzji strategicznych będą odgrywały władze Gminy – Miasto Działdowo, tj. Burmistrz Miasta oraz Rada Miasta, natomiast instytucją koordynującą działania związane z wdrażaniem Strategii będzie Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Działdowie. Do zadań MOPS będą należały w szczególności:

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

Zarządzanie realizacją Strategii powinno być systemowe, elastyczne i otwarte na zmieniające się uwarunkowania, ponieważ Strategia jest planem dostosowanym do dynamicznych czynników zewnętrznych i wewnętrznych, jednak w taki sposób, aby tam gdzie to możliwe, kształtować rzeczywistość społeczną w oparciu o wizję pożądanых zmian.

8.2. Monitoring i ewaluacja

Monitoring i ewaluacja strategii rozwiązywania problemów społecznych to dwa ważne procesy, które powinny zachodzić równolegle z jej realizacją. Pierwszy z nich pozwala sprawdzać, czy zaplanowane działania są wdrażane w założony sposób, natomiast drugi skupia się na ocenie, czy osiągnięto wizję i cele SRPS¹². Można zatem powiedzieć, że

¹² *Metodologia wspierania rozwoju społecznego gminy poprzez partycypację. Gminna Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych i Rozwoju Społecznego*, red. N. Chojnowska-Ochnik, E. Singer, Warszawa 2010, s. 115.

monitoring koncentruje się bardziej na aspektach ilościowych (nakłady, produkty, wskaźniki realizacji), natomiast ewaluacja na zagadnieniach jakościowych (procedury, rezultaty, oddziaływanie). Monitoring może dotyczyć w szczególności postępu rzeczowego (merytorycznego) oraz finansowego realizowanych działań, w tym ich terminowości, a także osiągniętych mierzalnych (ilościowych) efektów działań takich jak np. podjęcie zatrudnienia, ukończenie udziału w szkoleniu, poddanie się terapii w placówce leczenia uzależnień. Monitoring stanowi podstawę sprawozdawczości, zarządzania zmianą oraz ewaluacji.

Faktyczny zakres monitoringu Strategii określają jej wskaźniki, czyli zmienne wyrażane liczbowo, obrazujące stan realizacji poszczególnych zadań strategicznych. Zostały one określone w odniesieniu do zdefiniowanych kierunków działań pogrupowanych według celów szczegółowych oraz celów operacyjnych, których osiągnięciu będą służyć. Jednakże z uwagi na bardzo szeroki obszar interwencji w ramach Strategii, a także znaczenie jako kluczowego, samoistnego dokumentu planistycznego samorządu miasta w sferze polityki społecznej, sformułowany niżej katalog wskaźników odnosi się bardziej do rezultatów podejmowanych działań w odniesieniu do grup docelowych, niż do poniesionych nakładów oraz wytworzonych produktów. Monitoringowi będą również podlegać wskaźniki „kontekstowe”, pokazujące ogólną sytuację społeczno-ekonomiczną miasta w skali „makro”, w której w danym roku wdrażana była Strategia.

OGÓLNA SYTUACJA SPOŁECZNO-EKONOMICZNA GMINY – MIASTO DZIAŁDOWO

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

Katalog wskaźników realizacji Strategii ma charakter otwarty. Jeżeli w procesie jej monitorowania zostanie zidentyfikowana potrzeba rozszerzenia zakresu lub przeformułowania wybranych wskaźników, możliwe jest wprowadzenie zmian bez konieczności aktualizacji całego dokumentu. Monitoring Strategii będzie prowadzony w okresach rocznych – za każdy zakończony rok kalendarzowy. Zebrane dane powinny być analizowane, a następnie opracowywane w formie raportów z monitoringu Strategii, służących potrzebom wewnętrznym oraz działaniom informacyjnym adresowanym do szerszej opinii publicznej. Raporty te powinny zawierać w szczególności opis uwarunkowań

i przebieg procesu monitorowania Strategii; ocenę wpływu uwarunkowań zewnętrznych na aktualność założeń Strategii; ogólną charakterystykę bieżącej sytuacji społeczno-ekonomicznej gminy; prezentację priorytetów i celów strategii, zrealizowanych wskaźników wdrażania Strategii wraz z opisem zrealizowanych działań pod względem jakościowym i ilościowym; a także wnioski i rekomendacje. Zaleca się, aby raporty z monitoringu były opracowywane do końca czerwca roku następującego po okresie sprawozdawczym, a następnie przedkładane Burmistrzowi i Radzie Miasta.

Ewaluacja jako proces badania oraz oceny wartości i jakości podejmowanych działań, jest szczególnie ważna w kontekście „uczenia się” organizacji oraz doskonalenia realizowanych strategii, programów i projektów¹³. Istotą ewaluacji jest użyteczność, to znaczy możliwość wykorzystania jej wyników w praktyce. Punktem wyjścia powinno być zatem precyzyjne określenie celu i przedmiotu ewaluacji, a także sformułowanie kluczowych pytań, na które odpowiedzi będzie się poszukiwać. Następnie należy zweryfikować dostępne metody zbierania danych oraz źródła informacji. Ewaluacja może zakładać wykorzystanie różnorodnych metod i narzędzi badawczych (np. analiza danych zastanych, ankieta, wywiad indywidualny lub grupowy), aczkolwiek trzeba również pamiętać o wymogu praktyczności, czyli aby dane były gromadzone przy zachowaniu rozsądnych kosztów.

Ewaluacja może być prowadzona: a) przez niezależny organizacyjnie, zewnętrzny podmiot np. firmę doradczą, b) przez podmiot wewnętrzny, ale zachowujący pewną niezależność, np. jednostka nie zaangażowana bezpośrednio we wdrażanie SRPS, c) w formie autoewaluacji, np. przez pracownika MOPS. Powinna bazować na pięciu kryteriach wiążących się z kierunkami poszukiwań badawczych, które można przedstawić w formie pytań¹⁴:

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

Należy jednak podkreślić, iż poprawnie przeprowadzona ewaluacja nie powinna odnosić się do wszystkich aspektów realizacyjnych Strategii rozwiązywania problemów społecznych (z uwagi na zbyt szeroki zakres dokumentu). Należy natomiast koncentrować się na wybranych aspektach jej wdrażania, szczególnie istotnych dla władz samorządu, jednostek organizacyjnych oraz partnerów lokalnych. Wybór formy i zakresu badań ewaluacyjnych powinien zostać podjęty na podstawie analizy potrzeb wynikających z rocznych raportów monitoringowych oraz możliwości finansowania zadania przez budżet miasta, przy wsparciu ze strony zewnętrznych programów pomocowych. Zaleca się, aby ze względu na długi,

¹³ K. Olejniczak, M. Ferry, *Ewaluacja w praktyce sektora publicznego*, w: *Ewaluacja jako standard zarządzania w sektorze publicznym*, red. B. Pietras-Goc, Kraków 2008, s. 9-10.

¹⁴ Por. *Podstawy ewaluacji dla pomocy społecznej*, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej, Kraków 2010, s. 7.

dziesięcioletni okres obowiązywania Strategii, przeprowadzić jej ewaluację przynajmniej raz, w 2025 roku.

9. Źródła finansowania

Z uwagi na szeroki i różnorodny katalog działań planowanych do realizacji w ramach Strategii należy w głównych źródłach jej finansowania uwzględnić środki pochodzące z różnych źródeł, w tym dostępne nie tylko dla gmin, ale także innych podmiotów zaangażowanych w realizację Strategii.

Jako główne źródło finansowania należy wskazać budżet gminy. W świetle art. 7 *Ustawy o samorządzie gminnym* do zadań własnych gminy należy zaspokajanie potrzeb zbiorowych wspólnoty, w tym m.in. w sprawach ochrony zdrowia, pomocy społecznej, wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, gminnego budownictwa mieszkaniowego, edukacji publicznej, kultury, polityki prorodzinnej, bezpieczeństwa obywateli czy współpracy ze społecznościami lokalnymi. Zadania te wykonywane są przez jednostki organizacyjne i pomocnicze gminy jako ich zadania statutowe, stanowiąc jednocześnie urzeczywistnienie założeń Strategii, w takim zakresie, w jakim zostało to zaplanowane. Pewien zakres działań jest ponadto możliwy do realizacji komplementarnie lub nawet wspólnie przez Samorząd Gminy, Powiatu Działdowskiego, Województwa Warmińsko-Mazurskiego oraz inne jednostki – na podstawie zawieranych pomiędzy nimi porozumień.

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

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

Z uwagi na to, że Strategia zakłada aktywny udział społeczności lokalnych i organizacji pozarządowych, a także partnerstwa służące efektywniejszej realizacji polityki społecznej, ważnym źródłem finansowania będą dotacje i granty dostępne dla trzeciego sektora. Wśród nich są programy rządowe i ministerialne, a także programy Narodowego Instytutu Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego, takie jak: Program Rozwoju Organizacji Obywatelskich na lata 2018-2030 PROO, Rządowy Program Wsparcia Rozwoju Organizacji

Harcerskich i Skautowych ROHiS, a także Korpus Solidarności – Program Wspierania i Rozwoju Wolontariatu Długoterminowego na lata 2018-2030. Ważne są również środki prywatne pochodzące z fundacji, zakładanych przez firmy, instytucji finansowe lub osoby prywatne; pieniądze od sponsorów, środki z 1% dla organizacji pożytku publicznego, darowizny, zbiórki publiczne i inne.

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