

UCHWAŁA NR XVII/128/15
RADY MIEJSKIEJ w Zalewie
z dnia 16 grudnia 2015r.

w sprawie przyjęcia Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Zalewo na lata 2016 – 2024.

Na podstawie art. 18. ust. 2 pkt 15) ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Jednolity tekst: Dz. U. z 2015 r., poz. 1515) oraz stosownie do treści art. 17 ust. 1 pkt 1) ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Jednolity tekst: Dz. U. z 2015r., poz. 163 z późn. zm.) uchwała się, co następuje:

§ 1. Przyjmuje się do realizacji Strategię Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Zalewo na lata 2016 – 2024, stanowiącą załącznik do niniejszej uchwały.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Zalewa.

§ 3. Traci moc Uchwała Nr XXX/340/05 Rady Miejskiej w Zalewie z dnia 29 kwietnia 2005r. w sprawie uchwalenia strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Zalewo do roku 2015.

§ 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

PRZEWODNICZĄCA
RADY MIEJSKIEJ
Iwona Parzysek
Iwona Parzysek

Załącznik do
Uchwały Nr XVII/128/15
Rady Miejskiej w Zalewie
z dnia 16 grudnia 2015r.

Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Zalewo na lata 2016-2024



Zalewo 2015

Spis treści

Wykaz najważniejszych skrótów	3
Wstęp	4
1. Diagnoza sytuacji społecznej Gminy Zalewo	5
1.1. Charakterystyka Gminy Zalewo	5
1.1.1. Położenie	5
1.1.2. Ludność	6
1.1.3. Lokalny rynek pracy	8
1.1.4. Warunki mieszkaniowe	11
1.1.5. Budżet gminy	13
1.1.6. Aktywność społeczna mieszkańców	14
1.1.7. Dostępność usług społecznych	15
1.1.8. Główne problemy gminy w ujęciu pomocy społecznej	18
1.1.9. Dysfunkcje społeczne	20
1.2. Problemy i potrzeby mieszkańców w świetle wyników badań społecznych	23
1.2.1. Jakość życia w gminie z perspektywy mieszkańców	24
1.2.2. Problemy i dysfunkcje społeczne z perspektywy mieszkańców	27
1.2.3. Aktywność mieszkańców i społeczności lokalnych	29
1.3. Podsumowanie – wnioski i prognoza zmian	31
2. Zewnętrzne uwarunkowania rozwoju społecznej gminy	34
2.1. Uwarunkowania prawne i programowe	34
2.2. Główne założenia aktywnej polityki społecznej	36
2.3. Wartości i zasady horyzontalne	38
3. Priorytety, cele i kierunki działań	40
Priorytet I. Pobudzanie aktywności zawodowej i przedsiębiorczości mieszkańców	40
Priorytet II. Wzmocnienie rodzin w wypełnianiu podstawowych funkcji	41
Priorytet III. Integracja i rozwój społeczności lokalnej	43
Priorytet IV. Kreowanie warunków dla aktywności i rozwoju osób starszych	44
Priorytet V. Włączenie społeczne osób przewlekle chorujących i niepełnosprawnych	45
Priorytet VI. Przeciwdziałanie, diagnoza i ograniczenie skali dysfunkcji społecznych	45
Priorytet VII. Przeciwdziałanie ubóstwu i problemom mieszkaniowym	46
4. Zarządzanie realizacją Strategii	48
4.1. Podmioty realizujące	48
4.2. Monitoring	48
4.3. Ramy finansowe	52

Wykaz najważniejszych skrótów

GKRPA – Gminna Komisja Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Zalewie
GUS – Główny Urząd Statystyczny
KIS – Klub Integracji Społecznej
KPPSP – Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Iławie
KRS – Krajowy Rejestr Sądowy
MGCK – Miejsko-Gminne Centrum Kultury w Zalewie
MGBP – Miejsko-Gminna Biblioteka Publiczna w Zalewie
MOPS – Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Zalewie
NK – Niebieska Karta
OSP – Ochotnicza Straż Pożarna
PO KL – Program Operacyjny Kapitał Ludzki
PGR – Państwowe Gospodarstwo Rolne
PUP – Powiatowy Urząd Pracy w Iławie
SRPS – Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych
ZI – Zespół Interdyscyplinarny ds. Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie

Wstęp

Gmina, jako jednostka administracyjna kraju stanowi wspólnotę samorządową utworzoną z mocy prawa przez mieszkańców zamieszkujących określone terytorium, która posiada szereg kompetencji służących zaspokajaniu potrzeb zbiorowych ludności. W sferze obowiązków gminy znajduje się wiele zadań, być może mniej namacalnych i spektakularnych niż inwestycje w infrastrukturę, ale co najmniej tak samo ważnych dla funkcjonowania wspólnoty samorządowej. Są to zadania użyteczności publicznej, w szczególności w zakresie pomocy społecznej, wspierania rodziny, polityki prorodzinnej, ochrony zdrowia, edukacji publicznej, kultury oraz kultury fizycznej i turystyki. Można rzec, że są one „bliżej” ludzi w tym sensie, że ich realizacja wymaga konkretnych odbiorców – osób i rodzin, które będą chciały albo będą potrzebowały skorzystać ze świadczonych przez gminę usług.

Lokalna polityka społeczna, w świetle powyższego, to działalność zmierzająca do poprawiania standardów życia nie tylko grup marginalizowanych z uwagi na doświadczane problemy i bariery, ale wszystkich mieszkańców wspólnoty samorządowej – poprzez działania z dziedziny zatrudnienia, edukacji, kultury, wypoczynku, ochrony zdrowia czy zabezpieczenia potrzeb materialnych i mieszkaniowych.

Wyrazem gminnej polityki społecznej jest strategia rozwiązywania problemów społecznych. Jej opracowanie stanowi obowiązek każdej gminy, jednak od lokalnych władz zależy w jaki sposób obowiązek ten zostanie zrealizowany. *Strategia Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Zalewo na lata 2016-2024* została opracowana w sposób partycypacyjny, uwzględniający potrzeby i oczekiwania różnych grup społecznych. W procesie jej opracowywania wykorzystano ekspercko-społeczną Metodę Aktywnego Planowania Strategicznego (MAPS), która łączy potencjał wiedzy na temat lokalnych problemów, potrzeb i wyzwań – nieskoordynowany, rozproszony w różnych instytucjach i organizacjach oraz umysłach liderów. Ponadto, w okresie od czerwca do sierpnia 2015 r. zostały przeprowadzone badania ankietowe, natomiast w dniu 8 sierpnia – spotkania z mieszkańcami dwóch miejscowości: Urowa i Jerzwałdu, które umożliwiły oparcie założeń wdrożeniowych strategii na potrzebach i oczekiwaniach mieszkańców Gminy Zalewo.

Dokument składa się z dwóch zasadniczych części: diagnozy sytuacji społecznej gminy oraz założeń programowych (wdrożeniowych). Część diagnostyczna obejmuje podstawowe zagadnienia charakteryzujące Gminę Zalewo, 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, a także różne publikacje GUS, zarówno krajowe jak i regionalne, udostępniane przez Urząd Statystyczny w Olsztynie. Wykorzystano również dane i sprawozdania MOPS, PUP, policji i innych instytucji. Zasadniczo analiza została przeprowadzona dla przedziału czasowego 2012-2014, 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 zawiera natomiast wizję projektowanych zmian oraz katalog niezbędnych kierunków działań, następnie zaś wskazówki, jak skutecznie zarządzać realizacją strategii. Założenia te zostały wypracowane w trakcie warsztatu planowania strategicznego, który odbył się 17 września 2015 roku z udziałem przedstawicieli lokalnych instytucji, organizacji i przedsiębiorców, reprezentujących różne obszary życia społecznego w Gminie Zalewo.

1. Diagnoza sytuacji społecznej Gminy Zalewo

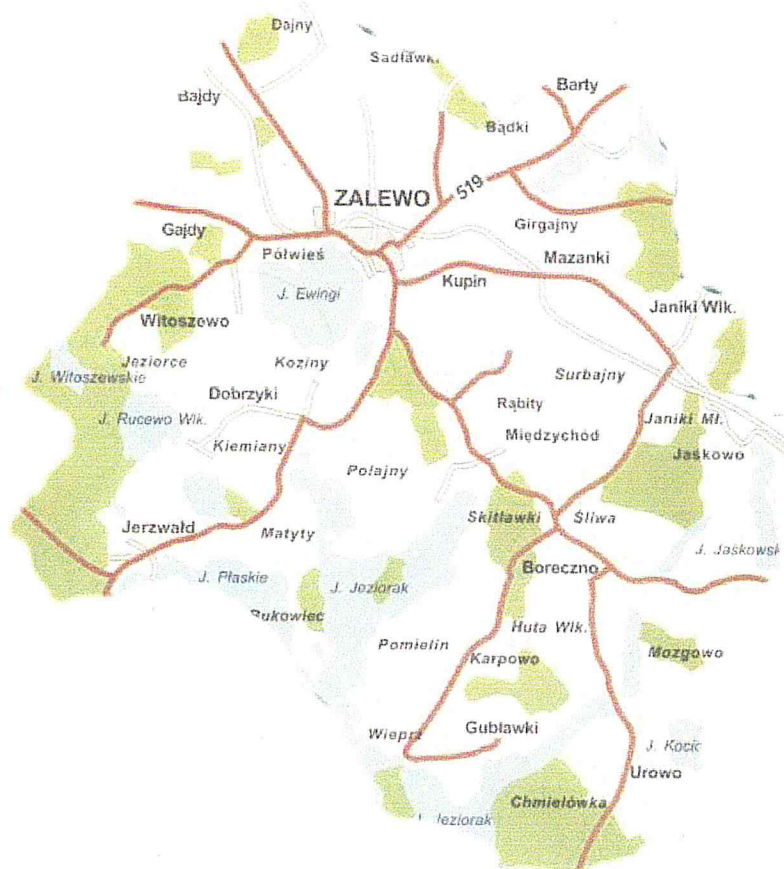
1.1. Charakterystyka Gminy Zalewo

1.1.1. Położenie

Gmina Zalewo położona jest w zachodniej części województwa warmińsko-mazurskiego, w powiecie iławskim. Sąsiaduje z czterema gminami: od północy i północnego wschodu z gminą Małdyty, od południa z gminą wiejską Iława, od zachodu z gminą Dzierzgoń, natomiast od wschodu z gminą Miłomłyn. Ma charakter miejsko-wiejski, obejmując swoim zasięgiem miasto Zalewo oraz 48 miejscowości, wchodzących w skład 22 sołectw¹.

Powierzchnia gminy wynosi 25 393 ha, przy czym miasto zamieszkiwane przez 2 185 osób zajmuje 822 ha (3,24%), natomiast pozostałą część stanowią obszary wiejskie. Średnia gęstość zaludnienia gminy to 27 osób/km², przy czym w Zalewie wskaźnik ten wynosi 266 osób/km², natomiast na wsi – 20 osób/km². Warto zwrócić uwagę, że wskaźnik ten lokuje gminę dopiero na 73 miejscu wśród jednostek samorządu terytorialnego tego samego szczebla na Warmii i Mazurach (średnia wojewódzka to 60 osób na km²).

Rysunek 1. Mapa Gminy Zalewo



Źródło: <http://www.zalewo.bil-wm.pl>

¹ Sołectwa: Bajdy, Barty, Bądky, Boreczno, Dajny, Dobrzyki, Duba, Gajdy, Girgajny, Janiki Wielkie, Jaskowo, Jerzwald, Kupin, Matyty, Mazanki, Międzychód, Urowo, Półwieś, Rąbity, Wieprz, Wielowieś, Witoszewo. Do największych pod względem liczby mieszkańców należą: Dobrzyki (431 osób wg stanu na 31 grudnia 2014 roku), Półwieś (364 osoby), Jerzwald (361 osób) i Boreczno (348 osób); do najmniejszych natomiast zalicza się: Matyty (71 osób), Gajdy i Witoszewo (po 111 osób) oraz Duba (113 osób).

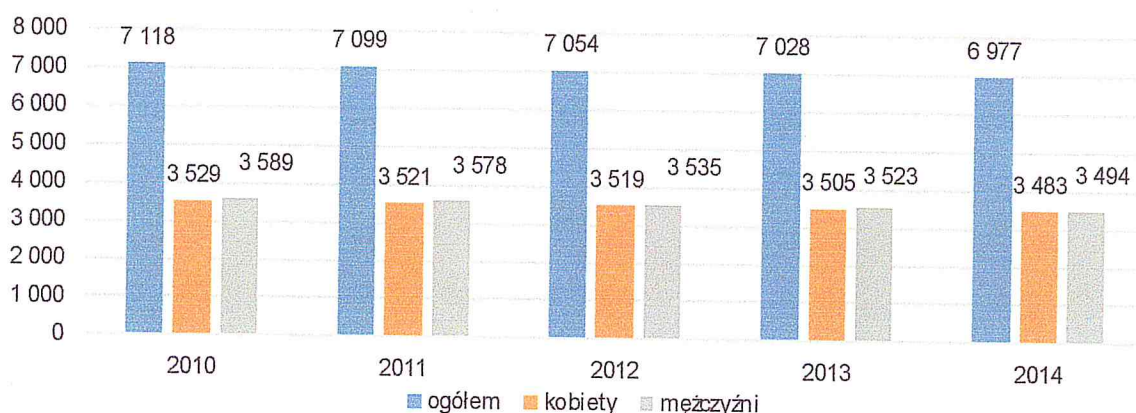
Gmina leży w niedużej odległości od Morağa (25 km) i Pasłęka (31 km), natomiast dość duży dystans, wynoszący prawie 40 km, dzieli ją z Iławą – stolicą powiatu. Odległość z Zalewa do Elbląga wynosi ok. 53 km, natomiast do stolicy województwa warmińsko-mazurskiego – Olsztyna ok. 80 km. Gminę przecina droga krajowa nr 519 Stary Dzierzgoń-Małdyty-Morağ. W niedużej odległości (12 km) przebiega natomiast droga krajowa nr 7 Warszawa-Gdańsk. Na terenie gminy nie ma zlokalizowanej żadnej linii kolejowej.

Niewątpliwie ciekawe są historie miasta Zalewo oraz poszczególnych miejscowości, a także zabytki stanowiące ich świadectwo. Potencjał gminy może tkwić również w jej walorach krajobrazowych i położeniu wśród jezior oraz lasów. W świetle danych GUS, parki krajobrazowe na terenie gminy zajmują powierzchnię 6 865 ha, natomiast obszary chronionego krajobrazu – 9 499,70 ha.

1.1.2. Ludność

Liczba mieszkańców Gminy Zalewo, w świetle analizy lat 2010-2014, systematycznie spada. W 2014 roku zamieszkiwało ją 6 977 osób, czyli o 141 (o 2,0%) mniej niż w 2010 roku. Spadek ten dotyczy zarówno kobiet, jak i mężczyzn. Należy jednak zaznaczyć, że zmniejsza się głównie liczba mieszkańców obszarów wiejskich – w analizowanym okresie spadła o 105 osób (o 2,1%), natomiast w mieście spadek wyniósł 36 osób (1,6%). Na koniec 2014 roku mieszkańcy wsi stanowili 68,7% ludności gminy, natomiast miasta – 31,3%.

Wykres 1. Ludność Gminy Zalewo w latach 2010-2014 (stan na koniec grudnia)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Istotny wpływ na tempo i kierunek zmian liczby ludności ma ruch naturalny oraz migracje. W Gminie Zalewo wskaźnik przyrostu naturalnego na 1 000 ludności w całym analizowanym okresie miał wartość ujemną, co oznacza, że odnotowywano więcej zgonów niż żywych urodzeń. W 2014 roku wyniósł -1,0, przy czym na każdy 1 000 mieszkańców przypadało 10,6 urodzeń i 11,6 zgonów.

Tabela 1. Wybrane wskaźniki ruchu naturalnego ludności w Gminie Zalewo w latach 2010-2014

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013	2014
przyrost naturalny na 1 000 ludności	-0,6	-0,1	-1,6	-1,0	-1,0
urodzenia żywe na 1 000 ludności	9,9	10,0	11,0	9,3	10,6
zgony na 1 000 ludności	10,5	10,1	12,6	10,3	11,6

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

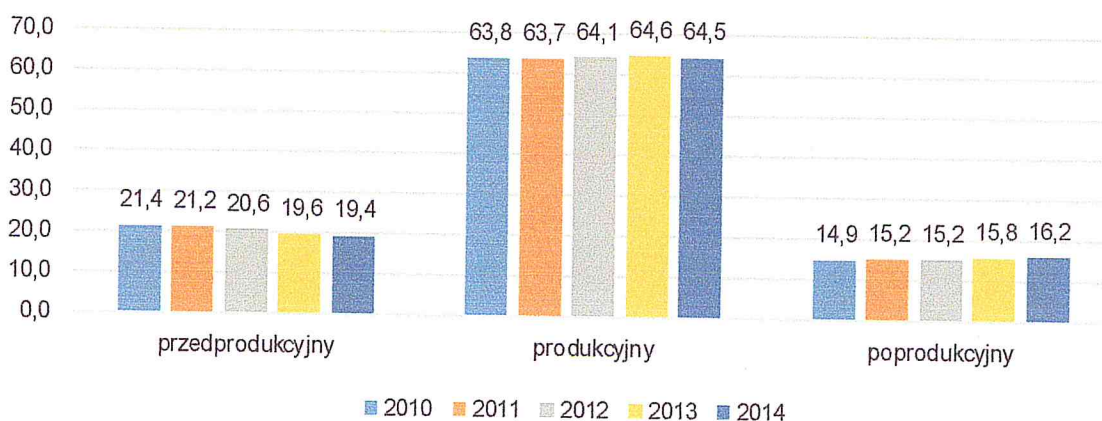
Do systematycznego zmniejszania się liczby ludności w Gminie Zalewo przyczynia się także stały odpływ mieszkańców w ramach migracji wewnętrznych (do innych gmin) oraz za granicę. W badanym okresie zarówno saldo migracji wewnętrznych, jak i saldo migracji zagranicznych wykazywały wartości ujemne, co oznacza, że więcej osób wymeldowało się z pobytu stałego w gminie niż w niej się zameldowało. W 2014 roku saldo migracji wewnętrznych wyniosło - 42, a migracji zagranicznych - 7, więc liczba mieszkańców gminy w wyniku migracji zmniejszyła się o 49 osób. Saldo migracji jest wyższe w przypadku obszarów wiejskich – w 2014 wyniosło -38, podczas gdy w mieście -11.

W strukturze ludności gminy nieznacznie dominują mężczyźni, którzy w 2014 roku, w liczbie 3 494 stanowili 50,1% ogółu mieszkańców. Na 100 mężczyzn przypadło tu 100 kobiet. Jeżeli weźmie się pod uwagę osobno miasto i obszary wiejskie, to uwidoczniają się tu pewne różnice. Na wsi występuje bowiem przewaga płci męskiej (w 2014 r. – 50,4%), a na 100 mężczyzn przypada 98 kobiet. Tymczasem Zalewo charakteryzuje się przewagą kobiet (50,6%) z wartością wskaźnika 103 kobiety na 100 mężczyzn.

Społeczeństwo Gminy Zalewo posiada cechy społeczeństwa *starzejącego się*, choć proces ten cechuje dość umiarkowana dynamika. W latach 2010-2014 nastąpił:

- ✓ spadek odsetka osób w wieku przedprodukcyjnym, a więc dzieci i młodzieży do 17 roku życia – z 21,4% w 2010 roku do 19,4% w 2014 roku;
- ✓ wzrost odsetka osób w wieku produkcyjnym (mężczyźni 18-64 lata, kobiety 18-59 lat) – z 63,8% do 64,5%;
- ✓ wzrost odsetka osób w poprodukcyjnym okresie życia (mężczyźni 65 lat i więcej, kobiety od 60 lat wwyż) – z 14,9% do 16,2%.

Wykres 2. Ludność według ekonomicznych grup wieku w Gminie Zalewo w latach 2010-2014 (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Powyższe dane pozwalają prognozować, iż zjawisko *starzenia się* społeczeństwa Gminy Zalewo w przyszłości będzie postępować. Warto bowiem zauważyć, że dynamika wzrostu odsetka osób w poprodukcyjnym okresie życia w strukturze mieszkańców gminy w ostatnich dwóch latach jest wyższa niż w początkowym okresie analizy. W 2011 roku w porównaniu do 2010 odsetek ten wzrósł o 0,3 punktu procentowego, natomiast w 2014 w odniesieniu do 2013 – o 0,4 punktu. Wskazuje na to również wartość wskaźnika ludności w wieku poprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym, która w pięcioletniej perspektywie wzrosła o 1,8 punktu – w 2014 roku na 100 osób w wieku produkcyjnym przypadało 25,1 osób w poprodukcyjnym okresie życia.

1.1.3. Lokalny rynek pracy

Rynek pracy stanowi taki rodzaj rynku, na którym przedmiotem wymiany dokonywanej pomiędzy kupującym i sprzedającym jest praca. Ocena jego kondycji wymaga szerokiego spojrzenia, obejmującego zarówno perspektywę pracodawców i ich potencjału zatrudnieniowego, jak i osób stanowiących zasób siły roboczej.

Podmioty gospodarki narodowej

W grudniu 2014 roku w rejestrze REGON figurowały 374 podmioty gospodarki narodowej z terenu Gminy Zalewo, z czego 93,9% funkcjonowało w sektorze prywatnym. Największą część podmiotów działała w sekcji G *Handel hurtowy i detaliczny; naprawa pojazdów samochodowych, włączając motocykle* – 92 podmioty (24,6%); w dalszej kolejności należy wskazać sekcję C *Przetwórstwo przemysłowe* – 53 podmioty (14,2%), sekcję F *Budownictwo* – 52 podmioty (13,9%) oraz sekcję A *Rolnictwo, leśnictwo, łowiectwo i rybactwo* – 37 podmiotów (9,9%).

Warto zauważyć, że większość podmiotów gospodarki narodowej z terenu gminy to mikro- i małe przedsiębiorstwa. Aż 94,1% (352) stanowią podmioty zatrudniające do 9 osób, 4,3% to podmioty o wielkości zatrudnienia od 10 do 49 osób, natomiast powyżej 50 pracowników zatrudnia jedynie 1,6% podmiotów. Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą w liczbie 285 stanowiły w 2014 roku 76,2% wszystkich podmiotów. Z perspektywy kondycji lokalnego rynku pracy korzystniejsze jest funkcjonowanie średnich i dużych przedsiębiorstw, które mają potencjał zatrudnieniowy i większą zdolność do generowania stałych miejsc pracy niż jednoosobowe działalności.

Tabela 2. Podmioty gospodarki narodowej według wielkości zatrudnienia w 2014 roku

Wielkość zatrudnienia	2014
0-9	352
10-49	16
od 50 wzwyż	6
Razem	374

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

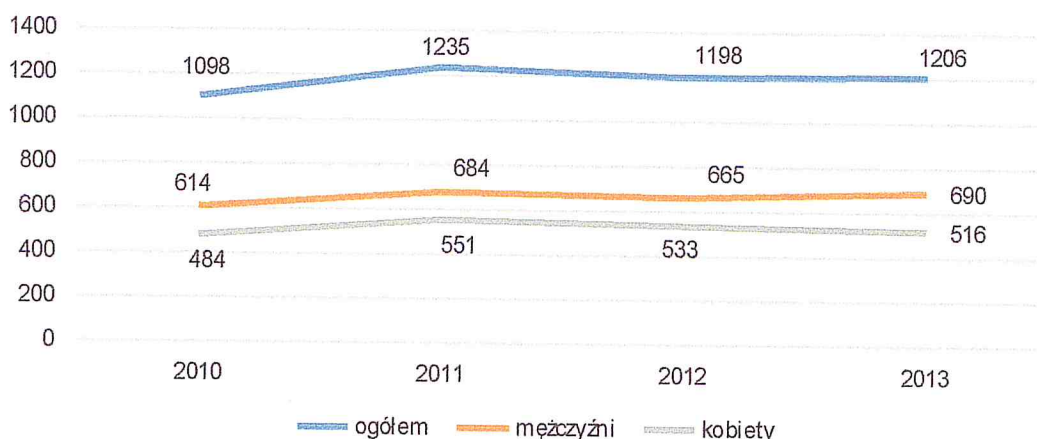
Potencjalne miejsca pracy mogą być również generowane w rolnictwie oraz turystyce. Według danych Narodowego Spisu Rolnego, w Gminie Zalewo w 2010 roku funkcjonowało 741 gospodarstw, z czego 608 prowadziło działalność rolniczą. Wśród gospodarstw prowadzących działalność rolniczą, 63,5% stanowiły gospodarstwa powyżej 1 ha, natomiast więcej niż 5 hektarami ziemi dysponowało 44,9% gospodarstw.

Natomiast w turystyce, w świetle danych GUS, w 2014 roku na terenie gminy funkcjonowały 3 obiekty, które dysponowały 44 miejscami noclegowymi. Z 977 noclegów skorzystały 253 osoby. Warto zauważyć, że zatrudnienie w rolnictwie i turystyce ma najczęściej sezonowy charakter i jest uzależnione od czasu trwania pór roku oraz pogody. Ponadto, nowoczesne rolnictwo opiera się w dużej mierze na wydajnych maszynach oraz nowatorskich sposobach uprawy roślin czy hodowli, w znacznie mniejszym stopniu niż kiedyś wymagających siły ludzkich rąk. Oznacza to, że z punktu widzenia lokalnego rynku pracy zarówno rolnictwo, jak i turystyka nie mają dużego potencjału do generowania stałych, całorocznych miejsc pracy.

Pracujący

Kondycja lokalnego rynku pracy wyraża się również w liczbie osób pracujących oraz skali bezrobocia. Według danych GUS, liczba pracujących² z obszaru Gminy Zalewo w 2013 roku wynosiła 1 206 osób (w tym 516 kobiet), co stanowiło 4,8% pracujących w powiecie iławskim. W porównaniu do 2010 roku, stanowiącego pierwszy rok analizy, liczba ta zwiększyła się o 108 osób, czyli o 9,8%.

Wykres 3. Pracujący z terenu Gminy Zalewo w latach 2010-2013 (stan na koniec grudnia)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Zmiany i struktura bezrobocia

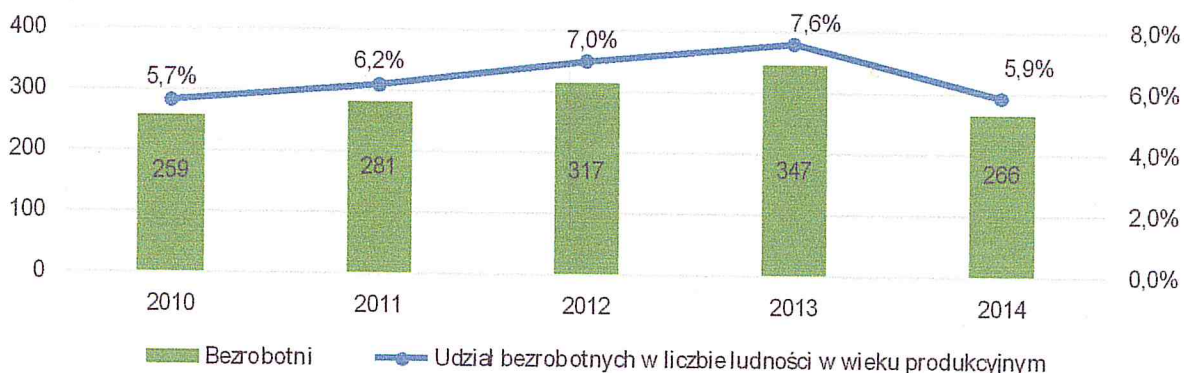
W świetle ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, bezrobotnym określa się osobę m.in. niezatrudnioną i niewykonującą innej pracy zarobkowej, gotową i zdolną do podjęcia pracy w pełnym wymiarze czasu oraz zarejestrowaną we właściwym dla miejsca zameldowania powiatowym urzędzie pracy.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

Rynek pracy powiatu iławskiego charakteryzuje się jedną z najniższych stóp bezrobocia w całym województwie warmińsko-mazurskim. Na koniec grudnia 2014 r. wynosiła bowiem 9,0%, podczas gdy w województwie 18,9%³. Bezrobocie rejestrowane wśród mieszkańców Gminy Zalewo w latach 2010-2014 utrzymywało się na poziomie poniżej 350 osób. Przez cztery lata wykazywało tendencję rosnącą, by w 2013 roku przyjąć wartość najwyższą w całym okresie analizy – 347 osób, stanowiących 7,6% mieszkańców gminy w wieku produkcyjnym. W 2014 roku liczba bezrobotnych spadła i ukształtowała się na poziomie 266 osób. Stanowiły one 5,9% ludności w wieku produkcyjnym i 8,7% bezrobotnych zarejestrowanych w powiecie iławskim. Aż 62,2% bezrobotnych w 2014 roku stanowiły kobiety, natomiast 68,8% to mieszkańcy obszarów wiejskich.

² Dane nie obejmują podmiotów gospodarczych o liczbie pracujących do 9 osób, osób pracujących w jednostkach budżetowych działających w zakresie obrony narodowej i bezpieczeństwa publicznego oraz w gospodarstwach indywidualnych w rolnictwie, a także duchowieństwa, fundacji, stowarzyszeń i innych organizacji.

³ Stopa bezrobocia nie uwzględnia korekty przygotowywanej przez GUS w trzecim kwartale roku.

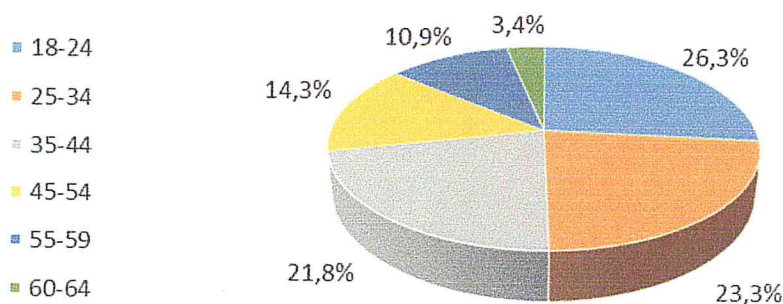
Wykres 4. Bezrobotni z terenu Gminy Zalewo w latach 2010-2014 (stan na koniec grudnia)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Bezrobocie w Gminie Zalewo dotyka osób w różnym wieku i z różnym wykształceniem. Najbardziej narażone na nie są jednak osoby młode. W grudniu 2014 roku osoby do 24 roku życia stanowiły 26,3% wszystkich bezrobotnych, natomiast od 25 do 34 lat – 23,3%. Bezrobocie wśród młodych ludzi jest szczególnie dotkliwe, ponieważ niejednokrotnie uzależniają oni decyzję o założeniu rodziny od ustabilizowania swojej sytuacji zawodowej i materialnej. Tymczasem lokalny rynek pracy im na to nie pozwala, ponieważ mimo, iż są w wieku potencjalnie największej aktywności zawodowej, szybko się uczą i nie mają oporów przed zmianą kwalifikacji, to jednak nie posiadają doświadczenia zawodowego.

Wykres 5. Struktura wiekowa bezrobotnych Gminy Zalewo (grudzień 2014)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych PUP w Ilawie.

Szczególnym problemem lokalnego rynku pracy jest również długotrwałe bezrobocie⁴ – przedłużający się czas pozostawania bez zatrudnienia zwiększa bowiem zagrożenie wykluczeniem społecznym. W grudniu 2014 roku w rejestrze PUP pozostało aż 111 osób tej kategorii z terenu Gminy Zalewo, które stanowiły 41,7% ogółu bezrobotnych. Ponadto, ich odsetek w strukturze bezrobocia rośnie – w 2012 roku wynosił 32,8%. Skala długotrwałego bezrobocia jest zbliżona do jej wartości w całym powiecie ilawskim.

Analizując lokalny rynek pracy warto również nadmienić, iż na terenie Gminy Zalewo do początku lat 90. XX wieku funkcjonowało 7 Państwowych Gospodarstw Rolnych – Międzychód, Rąbity, Dajny, Półwieś, Gubławki, Bądky oraz Girgajny. Oprócz tych miejscowości charakter obszaru popegeerowskiego posiadają również: Jańskowo, Wieprz,

⁴ 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.

Zatyki, Rudnia, Polajny oraz Bednarzówka, przy czym w dwóch ostatnich po likwidacji PGR nikt nie zamieszkuje. Dla wielu mieszkańców PGR stanowił ostatnie miejsce pracy. W momencie jego likwidacji osoby bez kwalifikacji zawodowych oraz kompetencji pozwalających poruszać się po rynku pracy w warunkach konkurencji, zostały niejako skazane na bezrobocie i marazm w miejscach zamieszkania. Co prawda, w okresie 25 lat od zmiany ustrojowej w Polsce nastąpiły silne przemiany gospodarcze, społeczne i kulturowe, które dotknęły również obszary wiejskie. Jednakże proces ten przyniósł ze sobą zarówno pozytywne jak i negatywne skutki. „Te pierwsze wiążą się ze wzrostem poziomu wykształcenia mieszkańców, intensywnym rozwojem pozarolniczej działalności gospodarczej, rozbudową systemów infrastruktury technicznej czy wzrostem aktywności społeczności lokalnej. Z kolei te drugie łączą się między innymi z nasilonym procesem odpływu migracyjnego młodych osób, spadkiem dochodów uzyskiwanych z produkcji rolniczej czy społecznymi i ekonomicznymi konsekwencjami zjawiska bezrobocia”⁵.

1.1.4. Warunki mieszkaniowe

Warunki, w jakich ludzie mieszkają, mogą stanowić nie tylko wyznacznik ich statusu społecznego i materialnego, ale także jeden z czynników decydujących o jakości ich życia. Tymczasem sytuacja mieszkaniowa Polaków, w świetle danych Eurostatu, daleko odbiega od standardów europejskich. Obraz polskiego mieszkalnictwa to przede wszystkim przeludnienie dotyczące prawie co drugiego obywatela, 914 tysięcy mieszkań (7% ogółu) bez splukiwanego ustępu, 462 tys. mieszkań (3%) bez bieżącej wody oraz aż 2,6 mln (19%) nieruchomości bez centralnego ogrzewania. Ponad 10% Polaków boryka się ponadto z problemem złego stanu technicznego mieszkania, przejawiającym się głównie w przeciekającym dachu oraz zawilgoceniu ścian i podłóg⁶, co uniemożliwia bądź utrudnia bieżące naprawy i remonty, a także może powodować problemy ze zdrowiem.

W analizowanym okresie (2010-2013) liczba mieszkań w Gminie Zalewo systematycznie się zwiększała. W 2013 roku wynosiła 2 095, podczas gdy w 2010 roku – 2 071. Jest to niewielki wzrost – o 24 mieszkania, czyli o 1,2%, jednak jak wskazują dane GUS niewielka jest również liczba mieszkań oddawanych co roku do użytkowania – w okresie 2010-2013 wynosiła łącznie 28, natomiast liczba nowych budynków mieszkalnych – 45.

Warto zauważyć, że systematycznie, choć w niewielkim stopniu rośnie również przeciętna powierzchnia użytkowa 1 mieszkania – z 70,6 m² w pierwszym roku analizy do 71,0 m² w ostatnim; oraz przeciętna powierzchnia użytkowa przypadająca na 1 osobę – wynosząca 20,5 m² w 2010 roku i 21,2 m² w 2013 roku.

Tabela 3. Wybrane wskaźniki dotyczące zasobów mieszkaniowych Gminy Zalewo w latach 2010-2013

Wyszczególnienie	2010	2011	2012	2013
Liczba mieszkań	2 071	2 082	2 088	2 095
Przeciętna powierzchnia użytkowa 1 mieszkania (m ²)	70,6	70,8	70,9	71,0
Przeciętna powierzchnia użytkowa na 1 osobę (m ²)	20,5	20,8	21,0	21,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

⁵ Szanse i zagrożenia oraz potencjalne kierunki rozwoju obszarów wiejskich w Polsce w ujęciu regionalnym. Raport podsumowujący, Warszawa 2012, s. 6.

⁶ <http://www.nieruchomosci.egospodarka.pl/122577,Co-5-mieszkanie-bez-ogrzewania-co-10-bez-lazienki,1,80,1.html>.

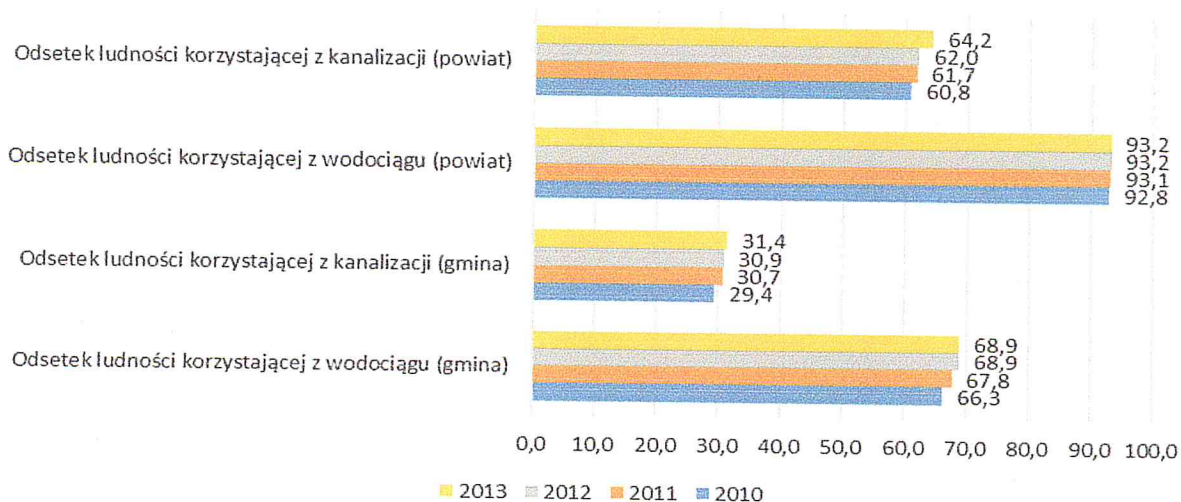
Powyższe wskaźniki kształtują się na poziomie niższym niż wyliczone dla całego powiatu iławskiego, w którym przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania wynosiła w 2013 roku 72,6 m², natomiast przypadająca na jedną osobę – 22,5 m². Warto również zwrócić uwagę na różnicowanie w ramach samej gminy. Otóż, mieszkanie w Zalewie jest przeciętnie o 4,3 m² mniejsze niż na obszarach wiejskich, a na jednego mieszkańca przypada tu powierzchnia o 1 m² mniejsza.

Wyposażenie mieszkań na terenie Gminy Zalewo w instalacje sanitarne należy ocenić pozytywnie. W 2013 roku w ustęp splukiwany wyposażonych było 88,1%, natomiast w łazienkę – 83,1%. Wskaźniki te kształtują się na trochę niższym poziomie niż w powiecie iławskim, gdzie wynosiły odpowiednio 94,4% i 91,4%. Analizując sytuację wewnątrz gminy, należy wskazać zasadniczo lepszą sytuację na terenie miasta, gdzie łazienkę ma 95,5% mieszkań, natomiast ustęp splukiwany 99,2%. Na obszarach wiejskich wskaźniki te kształtują się na poziomach 77,1% i 82,9%. Wieś charakteryzuje się również mniejszym odsetkiem mieszkań, które są podłączone do wodociągu.

Część zasobów mieszkaniowych pozostaje w posiadaniu gminy – w 2014 roku liczba mieszkań komunalnych w jej zasobach wynosiła 52, co oznacza, iż zwiększyła się o 1 w porównaniu do 2012 i 2013 roku. Liczba wniosków złożonych na mieszkanie komunalne zasadniczo nie ulega większym zmianom – w 2014 roku było ich 12, podobnie jak w 2012 roku.

Według danych GUS w 2013 roku z sieci kanalizacyjnej w Gminie Zalewo korzystało 31,4% ludności, natomiast z wodociągu – 68,9%. Dla porównania, wartości tych wskaźników dla powiatu iławskiego wynosiły odpowiednio 64,2% i 93,2%. Warto zauważyć, iż w latach 2010-2013 wzrósł odsetek ludności korzystającej z obu instalacji.

Wykres 6. Odsetek ludności Gminy Zalewo oraz powiatu iławskiego korzystającej z wodociągu i kanalizacji w latach 2010-2013 (w %)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Zadaniami w zakresie m.in. budownictwa mieszkaniowego, transportu, wodociągów i oczyszczania ścieków w Gminie Zalewo zajmuje się Zakład Gospodarki Komunalnej Sp. z o.o. w Zalewie.

1.1.5. Budżet gminy

Zamożność gminy, a więc przede wszystkim stan i struktura jej finansów, to jeden z czynników wpływających na jakość życia mieszkańców. Z budżetu gminy mogą być bowiem finansowane inwestycje w infrastrukturę techniczną, społeczną i mieszkaniową, a także zaspokajane różnorodne potrzeby mieszkańców, np. edukacyjne, zdrowotne, kulturalne czy sportowo-rekreacyjne. Z drugiej jednak strony środki budżetu gminy muszą być przeznaczane także na wsparcie osób i rodzin w trudnej sytuacji. Im więcej jest takich osób i im większej pomocy wymagają, tym większe środki gmina musi przeznaczać na pomoc społeczną, co może odbywać się kosztem inwestycji. Konsekwencją takiej sytuacji może być, w dłuższej perspektywie, poczucie obniżania jakości życia mieszkańców.

Gmina Zalewo zamknęła 2014 rok deficytem w wysokości 1 650 099,09 zł, przy czym dochody wyniosły 22 216 214,18 zł, natomiast wydatki 23 866 313,27 zł. Wśród dochodów ogółem 21 917 651,63 zł to dochody bieżące, w tym dochody własne w wysokości 8 123 047,12 zł oraz subwencja ogólna w kwocie 8 065 830,00 zł. Dotacje celowe (5 683 795,27 zł) stanowiły 25,9% wykonanych dochodów bieżących. W ramach wydatków budżetowych, wydatki bieżące wyniosły w 2014 roku 19 897 747,95 zł, natomiast majątkowe 3 968 565,32 zł⁷. W świetle statystyki GUS, udział dochodów własnych (bez subwencji ogólnej) w dochodach gminy w latach 2010-2013 kształtował się na poziomie od 27,7% w 2010 roku do 33,2% w 2013 roku.

Zdecydowanie najwięcej środków wydatkowanych jest w ramach działu 801 „Oświata i wychowanie”. W 2013 roku wydatki na utrzymanie placówek oświatowych stanowiły 32,8% wszystkich wydatków gminy. Na drugim miejscu znalazły się wydatki na „Pomoc społeczną” w ramach działu 852, stanowiące 23,5%.

Tabela 4. Wydatki i dochody przypadające na 1 mieszkańca w Gminie Zalewo i powiecie ławskim w latach 2011-2013

Wyszczególnienie	2011		2012		2013	
	Gmina	Powiat	Gmina	Powiat	Gmina	Powiat
dochody ogółem na 1 mieszkańca	2 927,78	3 168,81	3 391,17	3 256,46	3 378,15	3 176,02
dochody własne na 1 mieszkańca	928,52	1 352,17	1 053,35	1 295,03	1 123,00	1 376,39
wydatki ogółem na 1 mieszkańca	2 877,76	3 179,87	3 458,84	3 294,44	3 433,95	3 057,69

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Analiza dochodów i wydatków Gminy Zalewo przypadających na jednego mieszkańca w latach 2010-2013 wskazuje na wzrost dochodów ogółem – w 2013 roku w porównaniu do 2011 wzrosły one o 450,37 zł/osobę (o 15,4%). Zwiększyła się również kwota dochodów własnych – o 194,48 zł/osobę (o 20,9%) oraz wydatków – o 556,19 zł/osobę (o 19,3%). Okazuje się, że zmiany są silniejsze i bardziej wyraźne niż w przypadku odnotowanych w całym powiecie ławskim, w którym wydatki ogółem na mieszkańca zmniejszyły się, natomiast dochody ogółem i dochody własne wzrosły nieznacznie – odpowiednio o 7,21 zł/osobę (o 0,2%) oraz o 24,22 zł/osobę (o 1,8%).

⁷ Zarządzenie Nr 0050-60/2014 Burmistrza Zalewa z dnia 26 maja 2015 roku w sprawie przyjęcia informacji dotyczącej wykonania budżetu Gminy Zalewo w 2014 roku (w tym kwotę deficytu/nadwyżki budżetowej oraz pozostałe informacje wymienione w art. 37 ust. 1 pkt 2 ustawy o finansach publicznych).

1.1.6. Aktywność społeczna mieszkańców

Zaangażowanie społeczne może przyjmować różnorodne formy – od pomocy sąsiedzkiej i dbałości o czystość najbliższego otoczenia, poprzez działalność w grupach nieformalnych, członkostwo w organizacjach pozarządowych, wolontariat, udział w wyborach i referendach, aż po aktywność w kreowaniu lokalnych polityk publicznych, wyrażającą się np. w inicjowaniu i udziale w konsultacjach społecznych. Pod względem rozwoju społecznego, istotnym obszarem aktywności społeczeństwa jest zaangażowanie w działalność organizacji pozarządowych. W świetle danych Krajowego Rejestru Sądowego (KRS)⁸ na terenie Gminy Zalewo swoją siedzibę posiada 17 takich organizacji:

- ✓ Towarzystwo Miłośników Przyrody Warmii i Mazur „Natura” w Elblągu (Jerzwałd);
- ✓ Ochotnicza Straż Pożarna w Jerzwałdzie;
- ✓ Ochotnicza Straż Pożarna w Zalewie;
- ✓ Ochotnicza Straż Pożarna Dobrzykach;
- ✓ Ochotnicza Straż Pożarna w Urowie;
- ✓ Ochotnicza Straż Pożarna w Wielowisi;
- ✓ Ochotnicza Straż Pożarna w Jaśkowie;
- ✓ Ochotnicza Straż Pożarna w Borecznie;
- ✓ Ochotnicza Straż Pożarna w Janikach Wielkich;
- ✓ Ludowy Klub Sportowy „Unia” w Urowie;
- ✓ Towarzystwo Miłośników Ziemi Zalewskiej (Zalewo);
- ✓ Stowarzyszenie „Pomocni ludziom – Rucewo” im. Zenona Noconia;
- ✓ Stowarzyszenie Dziedzictwa Kulturowego „Izba Pamięci w Zalewie”;
- ✓ Stowarzyszenie Wspierania Inicjatyw Lokalnych „Róbmy swoje” (Matyty);
- ✓ Stowarzyszenie „Zawsze razem” (Zalewo);
- ✓ Zalewskie Stowarzyszenie Alfa (Zalewo);
- ✓ Stowarzyszenie „Otwieracz” (Urowo).

Bardzo ważna dla rozwoju społecznego i integracji lokalnych społeczności jest aktywność mieszkańców na rzecz ich najbliższego otoczenia. Pod tym względem na uwagę zasługują m.in. mieszkańcy Urowa i Wielowisi – miejscowości, które uczestniczą w Programie Odnowy Wsi Województwa Warmińsko-Mazurskiego, uzyskując we współpracy z Gminą Zalewo dotacje na działania służące ich rozwojowi w ramach konkursu „Aktywna Wieś Warmii, Mazur i Powiśla”. W 2015 roku w Urowie jest realizowany projekt „Budowa siłowni napowietrznej”, natomiast w Wielowisi „Montaż elementów siłowni napowietrznej”. Istotą tych działań będzie stanowić zaangażowanie mieszkańców. Sołectwo Wielowieś zakwalifikowało się ponadto do udziału w lokalnej inicjatywie „Estetyczna i czysta wieś miejscem, gdzie żyjemy” realizowanej w ramach projektu „EKO-GRUPY - grupy odnowy wsi Warmii i Mazur dbają o środowisko”, realizowanego przez Towarzystwo Przyjaciół Dzieci Oddział Okręgowy w Morągu w ramach środków pozyskanych z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska. Dzięki tej inicjatywie mieszkańcy zagospodarują linię brzegową zbiornika wodnego w Wielowisi – zostaną wykonane ścieżki spacerowe i miejsce na ognisko, zamontowane ławki, nasadzone krzewy. Realizacja tych działań przewidziana jest na 2016 rok⁹.

⁸ Stan na 7.07.2015 r.

⁹ http://www.zalewo.pl/index.php?option=com_k2&view=item&id=501:aktywnym-warto-by-%C4%87&Itemid=165.

Współpraca Gminy Zalewo z organizacjami pozarządowymi odbywa się na podstawie rocznych programów. Główny cel *Programu współpracy Gminy Zalewo z organizacjami pozarządowymi oraz podmiotami wymienionymi w art. 3 ust. 3 ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie na rok 2015* stanowi kształtowanie form i zakresu współpracy pomiędzy samorządem i organizacjami pozarządowymi. Wśród celów szczegółowych warto wskazać umocnienie lokalnych działań; stworzenie warunków dla powstania inicjatyw i struktur funkcjonujących na rzecz społeczności lokalnych; umacnianie w społecznej świadomości poczucia odpowiedzialności za siebie, swoje otoczenie, wspólnotę i jej tradycję; zwiększenie wpływu sektora obywatelskiego na kształtowanie polityki społecznej w gminie; zwiększenie udziału mieszkańców w rozwiązywaniu lokalnych problemów oraz poprawę jakości życia poprzez pełniejsze zaspokajanie potrzeb społecznych.

Współpraca może mieć formę zarówno finansową poprzez zlecenie realizacji zadań publicznych bądź pozafinansową, polegającą m.in. na wzajemnym informowaniu się o planowanych kierunkach działań, informowaniu organizacji o potencjalnych źródłach finansowania, inicjowania lub współorganizowania szkoleń i konferencji z zakresu przygotowania ofert i wniosków aplikacyjnych oraz zawierania umów o wykonanie inicjatywy lokalnej. Za priorytetowe zadania publiczne w 2015 roku uznano ochronę i promocję zdrowia; wspieranie i upowszechnianie kultury fizycznej; ratownictwo i ochronę ludności; działalność na rzecz organizacji pozarządowych oraz innych podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy; przeciwdziałanie uzależnieniom i patologiom społecznym; kultury, sztuki oraz ochrony dóbr kultury i dziedzictwa narodowego. W latach 2013-2014 organizacje pozarządowe zrealizowały przy wsparciu finansowym Gminy Zalewo 25 zadań (11 w 2013 roku i 14 w 2014 roku) na łączną kwotę 291 788,00 zł.

1.1.7. Dostępność usług społecznych

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

Oświata i wychowanie

Do zadań własnych gminy, zgodnie z art. 7 pkt 8 ustawy o samorządzie gminnym, należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty w zakresie edukacji. Realizując zadania ustawowe Gmina Zalewo prowadzi 4 placówki:

- ✓ Szkoła Podstawowa im. Marii Zientary-Malewskiej w Bartach,
- ✓ Zespół Szkół w Dobrzykach,
- ✓ Zespół Szkół w Borecznie,
- ✓ Zespół Szkół w Zalewie.

Zespoły Szkół w Dobrzykach i Borecznie obejmują sześcioklasowe szkoły podstawowe oraz gimnazja. W ramach Zespołu Szkół w Zalewie natomiast funkcjonuje Szkoła Podstawowa im. K. I. Gałczyńskiego, Gimnazjum oraz od 1 września 2012 roku – Przedszkole Miejskie. W szkołach realizowane są różnego rodzaju zajęcia m.in. sportowe i teatralne, a uczniowie biorą udział w różnego rodzaju konkursach, olimpiadach, programach i projektach. Ponadto przy Zespole Szkół w Borecznie działa Uczniowski Klub Sportowy VEGA.

Zadaniami związanymi z funkcjonowaniem gminnych placówek oświatowych zajmuje się Zespół Obsługi Szkół i Przedszkoli w Zalewie.

Kultura

Gmina Zalewo prowadzi dwie instytucje kultury: Miejsko-Gminne Centrum Kultury w Zalewie oraz Miejsko-Gminną Bibliotekę Publiczną w Zalewie wraz z jej filiami w Borecznie i Jerzwałdzie.

MGCK w Zalewie adresuje swoją działalność do całego środowiska lokalnego, mając na celu zwiększanie uczestnictwa mieszkańców w życiu kulturalno-artystycznym. W jego ramach organizowane są m.in. zajęcia teatralne, muzyczne, językowe, taneczne i plastyczno-muzyczne. Od 2002 roku działa Grupa Teatralna „Koliber”, w skład której wchodzi dwa zespoły: grupa młodszą (dzieci i młodzież do 13 roku życia) oraz starsza (uczniowie gimnazjum). W 2012 roku natomiast powstał Zespół Śpiewaczy „Jezioranki”.

Biblioteka Publiczna służy rozwijaniu i zaspokajaniu potrzeb czytelniczych społeczeństwa Gminy Zalewo oraz upowszechnianiu wiedzy i rozwojowi kultury. W zakresie jej funkcjonowania jest m.in. dążenie do objęcia oddziaływaniami wszystkich środowisk społeczno-zawodowych; gromadzenie, opracowanie i przechowywanie materiałów bibliotecznych, w tym dokumentów życia społecznego Gminy Zalewo; prowadzenie działalności informacyjno-bibliograficznej; udostępnianie i wypożyczanie zbiorów bibliotecznych; a także współdziałanie z instytucjami oświatowo-wychowawczymi, placówkami upowszechniania kultury i organizacjami w zaspokajaniu potrzeb oświatowo-kulturalnych.

MGBP w Zalewie bierze udział w programach i inicjatywach takich jak „Promocja czytelnictwa”, „Akademia Orange dla Bibliotek”, „Program Rozwoju Bibliotek” oraz „Cała Polska czyta dzieciom”, które służą jej rozwojowi, a także wzbogacaniu oferty dla mieszkańców gminy.

W Gminie Zalewo funkcjonuje 20 gminnych świetlic wiejskich, które służą integracji lokalnych społeczności oraz inicjowaniu aktywności mieszkańców na rzecz rozwoju miejscowości. Są to świetlice w miejscowościach: Bajdy, Barty, Bądky, Boreczno, Dajny, Dobrzyki, Gajdy, Girgajny, Janiki Wielkie, Jańskowo, Jerzwałd, Mazanki, Międzychód, Urowo, Półwieś, Rąbity, Śliwa, Wieprz, Wielowieś oraz Witoszewo.

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.

W świetle danych GUS na terenie Gminy Zalewo w 2014 roku funkcjonowała 1 przychodnia – Niepubliczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Zalewie. W jej ramach pacjenci mogą skorzystać z usług pracowni USG, poradni ginekologicznej i chirurgicznej, gabinetu fizjoterapii oraz usług pielęgniarek środowiskowo-rodzinnych. W 2014 roku liczba porad udzielonych w ramach podstawowej opieki zdrowotnej wyniosła 22 996. Na terenie gminy działają ponadto 2 ogólnodostępne apteki, natomiast z leczenia szpitalnego oraz całodobowej opieki ambulatoryjnej mieszkańcy mogą skorzystać w Szpitalu Powiatowym w Hławie.

Pomoc społeczna

Podstawową jednostką organizacyjną Gminy Zalewo w systemie pomocy społecznej jest Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Zalewie. Realizuje on ustawowe zadania gminy w zakresie pracy z osobami i rodzinami znajdującymi się w trudnej sytuacji życiowej, polegające w szczególności na przyznawaniu i wypłacaniu przewidzianych ustawą świadczeń (np. zasiłek celowy, zasiłek okresowy); pracy socjalnej; analizie i ocenie zjawisk rodzących zapotrzebowanie na świadczenia z pomocy społecznej; realizacji zadań wynikających z rozeznaczonych potrzeb społecznych; rozwijaniu nowych form pomocy społecznej i samopomocy w ramach zidentyfikowanych potrzeb. Ośrodek prowadzi również zadania wynikające z ustawy o świadczeniach rodzinnych, a także inne działania na rzecz osób zagrożonych wykluczeniem społecznym.

Od 2008 roku MOPS realizował projekt systemowy PO KL pn. „LEPSZE JUTRO”. W 2014 roku zostały do niego zakwalifikowane 24 osoby, w tym 8 osób z Zalewa, 10 osób (młodzież gimnazjalna) z Boreczna oraz 6 osób z Urowa, objętych Programem Aktywności Lokalnej. Uczestnicy brali udział m.in. w warsztatach kompetencji interpersonalnych i społecznych, spotkaniach z psychologiem, warsztatach zarządzania czasem i budżetem zajęciach z profilaktyki chorób cywilizacyjnych, warsztatach aktywizacji zawodowej, treningu asertywności oraz zajęciach socjoterapeutycznych. Ponadto dla grupy osób dorosłych z Zalewa zorganizowano kursy zawodowe: animator kultury, kurs księgowości, kurs kasy fiskalnej, kelner/ barman, kurs masażysty oraz kurs projektowania ogrodów.

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 celowi¹⁰. W 2014 roku pracą socjalną było objętych 418 rodzin, w tym samej pracy socjalnej udzielono 186 rodzinom; ponadto zawarto 35 kontraktów socjalnych.

Przy MOPS w Zalewie funkcjonuje Klub Integracji Społecznej, który oferuje swoim uczestnikom bezpłatne zajęcia z reintegracji społecznej i zawodowej. Celem jego działania jest udzielanie wsparcia osobom o podobnych trudnościach i problemach życiowych, minimalizowanie skutków bezrobocia, uczenie pracy zespołowej, pomoc w wychodzeniu z izolacji i osamotnienia, ułatwienie powrotu do aktywnego udziału w życiu zawodowym, społecznym i rodzinnym, a także przygotowywanie uczestników do podjęcia zatrudnienia. W 2014 roku ze wsparcia KIS skorzystały 63 osoby.

MOPS prowadzi również Świetlicę Terapeutyczną dla Osób Niepełnosprawnych „Tęcza” w Zalewie – w 2014 roku uczęszczało do niej 18 osób. Niezależnie natomiast od MOPS funkcjonuje Placówka Wsparcia Dziennego „Słoneczko”, będąca samodzielną jednostką Gminy Zalewo, podlegającą bezpośrednio burmistrzowi.

W 2014 roku w MOPS w Zalewie pracowało dwóch asystentów rodziny. Jest to forma pomocy skierowana do rodzin z dziećmi, w których istnieje skumulowanie różnych problemów społecznych takich jak: nieporadność życiowa, problemy opiekuńczo-wychowawcze z dziećmi, wycofanie, uzależnienia, bezrobocie itp. Jest to pomoc systemowa, prowadzona poprzez dostarczenie umiejętności i wiedzy, które pomogą rodzinie w radzeniu sobie z problemami życiowymi. Działaniami asystentów objętych było 25 rodzin, w których wychowywało się 81 dzieci do 18-tego roku życia.

¹⁰ Art. 6 pkt. 12 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

Przy MOPS w Zalewie działa ponadto Zespół Interdyscyplinarny, który realizuje zadania określone w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. Działania ZI mają na celu przeciwdziałanie zjawisku przemocy w środowisku rodzinnym, a także kompleksowe wsparcie rodziny w celu przywrócenia prawidłowego jej funkcjonowania w społeczeństwie. W skład ZI wchodzi przedstawiciele jednostek organizacyjnych pomocy społecznej, gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych, policji, oświaty, ochrony zdrowia, organizacji pozarządowych oraz kuratorzy sądowi. Zespół Interdyscyplinarny tworzy dla indywidualnych przypadków grupy robocze w celu rozwiązywania problemów związanych z wystąpieniem przemocy w rodzinie. W 2014 roku powołano 22 grupy robocze, których pomocą objęto 54 rodziny, w tym 50 kobiet, 47 mężczyzn oraz 60 dzieci.

Rodzinom, posiadającym co najmniej troje dzieci przysługuje Karta Dużej Rodziny, wydawana bezpłatnie każdemu jej członkowi, niezależnie od dochodu. W 2014 roku wydano 10 takich Kart.

Pomoc i wsparcie rodzinom, w których występują problemy alkoholowe oraz przemoc udzielane są w dwóch formach: działalności Gminnej Komisji Rozwiązywania Problemów Alkoholowych w Zalewie oraz podległego jej Punktu Konsultacyjnego. Uczestnikami Punktu są osoby uzależnione od alkoholu, osoby współuzależnione, DDA (Dorośle Dzieci Alkoholików), osoby wobec których stosowana jest przemoc, a także osoby utrzymujące abstynencję i wspomagające się kontaktem z terapeutą.

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 postępowania¹¹.

O stan bezpieczeństwa na terenie Gminy Zalewo dbają przede wszystkim:

- ✓ Komenda Powiatowa Policji w Iławie, której zadaniem jest pilnowanie przestrzegania prawa i ściganie przestępców, jak również zapewnienie ochrony i pomocy w sytuacjach kryzysowych zarówno wobec ludzi jak i mienia; KPP prowadzi cztery wydziały: prewencji, ruchu drogowego, kryminalny oraz do walki z przestępczością przeciwko mieniu. Ponadto, w Zalewie zlokalizowany jest Posterunek Policji.
- ✓ Straż pożarna – formacja przeznaczona do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami; teren gminy objęty jest działaniami Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Iławie, ponadto funkcjonują tu jednostki OSP w Jerzwałdzie, Zalewie, Dobrzykach, Urowie, Wielowisi, Jaśkowie, Borecznie i Janikach Wielkich.

1.1.8. Główne problemy gminy w ujęciu pomocy społecznej

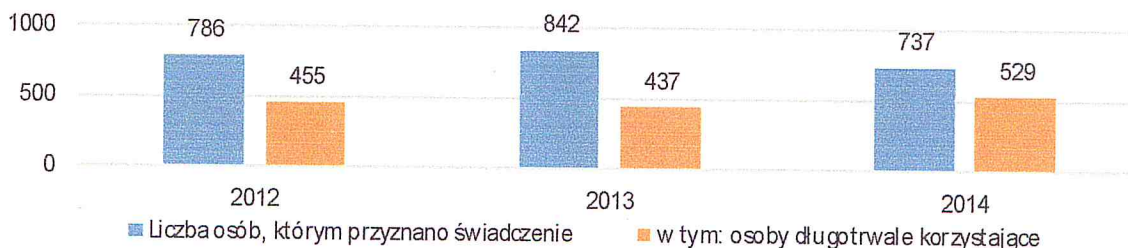
Problem społeczny to pewien stan rzeczywistości, który znaczna część społeczeństwa ocenia negatywnie jako rozdźwięk pomiędzy tym jak jest, a tym jak być powinno. Jest to zjawisko niekorzystne również z punktu widzenia państwa, ponieważ utrudnia lub nawet uniemożliwia samodzielne oraz efektywne funkcjonowanie osób i rodzin. Konsekwencją problemów społecznych są różne przejawy wykluczenia społecznego.

W 2014 roku pomocy i wsparcia udzielono łącznie 1 342 osobom, które stanowiły prawie jedną piątą (19,2%) mieszkańców Gminy Zalewo. Świadczenie przyznane zostało 737 osobom, co oznacza spadek w porównaniu z poprzednimi latami – o 105 osób, tj. o 12,5% w porównaniu do 2013 roku i o 49 osób (o 6,2%) w odniesieniu do 2012 roku. Za niepokojący

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

można uznać wzrost liczby i odsetka osób długotrwale korzystających z pomocy społecznej – w 2012 roku w liczbie 455 stanowiły one 57,9% ogółu świadczeniobiorców, natomiast w 2014 roku ich liczba wyniosła już 529, a odsetek 71,8%.

Wykres 7. Osoby, którym przyznano świadczenie z pomocy społecznej w latach 2012-2014 w Gminie Zalewo



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MOPS.

W strukturze osób korzystających z pomocy społecznej przeważają kobiety – w 2014 roku w liczbie 405 stanowiły 55,0% ogółu świadczeniobiorców. Biorąc natomiast pod uwagę wiek, najliczniejszą grupę stanowią osoby do 17 roku życia (373; 50,6%), a następnie osoby w wieku produkcyjnym (291; 39,5%). Świadczeniobiorcy w poprodukcyjnym okresie życia w liczbie 73, stanowili 9,9% ogółu.

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

Tabela 5. Powody przyznawania pomocy społecznej w Gminie Zalewo w latach 2012-2014

Wyszczególnienie	2012		2013		2014	
	Liczba rodzin	Liczba osób w rodzinach	Liczba rodzin	Liczba osób w rodzinach	Liczba rodzin	Liczba osób w rodzinach
ubóstwo	27	90	31	98	205	697
bezrobocie	240	865	266	918	212	743
niepełnosprawność	112	270	122	298	136	336
długotrwała lub ciężka choroba	120	286	135	333	154	367
bezradność w sprawach opiek-wych	53	232	55	233	68	285
alkoholizm	28	81	26	72	50	156
narkomania	0	0	0	0	0	0
potrzeba ochrony macierzyństwa	89	x	89	x	110	x
w tym: wielodzietność	68	x	64	x	82	x
bezdomność	5	13	8	16	15	16
opuszczenie zakładu karnego	13	18	11	16	7	7
zdarzenia losowe	2	2	3	10	1	4

klęski żywiołowe i ekologiczne	0	0	0	0	0	0
sieroctwo	0	0	0	0	0	0
przemoc w rodzinie	12	57	43	155	10	47
ochrona ofiar handlu ludźmi	0	0	0	0	0	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MOPS.

W świetle powyższych danych, wśród głównych powodów udzielania pomocy i wsparcia należy wskazać 1) bezrobocie; 2) ubóstwo¹²; 3) długotrwałą lub ciężką chorobę; 4) niepełnosprawność; 5) bezradność w sprawach opiekuńczo-wychowawczych oraz 6) alkoholizm. Problemy te są trudne do przezwyciężenia przede wszystkim ze względu na utrwalony charakter, współwystępowanie ze sobą i wzajemne warunkowanie.

1.1.9. Dysfunkcje społeczne

Dysfunkcja, według słownika języka polskiego, oznacza ogólnie „nieprzystosowanie czegoś do pełnienia określonych funkcji”, a w sensie biologicznym – „nieprawidłowe funkcjonowanie komórki, tkanki, narządu lub całego organizmu”¹³. Z punktu widzenia lokalnej polityki społecznej dysfunkcjami będą zjawiska, które w sposób negatywny wpływają na funkcjonowanie systemu społecznego. Zakłócają one równowagę społeczną, ponieważ wiążą się z naruszeniem prawa i powszechnie przyjętych norm, a także bardzo często z degradacją psychiczną i/lub fizyczną osób (zaburzenia relacji interpersonalnych, rozpad więzi rodzinnych, chroniczny stres, zaburzenia zdrowotne itp.). Wśród dysfunkcji społecznych można wskazać m.in. uzależnienia, przemoc w rodzinie i zagrożenia bezpieczeństwa publicznego.

Uzależnienia

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

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

Określenie rzeczywistej skali zjawiska uzależnień nie jest możliwe, ponieważ niejednokrotnie mają one nieuświadomiony charakter i są trudne do zdiagnozowania, a osoby uzależnione nie chcą przyznać się do problemu. Utrudnienie stanowi też fakt pojawiania się coraz to nowych rodzajów uzależnień oraz fragmentaryczność statystyk różnych instytucji i organizacji zajmujących się problematyką uzależnień. Z punktu widzenia pomocy społecznej ważnym aspektem jest również większa skłonność klientów do przyznania się do problemów ubóstwa, bezrobocia, niepełnosprawności czy choroby niż do alkoholizmu bądź narkomanii. Niemniej

¹² Ubóstwo nie występuje jako samodzielna przesłanka udzielenia pomocy społecznej – musi występować wraz z innym powodem.

¹³ <http://sjp.pwn.pl/slownik/2555725/dysfunkcja>

jednak statystyki te również stanowią cenne źródło informacji.

W 2014 roku z tytułu alkoholizmu z pomocy społecznej korzystało 50 rodzin, w skład których wchodziło 156 osób. Okazuje się, że alkoholizm stał się jednym z sześciu dominujących problemów społecznych w Gminie Zalewo. W latach 2012-2014 do GKRPA złożono łącznie 82 wnioski o zastosowanie obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu, przebadanych w przedmiocie uzależnienia od alkoholu zostało 60 osób, natomiast do Sądu Rejonowego w Hławie złożono 55 wniosków o zastosowanie obowiązku poddania się leczeniu odwykowemu. Liczby te, w odniesieniu chociażby do liczby mieszkańców gminy, mogą wydawać się dość niskie, należy jednak pamiętać, że GKRPA podejmuje wskazane wyżej działania przede wszystkim w stosunku do osób pijących w sposób szkodliwy, zagrażających osobom w najbliższym otoczeniu rodzinnym czy sąsiedzkiem.

Wykres 8. Wybrane dane dotyczące działalności GKRPA w latach 2012-2014



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GKRPA.

Warto również zwrócić uwagę na fakt, iż w analizowanym okresie rośnie liczba osób korzystających ze wsparcia Punktu Konsultacyjnego w Zalewie – w 2012 wynosiła 105 osób, w 2013 roku wzrosła do 119, natomiast w 2014 roku zwiększyła się do 161 osób, którym udzielono 756 porad. Wśród uczestników Punktu, największą grupę stanowią osoby z problemem alkoholowym (45,3%), dorośli członkowie rodziny z problemem alkoholowym to 19,9%, sprawcy przemocy w rodzinie 11,2%, natomiast osoby doznające przemocy 5,0%.

Przemoc w rodzinie

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

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.

Odzwierciedlenie uwarunkowań przemocy w rodzinie stanowią statystyki pomocy społecznej. W ich świetle, w 2014 roku z pomocy z tego tytułu skorzystało 10 rodzin, w skład których wchodziło 47 osób. W analizowanym okresie największa odnotowana skala przemocy w rodzinie miała miejsce w 2013 roku, w którym z pomocy z tego tytułu skorzystały 43 rodziny i aż 155 osób. Ponadto, w 2014 roku 54 rodziny objęte były procedurą Niebieskiej Karty (dla porównania w 2013 roku – 42), natomiast w 25 rodzinach zakończono procedurę w wyniku ustania przemocy i uzasadnionego przypuszczenia o zaprzestaniu dalszego stosowania przemocy w rodzinie oraz po zrealizowaniu indywidualnego planu pomocy.

Zagrożenia bezpieczeństwa publicznego

W świetle *Oceny stanu bezpieczeństwa i zagrożenia przestępczością, efektów ścigania sprawców przestępstw i wykroczeń Posterunku Policji w Zalewie za okres minionego 2014 roku* najpoważniejszymi problemami społeczności lokalnych są ubóstwo, alkoholizm oraz przemoc w rodzinie. Na terenie gminy odnotowywane są głównie przestępstwa drobne, o niskim ciężarze gatunkowym, w szczególności dotyczące niszczenia lub kradzieży mienia, kierowania pojazdem w stanie nietrzeźwości lub po użyciu alkoholu, a także uszkodzenia ciała. Przestępstwa te charakteryzują się dużą uciążliwością dla mieszkańców.

W 2014 roku w rejonie działania Posterunku Policji w Zalewie stwierdzono 169 przestępstw, czyli o 60 więcej niż w 2013 roku i o 13 więcej niż w 2012 roku. Jednocześnie w odniesieniu do 2013 roku wzrósł, o 8,8 punktów procentowych, wskaźnik wykrywalności ogólnej. W 2014 roku ukształtował się na poziomie 81,25%.

Wykres 9. Wybrane dane dotyczące przestępstw w rejonie działania Posterunku Policji w Zalewie



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Policji w Zalewie.

Ponadto, w 2014 roku w rejonie działania Posterunku represjonowano 822 wykroczenia, przy czym w 104 przypadkach skierowano wnioski o ukaranie do sądu, w 236 – nałożono mandaty karne, natomiast w pozostałych udzielono pouczeń za wykroczenia. W porównaniu do 2013 roku liczba odnotowanych wykroczeń spadła o 255.

Istotne dla bezpieczeństwa publicznego są również zagrożenia związane z ruchem drogowym. W 2014 roku zaistniało 10 wypadków, odnotowano 54 kolizje oraz zatrzymano 28 nietrzeźwych kierujących pojazdami. W wyniku zdarzeń drogowych śmierć poniosła 1 osoba, natomiast 14 zostało rannych.

1.2. Problemy i potrzeby mieszkańców w świetle wyników badań społecznych

Badanie potrzeb i oczekiwań społecznych na potrzeby opracowania SRPS zostały przeprowadzone dwiema metodami, tj. za pomocą kwestionariusza do samodzielnego wypełnienia przez respondentów oraz poprzez spotkania z mieszkańcami.

W badaniu ankietowym wzięło udział 284 mieszkańców Gminy Zalewo, z czego 73,5% to osoby zamieszkujące na obszarach wiejskich, natomiast 26,5% to mieszkańcy miasta. Wśród respondentów 68,0% stanowiły kobiety, a 32,0% mężczyźni. Struktura badanych mieszkańców nie odzwierciedla całkowicie struktury społeczeństwa gminy, w której odsetek obu płci zbliżony jest do 50%. Z relacji ankieterek taka różnica wynika przede wszystkim z większej otwartości i chęci do udziału w badaniu ankietowym kobiet niż mężczyzn.

Tabela 6. Charakterystyka respondentów badania ankietowego

Wyszczególnienie	Liczba wskazań	Odsetek respondentów
Miejsce zamieszkania (n=283)		
Miasto	75	26,5%
Wieś	208	73,5%
Płeć (n=284)		
Kobieta	193	68,0%
Mężczyzna	91	32,0%
Wiek (n=284)		
15-29 lat	77	27,1%
30-44 lata	99	34,9%
45-59 lat	76	26,8%
60 lat i więcej	32	11,3%
Wykształcenie (n=282)		
Wyższe	44	15,6%
Policealne	18	6,4%
Średnie zawodowe	66	23,4%
Średnie ogólnokształcące	27	9,6%
Zasadnicze zawodowe	69	24,5%
Gimnazjalne i niższe	58	20,6%
Sytuacja społeczno-zawodowa (n=281)		
Uczeń	17	6,0%
Student	12	4,3%
Pracownik najemny	99	35,2%
Własna działalność gospodarcza	16	5,7%
Emeryt(ka)/rencista(ka)	42	14,9%
Rolnik	20	7,1%
Niepracujący/a - bezrobotny/a	69	24,6%
Inne	6	2,1%
Korzystanie z pomocy społecznej (n=284)		
Tak	53	18,7%
Nie	231	81,3%

Źródło: opracowanie własne.

Biorąc pod uwagę wiek respondentów, dominują osoby w przedziale 30-44 lata, które stanowią 34,9% ogółu badanych – struktura jest tu jednak dość zróżnicowana, ponieważ osoby od 15 do 29 roku życia stanowią 27,1%, osoby od 45 do 59 lat – 26,8%, natomiast od 60 lat wzwyż – 11,3%. Zróżnicowane jest również wykształcenie respondentów i ich sytuacja społeczno-zawodowa. Wśród osób, które wzięły udział w badaniu, prawie jedna czwarta (24,5%) ukończyła szkołę zasadniczą zawodową, a niewiele mniej (23,4%) średnią zawodową. Wykształcenie gimnazjalne lub niższe posiada 20,6% respondentów, wyższe 15,6%, średnie ogólnokształcące 9,6%, natomiast policealne 6,4%.

Więcej niż jedna trzecia badanych (35,2%) to osoby pracujące na umowę o pracę, 7,1% stanowią rolnicy, natomiast 5,7% prowadzi własną działalność gospodarczą. Prawie jedna czwarta respondentów (24,6%) to osoby niepracujące i bezrobotne, 14,9% emeryci lub renciści, a 10,3% uczniowie i studenci. Ponad 81% badanych nie korzysta ze świadczeń pomocy społecznej.

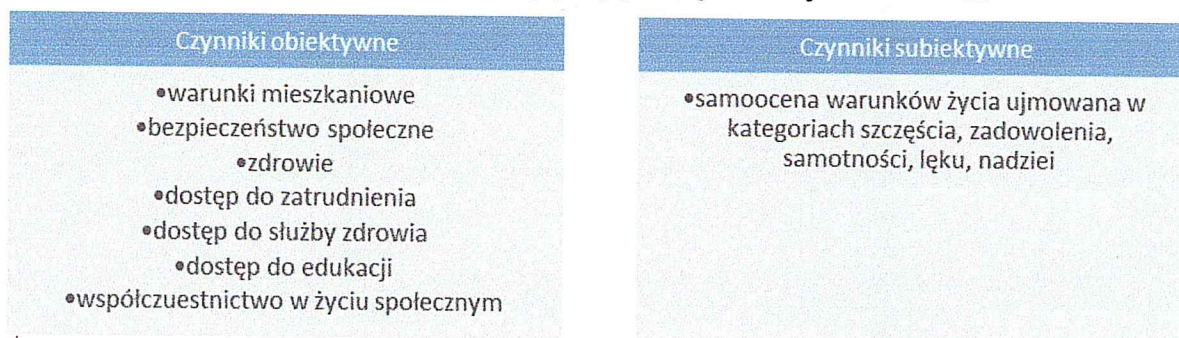
Spotkania z mieszkańcami gminy zostały przeprowadzone w dwóch miejscowościach: Urowie i Jerzwaldzie. Wzięło w nich udział 35 osób, w tym tylko jeden mężczyzna, co przemawia za tezą o otwartości kobiet, a także może świadczyć o większej aktywności społecznej kobiet niż mężczyzn w gminie.

Wyniki badań zostaną przedstawione w trzech głównych obszarach: 1) oceny jakości i warunków życia w gminie, 2) problemów i dysfunkcji społecznych w rodzinie i najbliższym otoczeniu, a także 3) aktywności społecznej badanych mieszkańców.

1.2.1. Jakość życia w gminie z perspektywy mieszkańców

Pojęcie jakości życia jest jednym z kluczowych pojęć dla polityki społecznej – w świetle definicji Światowej Organizacji Zdrowia rozumiane jest jako „indywidualny sposób postrzegania przez jednostkę jej pozycji życiowej w kontekście kulturowym i systemu wartości, w którym żyje, oraz w odniesieniu do zadań, oczekiwań i standardów wyznaczonych uwarunkowaniami środowiskowymi”¹⁴. Jakość życia może być kształtowana przez różnorodne czynniki, zarówno o charakterze obiektywnym, jak i subiektywnym¹⁵.

Rysunek 2. Czynniki wpływające na jakość życia człowieka



Źródło: opracowanie własne.

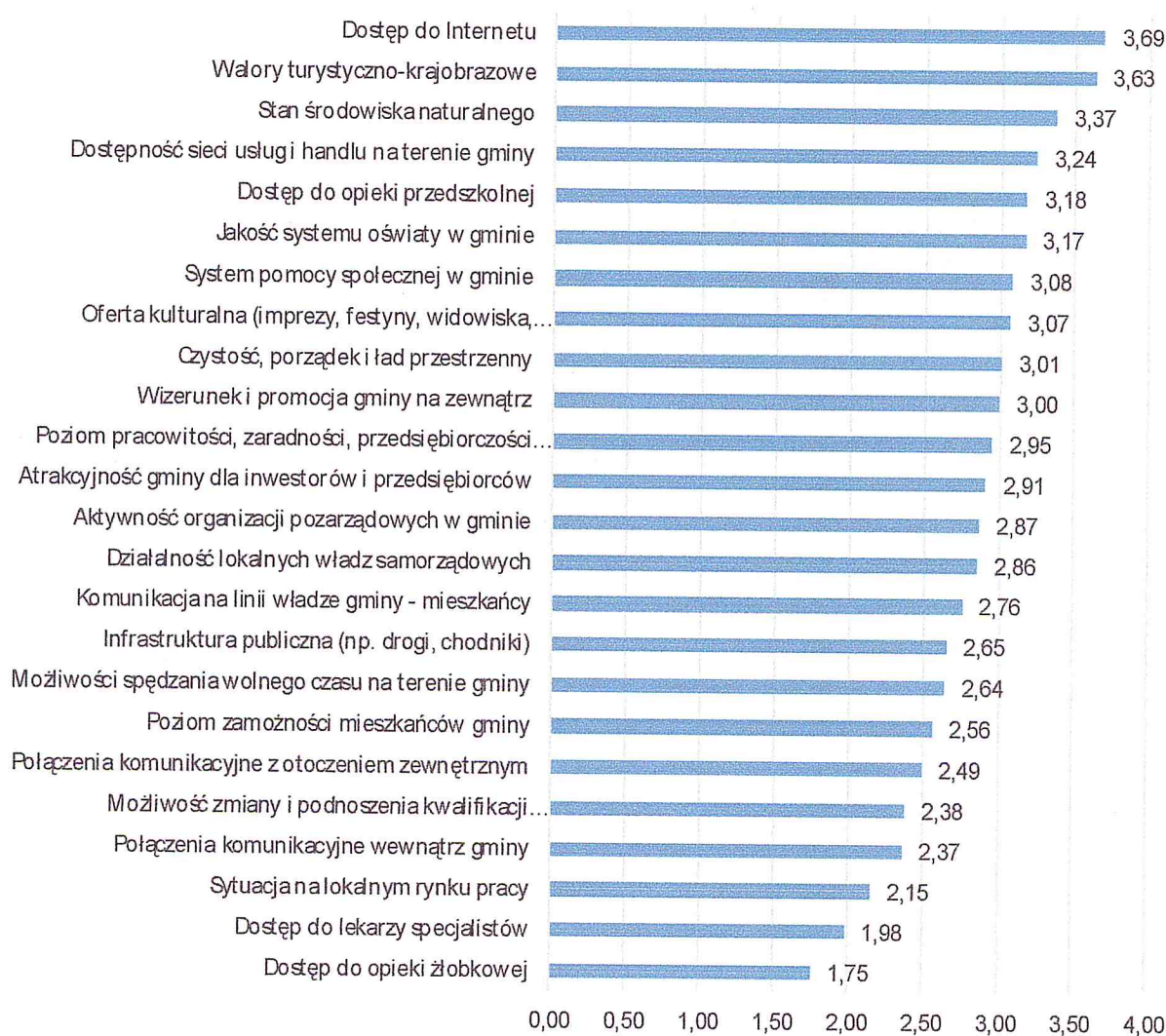
Respondenci badania ankietowego zostali poproszeni o ocenę dwudziestu czterech czynników wpływających na jakość życia w Gminie Zalewo na skali od 1 do 5, gdzie 1 oznaczało *bardzo źle*, a 5 – *bardzo dobrze*. Odpowiedzi zostały przeanalizowane w oparciu o średnią ważoną, wyliczoną osobno dla każdego czynnika.

¹⁴ <http://czasopisma.viamedica.pl/fc/article/viewFile/23617/18803>.

¹⁵ <http://www.kns.gower.pl/slownik/jakosc.htm>.

Respondenci przeciętnie oceniają jakość życia w Gminie Zalewo. Wśród najwyższej ocenionych czynników należy wskazać dostęp do Internetu (średnia 3,69), walory turystyczno-krajobrazowe (3,63), stan środowiska naturalnego (3,37), dostępność sieci usług i handlu (3,24), dostęp do opieki przedszkolnej (3,18) oraz jakość systemu oświaty w gminie (3,17). Aż 14 czynników zostało ocenionych poniżej przeciętnej, a wśród nich najniżej dostęp do opieki żłobkowej (1,75), dostęp do lekarzy specjalistów (1,98), sytuacja na lokalnym rynku pracy (2,15), połączenia komunikacyjne wewnątrz gminy (2,37) i z otoczeniem zewnętrznym (2,49) oraz możliwości zmiany i podnoszenia kwalifikacji (2,38). Poniżej przeciętnej respondenci oceniają także zamożność mieszkańców (2,56), ale także poziom ich pracowitości, zaradności i przedsiębiorczości (2,95).

Wykres 10. Czynniki wpływające na jakość życia w Gminie Zalewo w opinii respondentów¹⁶



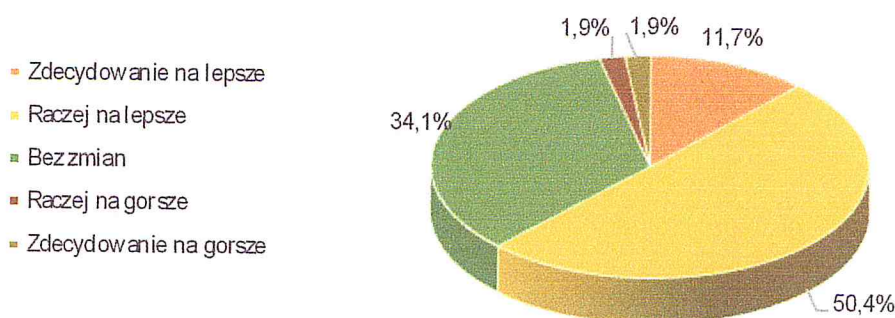
Źródło: opracowanie własne.

¹⁶ W przypadku każdego z czynników liczba respondentów, którzy dokonali oceny wahała się od 265 w przypadku oceny dostępności opieki żłobkowej do 284 przy ocenie infrastruktury publicznej.

Powyższą ocenę potwierdzają niejako uczestnicy spotkań z mieszkańcami. Wśród mocnych strony Gminy Zalewo wskazali bowiem m.in. środowisko naturalne i walory turystyczne, natomiast wśród słabych – brak opieki żłobkowej, zbyt mało miejsc w przedszkolach, niską zamożność mieszkańców, trudny rynek pracy i funkcjonowanie tzw. *szarej strefy*. Dużą uwagę przywiązują do kwestii infrastrukturalnych, takich jak drogi, chodniki, oświetlenie wsi, a także niewystarczającej bazy turystycznej.

Pomimo przeciętnych lub niskich ocen poszczególnych czynników wpływających na jakość życia w gminie, 62,1% respondentów badania ankietowego, którzy udzielili odpowiedzi na pytanie (264 osoby) uważa, iż w ostatnich latach warunki życia zmieniły się tu na lepsze. Pozytywne jest również to, że gorzej żyje się w gminie jedynie 3,8% badanych mieszkańców. Żadnych zmian w kwestii warunków życia nie widzi 34,1% badanych.

Wykres 11. W jaki sposób warunki życia w gminie zmieniły się w ostatnich latach? (n=264)



Źródło: opracowanie własne.

Ocena czynników wpływających na jakość życia w Gminie Zalewo znajduje swoje odzwierciedlenie w najważniejszych, w opinii respondentów, kierunkach jej rozwoju w najbliższych latach. W obszarze szeroko rozumianej sfery gospodarczej i rynku pracy prawie trzy czwarte (72,1%) badanych wskazało na konieczność tworzenia nowych miejsc pracy, 34,3% na wsparcie działalności pozarolniczej, 29,3% na wzrost atrakcyjności turystycznej gminy, natomiast 22,3% na jej atrakcyjność inwestycyjną. Niejako w odpowiedzi na niskie oceny w sferze dostępności usług społecznych – 38,9% badanych wymieniło rozwój usług społecznych.

Tabela 7. Najważniejsze kierunki rozwoju Gminy Zalewo w opinii respondentów (n=283)

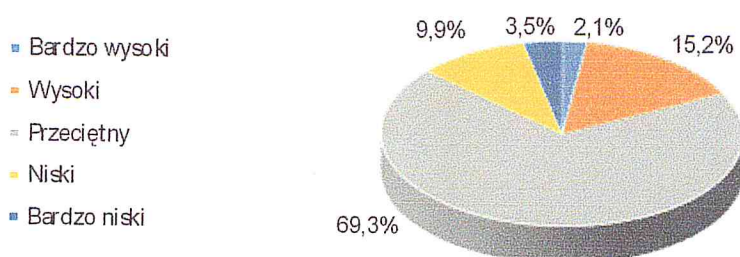
Wyszczególnienie	Liczba wskazań	Odsetek respondentów
Wsparcie tworzenia nowych miejsc pracy	204	72,1%
Rozwój usług społecznych (np. edukacja, opieka nad dziećmi i osobami starszymi)	110	38,9%
Wsparcie działalności pozarolniczej (zakładanie firm, agroturystyka)	97	34,3%
Wzrost atrakcyjności turystycznej gminy	83	29,3%
Wsparcie inicjatyw kulturalnych i sportowo-rekreacyjnych	67	23,7%
Wzrost atrakcyjności inwestycyjnej gminy	63	22,3%
Budowanie i promocja wizerunku gminy	55	19,4%
Rozwój i poprawa efektywności rolnictwa	49	17,3%
Ochrona i wzbogacanie środowiska przyrodniczego	47	16,6%
Wspieranie organizacji pozarządowych i oddolnych inicjatyw lokalnych	29	10,2%
Inny	5	1,8%

Źródło: opracowanie własne. Uwaga: respondenci mieli możliwość wskazania max. 3 kierunków spośród wymienionych.

Uczestnicy spotkań szansę rozwoju gminy upatrują przede wszystkim w poprawie sytuacji na lokalnym rynku pracy, związanej z inwestycjami, rozwojem turystyki oraz wzrostem liczby dostępnych miejsc pracy. Istotne jest, aby wykorzystywać atuty gminy, w tym m.in. jej położenie, walory środowiska naturalnego, a także zaangażowanie mieszkańców.

Niejako dopełnieniem oceny jakości życia może być deklarowany przez respondentów poziom zadowolenia z miejsca zamieszkania na terenie Gminy Zalewo. Okazuje się bowiem, że aż 69,3% ocenia go jako przeciętny. Pozytywne zdanie wyraziło łącznie 17,3% badanych, natomiast negatywne – 13,4%.

Wykres 12. Samoocena poziomu zadowolenia z miejsca zamieszkania w Gminie Zalewo (n=283)



Źródło: opracowanie własne.

Analizując ocenę warunków życia, dokonaną przez mieszkańców Gminy Zalewo należy wziąć pod uwagę dwie kwestie. Po pierwsze, respondenci badań społecznych często wykazują większą skłonność do wystawiania ocen średnich i przeciętnych, ponieważ mogą nie mieć gotowej opinii, a tego typu odpowiedzi nie zmuszają do głębszej refleksji nad problemem. Po drugie, niskie oceny mogą wynikać nie tylko z faktycznej negatywnej oceny, ale też z roszczeniowej postawy respondenta. Warto natomiast skupić się nie na całościowej ocenie, a przeanalizować poszczególne czynniki warunkujące jakość życia mieszkańców, ze zwróceniem szczególnej uwagi na czynniki ocenione najwyżej jako atuty do wykorzystania i najniżej jako kwestie do rozwiązania w pierwszej kolejności.

1.2.2. Problemy i dysfunkcje społeczne z perspektywy mieszkańców

Problem społeczny jest takim stanem rzeczywistości, który znaczna część społeczeństwa ocenia negatywnie jako rozdźwięk pomiędzy tym jak jest, a tym jak być powinno. Dysfunkcją natomiast określamy nieprzystosowanie do pełnienia określonych funkcji czy nieprawidłowe funkcjonowanie danej struktury. Zarówno problem jak i dysfunkcja mają negatywny wydźwięk, zakłócają bowiem równowagę społeczną, mogą prowadzić do wykluczenia osób i rodzin oraz są trudne do przezwyciężenia. Niejednokrotnie nakładają się na siebie, a także wzajemnie warunkują – dla przykładu brak zatrudnienia może być skutkiem choroby, niepełnosprawności, uzależnienia, a jednocześnie przyczyną trudności finansowych, przemocy w rodzinie i również uzależnienia, najczęściej w postaci alkoholizmu.

Podczas spotkań mieszkańcy gminy niechętnie mówili o występujących w ich otoczeniu problemach i dysfunkcjach społecznych. Prawdopodobnie z tego względu, iż traktowane są jako tabu – „sprawa prywatna” danej rodziny bądź „sprawa wewnętrzna” danej społeczności. Poza tym, zwykle nie mówi się o nich głośno – więcej informacji na temat problemów i dysfunkcji występujących w rodzinach i społecznościach lokalnych Gminy Zalewo dostarczają wyniki badania ankietowego, które pozwoliło respondentom na zachowanie anonimowości.

Większość respondentów badania ankietowego czuje się bezpiecznie na terenie gminy – wskazuje na to 68,3% badanych, podczas gdy poczucia bezpieczeństwa nie ma 13,0%, natomiast opinii w tej kwestii nie posiada 18,7%. Spośród 89 respondentów, którzy wskazali występujące na terenie Gminy Zalewo dysfunkcje w obszarze bezpieczeństwa publicznego:

- ✓ 59,6% zwróciło uwagę na kierowców łamiących przepisy ruchu drogowego;
- ✓ 37,1% uważa, że aktywność policji jest niewystarczająca;
- ✓ 32,6% dostrzega w swoim otoczeniu przejawy naruszania prawa i porządku publicznego przez osoby pozostające pod wpływem środków odurzających;
- ✓ 19,1% zwraca uwagę na grupy młodzieży zakłócające spokój na ulicy;
- ✓ 13,5% wskazuje na kradzieże, włamania i rozboje;
- ✓ 4,5% dostrzega wpływ braku chodników i oświetlenia na poczucie bezpieczeństwa.

Na poczucie bezpieczeństwa mieszkańców może wpływać również występowanie w ich otoczeniu przemocy w rodzinie oraz uzależnień. Są to zjawiska, które nie zawsze znajdują odzwierciedlenie w statystykach, ponieważ z jednej strony są trudne do wykrycia, a z drugiej osoby nimi dotknięte niechętnie o nich mówią. Niejednokrotnie natomiast społeczność lokalna je dostrzega lub przynajmniej słyszy o ich występowaniu w rodzinach, które zna.

Z badań ankietowych wynika, że respondenci zauważają w swoim otoczeniu problem uzależnień – ponad połowa badanych (55,4%) deklaruje, że zna osobiście przypadki występowania uzależnień w rodzinach mieszkających w tej samej miejscowości, natomiast 30,4% słyszało o takich przypadkach. W opinii 14,1% badanych uważa, że zjawisko uzależnień nie występuje w ich sąsiedzkim otoczeniu.

Tabela 8. Występowanie przemocy domowej i uzależnień na terenie miejscowości, w których mieszkają respondenci

Wyszczególnienie	Przemoc domowa		Uzależnienia	
	Liczba wskazań	% respondentów (n=275)	Liczba wskazań	% respondentów (n=276)
Tak, znam osobiście takie przypadki	93	33,8%	153	55,4%
Tak, słyszałam/lem o takich przypadkach (od rodziny, znajomych)	90	32,7%	84	30,4%
Zjawisko nie występuje na terenie mojej miejscowości	92	33,5%	39	14,1%

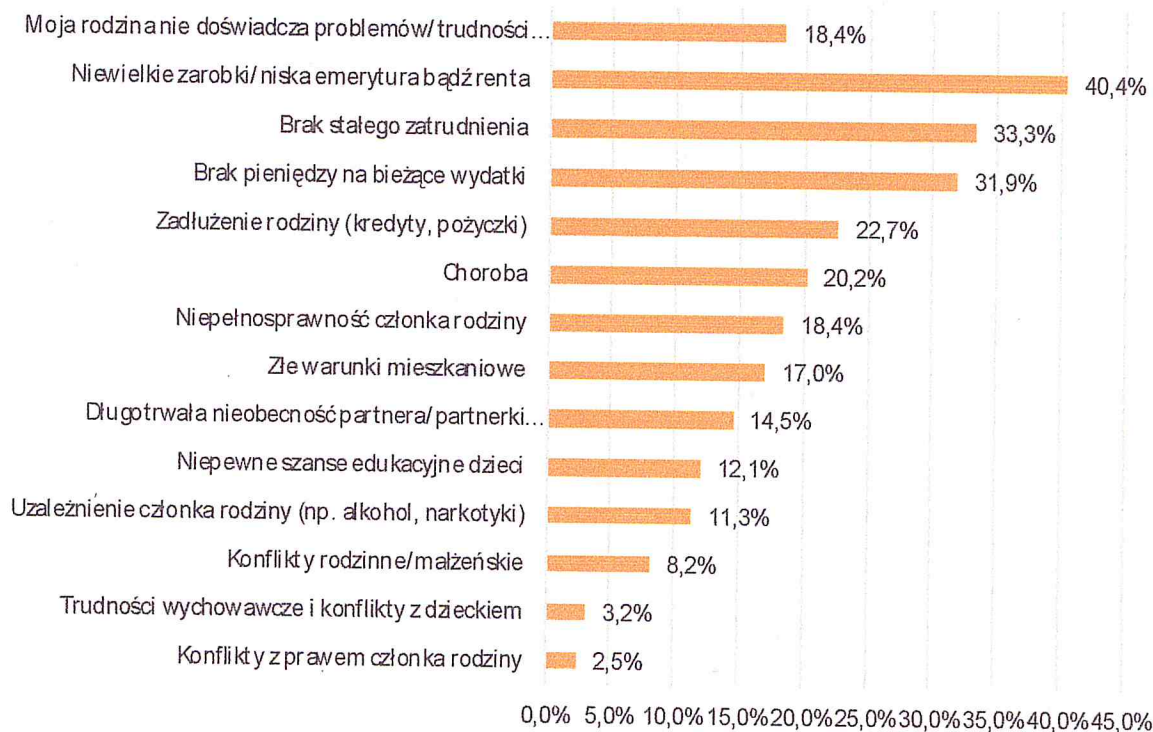
Źródło: opracowanie własne.

Przemoc domowa dostrzegana jest w mniejszym stopniu niż uzależnienia. Osobiście takie przypadki zna niewiele ponad jedna trzecia badanych mieszkańców (33,8%), natomiast niewiele mniej niż jedna trzecia (32,7%) deklaruje, że słyszało o nich. W opinii 33,5% respondentów zjawisko przemocy w rodzinie nie występuje na terenie miejscowości, w których mieszkają.

Problemy i trudności życiowe, których respondenci doświadczają w codziennym funkcjonowaniu swoich rodzin, skupiają się wokół kwestii finansowych i materialnych. Są to bowiem przede wszystkim: niewielkie zarobki, niska emerytura bądź renta (40,4%); brak stałego zatrudnienia (33,3%), brak pieniędzy na bieżące wydatki (31,9%) oraz zadłużenie rodziny poprzez kredyty i pożyczki (22,7%). Ponadto 17,0% respondentów deklaruje, że mieszka w złych warunkach. Istotne problemy i trudności życiowe badanych mieszkańców wiążą się z chorobą, na którą wskazała ponad jedna piąta respondentów (20,2%) oraz niepełnosprawnością, która występuje w rodzinach 18,4% badanych. Warto również zwrócić uwagę na to, że w przypadku 14,5% badanych utrudnieniem w funkcjonowaniu ich rodzin jest długotrwała nieobecność partnera lub partnerki głównie w związku z pracą podjętą poza

miejszem zamieszkania, w tym także w innych krajach (tzw. *eurosieroctwo*).

Wykres 13. Problemy i trudności życiowe doświadczane przez respondentów i ich rodziny (n=282)



Źródło: opracowanie własne. Uwaga: respondenci mieli możliwość wskazania więcej niż 1 problem lub trudność, dlatego odsetki nie sumują się do 100%.

Ponadto, 12,1% respondentów wskazuje na niepewne szanse edukacyjne dzieci; uzależnienie występuje w rodzinach 11,3% badanych, natomiast konflikty rodzinne czy małżeńskie – w 8,2%. W pojedynczych przypadkach mowa jest natomiast o trudnościach wychowawczych i konfliktach z dzieckiem (3,2%) oraz konfliktach z prawem członka rodziny (2,5%). Potwierdza się tu znane powiedzenie, że *nieszczęścia lubią chodzić parami*. W większości przypadków rodziny borykają się bowiem z wieloma nakładającymi się na siebie problemami, z których jedne powodują powstawanie następnych. Brak jakichkolwiek problemów i trudności życiowych w swoich rodzinach deklaruje prawie jedna piąta badanych (18,4%).

1.2.3. Aktywność mieszkańców i społeczności lokalnych

Na jakość życia mieszkańców gminy może wpływać zaangażowanie mieszkańców w sprawy lokalnej społeczności. Podejście polegające na *braniu spraw w swoje ręce*, sprzyja rozwojowi poszczególnych miejscowości, a także wpływa na relacje pomiędzy ich mieszkańcami.

Wśród mocnych stron gminy uczestnicy spotkań mocno podkreślali aktywność lokalnych społeczności, przejawy współpracy między mieszkańcami, zaangażowanie liderów społecznych oraz funkcjonowanie aktywnych organizacji pozarządowych.

Większość respondentów badania ankietowego, bo aż 85,1% deklaruje aktywność społeczną. Przybiera ona różnorodne formy, warto jednak zaznaczyć, że skupia się głównie na najbliższym, sąsiedzkim otoczeniu. Najwięcej *aktywnych* respondentów deklaruje pomoc sąsiedzką (64,9%) oraz dbanie o estetykę i czystość najbliższego otoczenia (56,1%). Ważne

jest to, że aż 48,1% bierze udział w zebraniach wiejskich, które są podstawową formą aktywności dla osób chcących mieć wpływ na to co dzieje się w ich miejscowości czy sołectwie, ale także niejednokrotnie pełnią funkcje informacyjne i edukacyjne. Ponadto, więcej niż jedna trzecia respondentów (39,3%) deklaruje pomoc przy organizacji imprez/wydarzeń lokalnych, co również wykracza poza stosunki sąsiedzkie.

Tabela 9. Formy zaangażowania społecznego respondentów

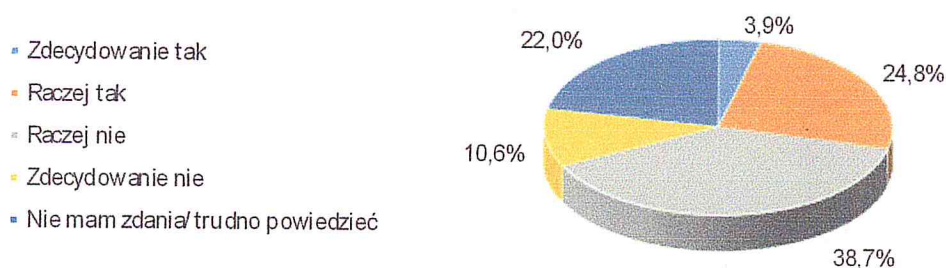
Wyszczególnienie	Liczba wskazań	% aktywnych respondentów (n=239)
Pełnienie funkcji społecznych (np. sołtys, radny)	17	7,1%
Uczestnictwo w zebraniach wiejskich	115	48,1%
Udział w konsultacjach społecznych	41	17,2%
Pomoc przy organizacji imprez/wydarzeń lokalnych	94	39,3%
Wsparcie rzeczowe inicjatyw społecznych (np. udostępnianie pomieszczeń, sprzętu)	22	9,2%
Wsparcie finansowe organizacji i inicjatyw społecznych (np. darowizny)	30	12,6%
Dbanie o estetykę i czystość najbliższego otoczenia	134	56,1%
Pomoc sąsiedzka	155	64,9%
Wolontariat na rzecz osób potrzebujących wsparcia	31	13,0%
Inne (członkowie organizacji pozarządowych, w tym OSP)	2	0,8%

Źródło: opracowanie własne. Uwaga: respondenci mieli możliwość wskazania więcej niż 1 aktywność, dlatego odsetki nie sumują się do 100%.

Istotne jest także to, że aż 17,2% aktywnych respondentów bierze udział w konsultacjach społecznych; 13,0% angażuje się w wolontariat na rzecz osób potrzebujących wsparcia, a więcej niż jedna piąta (21,8%) wspiera finansowo bądź rzeczowo inicjatywy i organizacje społeczne. W żaden sposób w życie lokalnej społeczności nie angażuje się 14,9% badanych mieszkańców gminy.

Ciekawe jest to, że wbrew deklarowanemu zaangażowaniu, prawie połowa respondentów (49,3%) nie odczuwa swojego wpływu na sprawy lokalne, podczas gdy posiadanie takiego poczucia deklaruje mniej niż jedna trzecia badanych (28,7%). Ponad jedna piąta (22,0%) natomiast nie posiada zdania na ten temat, prawdopodobnie dlatego, że nigdy nie zastanawiała się nad tym.

Wykres 14. Czy ma Pan/i poczucie wpływu na sprawy lokalne? (n=282)



Źródło: opracowanie własne.

Niejako odzwierciedleniem niewielkiego poczucia wpływu na sprawy lokalne jest ocena poziomu integracji społeczności lokalnych dokonana przez respondentów. Mając do wyboru sześć, wskazanych w tabeli, opisów dotyczących integracji i współpracy mieszkańców, prawie trzy czwarte respondentów wybrała opisy o negatywnym zabarwieniu.

Tabela 10. Ocena poziomu integracji społeczności w miejscowościach zamieszkiwanych przez respondentów (n=280)

Wyszczególnienie	Liczba wskazań	% respondentów (n=280)
Więzi pomiędzy mieszkańcami są luźne, społeczność charakteryzuje wysoki poziom obojętności społecznej	26	9,3%
Mieszkańcy w małym stopniu identyfikują się ze społecznością i jej sprawami, brak zaangażowania społecznego mieszkańców	73	26,1%
Występują słabe więzi między mieszkańcami, występują nieliczne przejawy wzajemnej pomocy i wspólnych działań	103	36,8%
Występują pozytywne więzi pomiędzy mieszkańcami, podejmowane są wspólne działania w zakresie spraw społecznych	62	22,1%
Występują liczne przejawy samopomocy, społeczność jest zintegrowana, mieszkańcy identyfikują się ze społecznością	14	5,0%
Społeczność jest mocno zintegrowana, współdziała ze sobą, występują bardzo częste wspólne działania, mieszkańcy mocno identyfikują się ze społecznością	2	0,7%

Źródło: opracowanie własne.

Najwięcej, bo 36,8% badanych uznało, że w ich miejscowościach występują słabe więzi między mieszkańcami, a przejawy wzajemnej pomocy i wspólnych działań są nieliczne; 26,1% uważa, że mieszkańcy w niewielkim stopniu identyfikują się ze sprawami społeczności i nie angażują się w jej życie; natomiast 9,3% wskazuje na luźne więzi pomiędzy mieszkańcami i wysoki poziom obojętności społecznej.

W ramach przychylnych odniesień, największy odsetek badanych (22,1%) uznaje, że więzi pomiędzy mieszkańcami są pozytywne i zauważa wspólne działania w zakresie spraw społecznych. Znacznie mniej osób wskazuje na liczne przejawy samopomocy, zintegrowanie społeczności i identyfikację z nią mieszkańców (5,0%); natomiast najmniej uważa, że społeczność jest mocno zintegrowana, współdziała ze sobą, wspólne działania są częste, a mieszkańcy mocno identyfikują się ze społecznością.

1.3. Podsumowanie – wnioski i prognoza zmian

Zaprezentowana diagnoza sytuacji społecznej Gminy Zalewo została przygotowana w oparciu o analizę danych zastanych oraz badania społeczne polegające na ankietyzacji mieszkańców oraz spotkaniach bezpośrednich. Z tego względu ma charakter wielopłaszczyznowy i nie pozwala na dokonanie jednoznacznej, kategorycznej oceny sytuacji – niejednokrotnie bowiem rzeczywistość społeczna nie przystaje do statystyk i odwrotnie. Ważne jest natomiast to, że różne punkty widzenia to również możliwość głębszego spojrzenia na różne aspekty sytuacji społecznej gminy.

W świetle przeprowadzonych analiz, Gmina Zalewo to jednostka z potencjałem rozwojowym, ale jednocześnie z wieloma problemami i dysfunkcjami społecznymi. Warto mieć na uwadze, że wykorzystanie szans rozwojowych gminy nie będzie w pełni możliwe bez przełamania jej słabych stron, dlatego wnioski z diagnozy powinny być rozpatrywane w obu tych aspektach.

Gmina położona jest w powiecie ławskim, choć w dość dużej odległości, mierzonej od samego Zalewa, do Ławy. Jej niewątpliwym atutem są walory krajobrazowe i usytuowanie wśród lasów oraz jezior, a także ciekawe historie miasta i poszczególnych miejscowości. Turystyka może tu stanowić czynnik rozwojowy, pod warunkiem jednak, że rozbudowana

zostanie jej baza gastronomiczno-usługowa. Potwierdzają to wyniki badań społecznych – w ramach oceny czynników wpływających na jakość życia mieszkańcy najwyżej ocenili m.in. walory turystyczno-krajobrazowe oraz stan środowiska naturalnego, natomiast wzrost atrakcyjności turystycznej gminy okazał się według nich jednym z czterech głównych kierunków jej rozwoju.

W ciągu ostatnich lat można zaobserwować systematyczny spadek liczby mieszkańców Gminy Zalewo, na co wpływ ma zarówno ujemny przyrost naturalny, jak i stały odpływ ludności w ramach migracji wewnętrznych i zagranicznych. Społeczeństwo posiada tu cechy społeczeństwa *starzejącego się* i choć proces ten cechuje dość umiarkowana dynamika, to jednak można prognozować, iż w związku m.in. z wydłużaniem długości życia i poprawą jego jakości, będzie postępował. Warto również zauważyć, że na poziomie gminy proces *starzenia się* społeczeństwa może wpływać na różne aspekty jej funkcjonowania, w tym m.in. na stan gospodarki, możliwości zaspokajania potrzeb mieszkańców, środowisko naturalne, a także na wysokość i strukturę budżetu.

Istotnym aspektem funkcjonowania gminy jest lokalny rynek pracy, a więc z jednej strony pracodawcy i ich potencjał zatrudnieniowy, a z drugiej – zasoby siły roboczej z uwzględnieniem ich ilości i jakości. Warto nadmienić, że rynek pracy powiatu iławskiego od lat charakteryzuje się jedną z najniższych stóp bezrobocia w województwie warmińsko-mazurskim. Również w Gminie Zalewo liczba bezrobotnych nie jest znacząca, warto jednak zwrócić uwagę na problem braku pracy wśród ludzi młodych, a także długotrwałego bezrobocia. Istotne jest także to, że na terenie gminy do początku lat 90. XX wieku funkcjonowało 9 PGR-ów, stanowiących ostatnie miejsce pracy dla części mieszkańców, którzy bez odpowiednich kompetencji i kwalifikacji nie odnaleźli się na rynku pracy. Sytuację na rynku pracy negatywnie oceniają badani mieszkańcy, wskazując m.in. na niskie zarobki, funkcjonowania *szarej strefy*, a także na niewystarczającą komunikację publiczną i niewielkie możliwości zmiany i podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Jednocześnie, w ich opinii mieszkańcy są mało zamożni, ale co ciekawe – również niedostatecznie pracowici, zaradni i przedsiębiorczy.

O wielości i złożoności problemów społecznych w gminie może świadczyć to, że prawie jedna piąta jej mieszkańców korzysta z pomocy i wsparcia MOPS, w tym przede wszystkim z tytułu bezrobocia, ubóstwa, długotrwałej lub ciężkiej choroby, niepełnosprawności, bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych oraz alkoholizmu. Należy tu także wspomnieć o problemie przemocy w rodzinach, który nie znajduje bezpośredniego odzwierciedlenia w statystykach, ale na pewno można stwierdzić, że jest dostrzegany przez mieszkańców w ich otoczeniu, a także to, że systematycznie wzrasta jego wykrywalność. Niepokojący jest fakt wzrostu liczby osób, które długotrwale korzystają z pomocy społecznej. Badania społeczne wskazują, że główne problemy i trudności życiowe zasadzają się na sprawach materialnych i finansowych, czyli głównie braku zatrudnienia, niskich zarobkach, emeryturach bądź rentach, niewystarczających środkach na bieżące wydatki oraz zadłużaniem rodzin. Problemy i dysfunkcje w rodzinach niejednokrotnie współwystępują ze sobą, co powoduje, że są trudne do rozpoznania i przezwyciężenia. Wzajemnie też warunkują swoje występowanie.

Wśród najniżej ocenionych czynników wpływających na jakość życia w gminie, badani mieszkańcy wskazali dostęp do opieki żłobkowej, którego w gminie obecnie nie ma, oraz dostęp do lekarzy specjalistów. Pierwszy z nich może wpływać przede wszystkim na aktywność zawodową kobiet, które decydują się na urodzenie dziecka. Powrót do pracy w części przypadków może bowiem okazać się niemożliwy w sytuacji braku możliwości zapewnienia dziecku opieki. Znaczenie ma tu fakt, że współcześnie coraz rzadziej występują

rodziny wielopokoleniowe – młodzi ludzie chcąc szybko się usamodzielnąć wyprowadzają się i wyjeżdżają, a gdy zakładają rodziny nie mają w swoim otoczeniu babci i dziadka, którzy mogliby współuczestniczyć w opiece nad dzieckiem. Powoduje to konieczność rozwoju placówek świadczących usługi w tym zakresie. Niewystarczający dostęp do lekarzy specjalistów natomiast jest dość powszechnym zjawiskiem i wiąże się z jednej strony z niedostatkami lekarzy określonych specjalizacji i długim okresem oczekiwania na wizytę, a z drugiej – z tym, że specjalistyczne poradnie funkcjonują głównie w miastach, co dla osób o ograniczonej mobilności, głównie na obszarach wiejskich, jest dużą barierą.

Potencjał gminy może tkwić w społecznym zaangażowaniu jej mieszkańców. Świadczą o tym przykłady funkcjonujących organizacji pozarządowych, aktywność poszczególnych miejscowości, a także wyniki badań społecznych wskazujące na chęć angażowania się. Warto jednak zwrócić uwagę na dość kruche podstawy tej aktywności. W świetle badań okazuje się bowiem, że mieszkańcy najczęściej angażują się na rzecz bliskiego, sąsiedzkiego otoczenia, natomiast odczuwają raczej niewielki wpływ na sprawy lokalne, a swoje społeczności postrzegają jako mało zintegrowane.

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

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

2. Zewnętrzne uwarunkowania rozwoju społecznego gminy

2.1. Uwarunkowania prawne i programowe

Strategia rozwiązywania problemów społecznych opracowywana jest na podstawie art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. *o pomocy społecznej*, zgodnie z którym do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym należy „opracowanie i realizacja gminnej strategii rozwiązywania problemów społecznych ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, profilaktyki i rozwiązywania problemów alkoholowych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka”. Dokument ten powinien zawierać w szczególności diagnozę sytuacji społecznej, prognozę zmian w okresie objętym strategią oraz określenie celów strategicznych, kierunków niezbędnych działań, sposobu realizacji i ram finansowych, a także wskaźników realizacji działań.

Obszar lokalnej polityki społecznej kształtują również inne akty normatywne w randze ustawy, wśród których należy wymienić m.in. ustawę z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym*; ustawę z dnia 19 sierpnia 1994 r. *o ochronie zdrowia psychicznego*; ustawę z dnia 9 czerwca 2011 r. *o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej*; ustawę z dnia 26 października 1982 r. *o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi*; ustawę z dnia 29 lipca 2005 r. *o przeciwdziałaniu narkomanii*; ustawę z dnia 29 lipca 2005 r. *o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie*; ustawę z dnia 28 listopada 2003 r. *o świadczeniach rodzinnych*; ustawę z dnia 21 czerwca 2001 r. *o dodatkach mieszkaniowych*; ustawę z dnia 7 września 2007 r. *o pomocy osobom uprawnionym do alimentów*; ustawę z dnia 21 czerwca 2001 r. *o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*; ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 r. *o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy*; ustawę z dnia 27 sierpnia 1997 r. *o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych*; ustawę z dnia 13 czerwca 2003 r. *o zatrudnieniu socjalnym*; ustawę z dnia 24 kwietnia 2003 r. *o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie*; ustawę z dnia 27 kwietnia 2006 r. *o spółdzielniach socjalnych*; ustawę z dnia 7 września 1991 r. *o systemie oświaty*; ustawę z dnia 25 października 1991 r. *o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej*; oraz ustawę z dnia 18 stycznia 1996 r. *o kulturze fizycznej*.

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

Rysunek 3. Główne uwarunkowania strategiczne i programowe strategii rozwiązywania problemów społecznych

Szczebel międzynarodowy	Szczebel krajowy	Szczebel regionalny
<ul style="list-style-type: none">•Europa 2020 - Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu	<ul style="list-style-type: none">•Strategia Rozwoju Kraju 2020 - Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo•Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego 2020•Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020. Nowy wymiar aktywnej integracji.	<ul style="list-style-type: none">•Strategia polityki społecznej województwa warmińsko-mazurskiego do 2020 roku•Strategia Rozwoju Województwa Warmińsko-Mazurskiego do roku 2025•Strategia Zatrudnienia i Rozwoju Zasobów Ludzkich w Województwie Warmińsko-Mazurskim do 2020 roku

Źródło: opracowanie własne.

Szczególne znaczenie w zakresie przeciwdziałania i walki z wykluczeniem społecznym, z uwagi na ich implementację w polskich przepisach i dokumentach strategicznych, mają rozwiązania przyjmowane przez organy Unii Europejskiej, w tym m.in. *Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, opublikowana przez Komisję Europejską w 2010 roku. W świetle założeń tego dokumentu, szczególnie ważna okazuje się współpraca państw członkowskich na rzecz wychodzenia z kryzysu oraz wdrażania reform umożliwiających stawienie czoła wyzwaniom związanym z globalizacją, starzeniem się społeczeństw czy rosnącą potrzebą racjonalnego wykorzystywania zasobów.

Gminna strategia rozwiązywania problemów społecznych powinna uwzględniać również postulaty *Strategii Rozwoju Kraju 2020 – Aktywne społeczeństwo, konkurencyjna gospodarka, sprawne państwo*, przyjętej przez Radę Ministrów 25 września 2012 roku. W świetle jej założeń, rozwój kapitału społecznego stanowi jedno z kluczowych wyzwań Polski i służy zwiększeniu skali i trwałości zaangażowania oraz współpracy obywatelskiej, będąc jednocześnie jednym z głównych czynników decydujących o rozwoju i konkurencyjności kraju, poszczególnych regionów oraz środowisk lokalnych.

Z punktu widzenia partycypacji społecznej warto również wdrażać założenia *Strategii Rozwoju Kapitału Społecznego 2020*, której głównym celem jest wzmocnienie udziału kapitału społecznego w rozwoju społeczno-gospodarczym Polski. Będzie on realizowany poprzez cztery cele szczególne:

- ✓ kształtowanie postaw sprzyjających kooperacji, kreatywności i komunikacji;
- ✓ poprawa mechanizmów partycypacji społecznej i wpływu obywateli na życie publiczne;
- ✓ usprawnienie procesów komunikacji społecznej oraz wymiany wiedzy;
- ✓ rozwój oraz efektywne wykorzystanie potencjału kulturowego oraz kreatywnego.

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

Na poziomie regionalnym podstawowym dokumentem określającym cele i zadania samorządów, publicznych instytucji pomocy społecznej i służb zatrudnienia oraz podmiotów niepublicznych w zakresie przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu jest *Strategia polityki społecznej województwa warmińsko-mazurskiego do 2020 roku*. W odpowiedzi na dominujące problemy regionu takie jak dysfunkcje w rodzinach, wzrost zagrożenia marginalizacją zawodową i społeczną, a także małą aktywność lokalnych społeczności, dokument ten zakłada:

- ✓ tworzenie warunków do możliwie pełnego rozwoju rodziny i do właściwego jej funkcjonowania;
- ✓ stworzenie możliwości wyjścia z izolacji społecznej oraz integrację z otoczeniem w szczególności osób niepełnosprawnych, starszych, uzależnionych, ofiar przemocy, bezdomnych i innych znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji życiowej;
- ✓ wspieranie bezrobotnych mieszkańców regionu, w celu zwiększenia ich aktywności

- ✓ edukacyjnej, podniesieniu potencjału zawodowego oraz podjęciu pracy;
- ✓ wzmocnienie postaw prospołecznych, rozwój kompetencji społecznych i umiejętności współpracy poszczególnych jednostek i grup na rzecz własnego otoczenia.

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

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

Rok 2015 jest również końcowym rokiem obowiązywania Strategii Rozwoju Powiatu Iławskiego na lata 2008-2015 – z tego względu uwzględnianie jej założeń w niniejszym dokumencie wydaje się mało uzasadnione. Obowiązująca *Strategia Rozwoju Gminy Zalewo* nie ma natomiast określonego horyzontu czasowego, jednak opracowywana była w 2005 roku, co również nie pozwala na jej implementację. Niemniej jednak w przypadku przyjęcia aktualizacji strategii lokalnych, wskazana będzie weryfikacja spójności celów poszczególnych dokumentów.

2.2. Główne założenia aktywnej polityki społecznej

Wdrażanie SRPS odwołuje się do aktualnych zasad i trendów w europejskiej polityce społecznej, które stanowią odpowiedź na zmiany cywilizacyjne i kulturowe zachodzące we współczesnym świecie. Promuje się w nich odejście od państwa opiekuńczego (*welfare state*), gwarantującego obywatelom bezpieczeństwo socjalne i dostęp do pracy, w kierunku państwa pomocniczego i zdecentralizowanego, które stymuluje rozwój przedsiębiorczości społecznej i aktywności obywatelskiej. Zmiana ta bazuje na wizji ładu zbiorowego, którego fundamentami są: solidaryzm, samorządność, odpowiedzialność obywatelska.

Nowoczesna, aktywna polityka społeczna (APS) dokonuje redefinicji kwestii socjalnych, uwzględniając pojawienie się nowych ryzyk socjalnych związanych z rozpadem tradycyjnych więzi społecznych, wydłużaniem się życia ludzi, zmianami w organizacji pracy oraz rewolucją teleinformatyczną; wspiera rozwój zawodowy pracowników słabszych i mniej zarabiających, a także promuje rozwiązania służące godzeniu życia rodzinnego z aktywnością zawodową (koncepcja *flexicurity*)¹⁷.

Jednym z najważniejszych obecnie wyzwań dla lokalnej polityki społecznej jest „wykluczenie

¹⁷ A. Karwacki, M. Rymśa, *Meandry upowszechniania koncepcji aktywnej polityki społecznej w Polsce*, w: *Polityka aktywizacji w Polsce. Usługi reintegracji w sektorze gospodarki społecznej*, red. M. Grewiński, M. Rymśa, Warszawa 2011, s. 30-34.

społeczne”, dotykające osób i grup, które:

- ✓ nie zostały wyposażone w kapitał życiowy umożliwiający im normalną pozycję społeczną, odpowiedni poziom kwalifikacji, wejście na rynek pracy lub założenie rodziny;
- ✓ nie posiadają dostępu do odpowiednich instytucji pozwalających na wyposażenie w kapitał życiowy, jego rozwój i pomnażanie;
- ✓ posiadają cechy utrudniające im korzystanie z powszechnych zasobów społecznych (np. ze względu na zaistnienie niepełnosprawności, długotrwałej choroby, uzależnienia);
- ✓ są przedmiotem niszczącego działania innych osób lub podmiotów (polegającego na stosowaniu przemocy, szantażu, dyskryminacji itp.);
- ✓ żyją w niekorzystnych warunkach ekonomicznych (ubóstwo materialne)¹⁸.

Wykluczenie społeczne jest zjawiskiem wielowymiarowym i kumulatywnym, ponieważ jego przejawy (deprywacja ważnych potrzeb oraz deficyty uczestnictwa w różnych sferach życia społecznego) występują zwykle w tych samych gospodarstwach domowych. Istotne jest to, że aktywna polityka społeczna postrzega wykluczenie społeczne przede wszystkim w kategoriach systemowych, jako wynik różnych niedostosowań w sferze regulacji prawnych, polityki, gospodarki i społeczeństwa, a nie poprzez pryzmat winy lub wyboru poszczególnych osób czy rodzin. APS nie bagatelizuje znaczenia wolnej woli człowieka, dzięki której może on podejmować decyzje – świadome i odpowiedzialne. Ale muszą być ku temu stworzone odpowiednie warunki w sferze socjalno-bytowej, zdrowotnej, edukacyjnej, kulturalnej, zawodowej itd.

W odpowiedzi na zjawisko wykluczenia społecznego, lokalna polityka społeczna powinna uwzględniać w szczególności następujące rozwiązania:

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

2.3. Wartości i zasady horyzontalne

Wartości i zasady horyzontalne SRPS wyznaczają akceptowany sposób myślenia, wartościują metody działania służące osiągnięciu założeń strategii oraz określają ramy, w których realizowana jest gminna polityka społeczna. Mają one charakter przekrojowy, co oznacza, że powinny być obecne na wszystkich poziomach wdrażania strategii: decyzyjnym, realizacyjnym, ewaluacji, nadzoru i kontroli.

¹⁸ Są to wyznaczniki wykluczenia społecznego zaproponowane w przyjętej w 2004 roku przez Radę Ministrów *Narodowej Strategii Integracji Społecznej dla Polski* (s. 22-23). Definicja ta, pomimo upływu czasu, wydaje się nadal aktualna.

¹⁹ A. Karwacki, M. Rymśa, *Meandry upowszechniania...*, s. 31-32.

ORIENTACJA NA GRUPY DOCELOWE I POTRZEBY

Działania służące rozwiązywaniu lokalnych problemów powinny być ukierunkowane na potrzeby określonych grup społecznych, w szczególności osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, a także na całą społeczność gminy. Ważnym aspektem jest wspomniana wyżej indywidualizacja wsparcia.

Instytucje działające w sferze polityki społecznej powinny patrzeć na swoich klientów całościowo, czyli uwzględniając ich wartości, emocje, cechy fizyczne i psychiczne, środowisko rodzinne i społeczne itp. Orientacja na potrzeby wymaga ponadto zwiększania roli sektora ekonomii społecznej w zakresie świadczenia usług socjalnych, edukacyjnych, kulturalnych czy sportowo-rekreacyjnych. PES jako podmioty zakorzenione w środowisku lokalnym oraz zorientowane na cele społeczne mogą bardzo skutecznie rozpoznawać i zaspokajać potrzeby obywateli.

ZRÓWNOWAŻONY I TRWAŁY ROZWÓJ

Proces zmian społecznych, gospodarczych i środowiskowych powinien zapewniać równowagę pomiędzy zaspokajaniem podstawowych potrzeb ludzkich a racjonalnym korzystaniem z zasobów naturalnych w perspektywie obecnych i przyszłych pokoleń. Sprostanie wymogom zasady zrównoważonego rozwoju jest możliwe dzięki zintegrowaniu polityki środowiskowej (ochrona środowiska), gospodarczej i społecznej. Wymaga to traktowania zasobów naturalnych jak ograniczonych zasobów gospodarczych oraz wykorzystywania kapitału przyrodniczego w sposób pozwalający na zachowanie funkcji ekosystemów w perspektywie długookresowej.

RÓWNOŚĆ SZANS, w tym równość szans kobiet i mężczyzn

Zasada ta oznacza prawo wszystkich mieszkańców gminy do równego (sprawiedliwego) dostępu do różnych życiowych możliwości, np. edukacji, kultury, rynku pracy. Z równością szans związany jest ściśle zakaz dyskryminacji (np. ze względu na płeć, wiek, wyznanie religijne czy narodowość) gwarantowany prawami człowieka. Jednakże równość szans idzie dalej, bowiem w obszarze planowania, realizacji i ewaluacji polityk publicznych zakłada włączenie „równościowej” perspektywy, czyli dokonywanie oceny wpływu tych polityk na warunki życia różnych grup społecznych, w szczególności kobiet i mężczyzn, osób niepełnosprawnych oraz innych grup marginalizowanych (ze względu na wiek, wykształcenie, miejsce zamieszkania itd).

Zasada równości szans nakłada zatem obowiązek tworzenia przez władze publiczne, w tym samorządy lokalne, warunków do równego uczestnictwa w życiu publicznym przez wszystkich mieszkańców.

DOBRE RZĄDZENIE

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

Praktyczne zastosowanie wskazanych zasad oznacza między innymi stałą weryfikację, czy realizowane działania nie utrwalają szkodliwych stereotypów oraz barier równości, a także czy zapewniają równe korzyści oraz sprawiedliwy podział zasobów; weryfikację czy i jakie rezultaty przynoszą lokalnej społeczności realizowane programy i projekty, a także ocenę czy wdrażanie strategii jest efektywne kosztowo.

Skuteczna realizacja lokalnej polityki społecznej wymaga ponadto uwzględnienia dwóch istotnych zagadnień. Po pierwsze, wykluczenie społeczne i determinujące je problemy takie jak ubóstwo, bezrobocie, niepełnosprawność, uzależnienia czy przemoc w rodzinie, a także ich jednostkowe przyczyny i skutki, są zwykle ze sobą ściśle powiązane w taki sposób, że można mówić o „przyczynowo-skutkowym” sprzężeniu zwrotnym. Z tego względu minimalizowanie skali już zaistniałych problemów nie jest podejściem wystarczającym. Działania o charakterze interwencyjnym i terapeutycznym, adresowane do osób i grup doświadczających poważnych trudności w sferze rodzinnej, społecznej, zdrowotnej, edukacyjnej czy zawodowej, powinny być realizowane równoległe z działaniami adresowanymi do całego społeczeństwa, uprzedzającymi wystąpienie lub nasilenie się problemów społecznych.

Po drugie, człowiek jest wyposażony w wolną wolę, która wyraża się w decydowaniu o sobie oraz postępowaniu zgodnie z własnymi poglądami i przekonaniami, o ile nie narusza praw i wolności innych osób. Dlatego też sama świadomość społeczna na temat szkodliwości pewnych zachowań oraz rozwinięte zasoby lokalne nie są wystarczającymi warunkami skutecznego rozwiązywania problemów społecznych. Odpowiedzią na to wyzwanie są postulaty opisane wyżej, ponieważ faktyczne uczestnictwo mieszkańców w procesie decyzyjnym podnosi ich zaangażowanie i odpowiedzialność za dobro wspólne. Ponadto przyjęcie perspektywy holistycznej przez profesjonalistów oraz proponowanie form wsparcia „szytych na miarę” zwiększy zaufanie klientów do instytucji.

Należy jednak unikać ujemnych następstw tzw. „pomocy narzuconej”, mających często miejsce w sytuacji nakazu instytucjonalnego kierowanego do łamiących normy społeczne osób i grup, które nie są zainteresowane zmianą swojej sytuacji życiowej (nawet jeśli ich położenie jest oceniane jako trudne i wymagające interwencji ze strony instytucji pomocowych)²⁰. Zmniejszeniu napięcia w relacjach z „trudnymi” klientami mogą służyć innowacyjne metody pracy stosowane przez psychologów, pedagogów, pracowników socjalnych i innych specjalistów, które kładą nacisk na odpowiedni proces komunikacji i współpracy sprzyjający poszerzaniu sfery autonomii, odpowiedzialności i kreatywności.

²⁰ Zob. więcej: A. Rurka, G. Hardy, C. Defays, *Proszę, nie pomagaj mi! Paradoks pomocy narzuconej*, tłum. U. Bisek i M. Macińska, Warszawa 2013.

3. Priorytety, cele i kierunki działań

Część operacyjna *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Zalewo na lata 2016-2024* została usystematyzowana w formie priorytetów. Każdy z nich dotyczy innego wycinka rzeczywistości społecznej, jednakże są one ze sobą ściśle powiązane i wszystkie służą realizacji celu głównego Strategii. W związku z tym, wszystkie priorytety należy rozpatrywać łącznie w kontekście rozwoju społecznego gminy, uwzględniając jednak to, że wdrożenie założeń jednego z nich będzie miało istotny wpływ na powodzenie pozostałych. Cel główny Strategii brzmi:

Kreowanie warunków sprzyjających poprawie jakości życia mieszkańców Gminy Zalewo

Zostanie on osiągnięty dzięki realizacji celów szczegółowych przypisanych do każdego z priorytetów. Wskazany poniżej katalog działań wyznacza kluczowe, niezbędne kierunki zaangażowania władz samorządu, jednostek organizacyjnych gminy oraz partnerów lokalnych. Nie jest katalogiem zamkniętym, więc jeżeli w trakcie wdrażania Strategii pojawią się jeszcze inne pomysły (projekty) wpisujące się w jej cele, to również powinny zostać wzięte pod uwagę.

Priorytet

I.

Pobudzanie aktywności zawodowej i przedsiębiorczości mieszkańców

Definicji aktywności zawodowej i przedsiębiorczości jest wiele. Najczęściej spotykane akcentują ich specyfikę jako postawy – pozytywnej, charakteryzującej się zaangażowaniem, kreatywnością, rozwojem i umiejętnością wykorzystywania szans. Można więc, idąc dalej tym tokiem rozumowania, twierdzić, że aktywność na rynku pracy znajduje swoje odzwierciedlenie w jakości życia mieszkańców. Idealny jej obraz to legalne zatrudnienie w godziwych warunkach pracy i płacy, odpowiadające kwalifikacjom i stopniu mobilności zatrudnionego oraz dające możliwości rozwoju. W tej wizji mieści się również działalność gospodarcza osób fizycznych oraz ekonomia społeczna jako wyraz przedsiębiorczości mieszkańców.

Cel strategiczny	1. Wzrost aktywności zawodowej mieszkańców poprzez poprawę ich zdolności do zatrudnienia lub prowadzenia działalności gospodarczej
Cele operacyjne	1.1. Rozwijanie kompetencji osobistych i społecznych, kwalifikacji oraz doświadczenia zawodowego potrzebnego na rynku pracy 1.2. Ułatwianie dostępu do rynku pracy osobom oraz grupom defaworyzowanym 1.3. Wzrost znaczenia ekonomii społecznej w dziedzinie aktywizacji zawodowej osób zagrożonych marginalizacją

Kierunki niezbędnych działań:

- 1) Kompleksowe programy aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych, poszukujących pracy i nieaktywnych zawodowo, w szczególności należących do grup defaworyzowanych, uwzględniające m.in.:
 - wsparcie przez doradców zawodowych, pośredników pracy, psychologów, coachów i innych specjalistów w zakresie wyboru i planowania ścieżki zawodowej, technik aktywnego poszukiwania pracy, pomocy w nawiązaniu kontaktu z potencjalnym pracodawcą itp.;
 - szkolenia i kursy zawodowe skierowane do osób o niskich lub zdezaktualizowanych kwalifikacjach, uwzględniające potrzeby lokalnego i regionalnego rynku pracy;
 - staże, praktyki oraz subsydiowane formy zatrudniania u lokalnych pracodawców zwłaszcza dla osób nie posiadających doświadczenia zawodowego;
 - wsparcie finansowe (dotacje, pożyczki, poręczenia) połączone z usługami szkoleniowo-doradczymi dla osób podejmujących samozatrudnienie w formie jednoosobowej działalności gospodarczej albo spółdzielni socjalnej.
- 2) Promocja elastycznych form zatrudnienia i organizacji pracy jako elementu ułatwiającego godzenie obowiązków zawodowych z pełnieniem ról rodzinnych.
- 3) 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.
- 4) 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.
- 5) Upowszechnianie wolontariatu jako etapu przygotowującego do podjęcia zatrudnienia.
- 6) Upowszechnianie różnych form i instrumentów ekonomii społecznej, w tym m.in. w kontekście zatrudnienia osób defaworyzowanych na rynku pracy oraz koncepcji wsi tematycznych wykorzystujących zasoby przyrodnicze, kulturowe i społeczne gminy w powiązaniu z promocją tzw. ginących zawodów oraz lokalnych zwyczajów i tradycji.

Priorytet

II.

Wzmocnienie rodzin w wypełnianiu podstawowych funkcji

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

Źródłem wykluczenia społecznego rodzin są bariery i trudności, które ujemnie wpływają na jej funkcjonowanie, m.in.: niedobór kompetencji rodzicielskich, niezaradność życiowa rodziców, bezrobocie, ubóstwo materialne, rozpad więzi rodzinnych, łatwy dostęp do substancji psychoaktywnych, uzależnienia, przemoc wobec członków rodziny, a także negatywne wzorce płynące z otoczenia. Deprywacja ważnych potrzeb oraz deficyty uczestnictwa w różnych sferach życia społecznego kumulują się, co z czasem skutkuje niemożnością samodzielnego, efektywnego funkcjonowania zarówno danej rodziny jak i poszczególnych jej członków.

Pozytywna wizja rodzin w Gminie Zalewo to rodziny świadomie kształtujące swoje relacje

wewnętrzne, aktywnie uczestniczące w życiu społecznym, otwarte na nowe wyzwania i możliwości, zapewniające dzieciom i młodzieży rozwój i dobry start w dorosłość oraz kreujące dobre wzorce oparte na miłości i szacunku.

Cel strategiczny	2. Wsparcie rodzin w procesie opieki i wychowania, ze szczególnym uwzględnieniem warunków rozwoju dzieci i młodzieży
Cele operacyjne	2.1. Wzrost kompetencji rodziców, prawnych opiekunów oraz osób planujących założenie rodziny 2.2. Zwiększenie dostępu do usług wsparcia dla rodzin doświadczających trudności 2.3. Wzmocnienie u młodzieży postaw prospołecznych i przedsiębiorczych oraz kompetencji ułatwiających pełnienie ról rodzinnych i zawodowych

Kierunki niezbędnych działań:

- 1) Organizacja zajęć w ramach „Szkoły dla rodziców” oraz innych form edukacji dotyczących rozwiązywania problemów opiekuńczo-wychowawczych, porozumiewania się ze swoimi dziećmi, rozpoznawania, kontrolowania i wyrażania uczuć własnych oraz uczuć dzieci, a także umiejętnego stosowania nagród i kar.
- 2) Zapewnienie wsparcia w postaci pracy socjalnej oraz asystentury rodzinnej rodzinom doświadczającym trudności w wypełnianiu podstawowych funkcji, zwłaszcza wielodzietnym, niepełnym oraz zagrożonym odebraniem dzieci i umieszczeniem w pieczy zastępczej.
- 3) Rozwój poradnictwa rodzinnego i innych form wsparcia realizowanego przez pracowników socjalnych, pedagogów, psychologów, prawników, mediatorów.
- 4) Utworzenie i rozwój sieci placówek wsparcia dziennego w formie opiekuńczej, specjalistycznej lub pracy podwórkowej (np. koła zainteresowań, kluby, świetlice środowiskowe, socjoterapeutyczne).
- 5) Organizacja miejsc w różnych formach opieki przedszkolnej, umożliwiająca pełny dostęp dla dzieci w wieku 3-5 lat, połączona z akcją upowszechniającą wśród rodziców pozytywny wpływ edukacji przedszkolnej na rozwój dzieci.
- 6) Kształtowanie wśród młodzieży aktywnych postaw oraz umożliwienie zdobycia cennych doświadczeń, poprzez m.in. wolontariat na rzecz środowiska lokalnego, wizyty studyjne czy wymiany międzynarodowe.
- 7) Realizacja zajęć pozalekcyjnych i pozaszkolnych (np. kółek, konkursów, turniejów sportowych, wycieczek i obozów edukacyjnych) doskonalących wiedzę i umiejętności oraz rozwijających pasje i zainteresowania dzieci i młodzieży.
- 8) Współpraca MOPS z Powiatowym Centrum Pomocy Rodzinie w Iławie w zakresie rozwiązywania problemów opiekuńczo-wychowawczych i dysfunkcji rodzin, w szczególności zadań dot. organizacji pieczy zastępczej i działań na rzecz powrotu dziecka do rodziny naturalnej.

Priorytet

III.

Integracja i rozwój społeczności lokalnej

Spójność lokalna stanowiąca jest przez trzy główne aspekty: 1) terytorialny, wyrażający się w położeniu geograficznym; 2) społeczny, na który składają się więzi pomiędzy członkami społeczności oraz 3) psychiczny, obejmujący przede wszystkim tożsamość mieszkańców. Jest to przestrzeń aktywności ludzi, dzięki której mogą rozwijać się, a jednocześnie mieć udział w

kształtowaniu jakości życia innych mieszkańców, a nawet uczestniczyć w przeciwdziałaniu i rozwiązywaniu problemów społecznych.

Wizja społeczności lokalnej Gminy Zalewo przedstawia społeczność zintegrowaną, rozwijającą się, twórczą, otwartą, solidarną, świadomą swojego potencjału i wykorzystującą go na rzecz dobra wspólnego oraz dbającą o osoby i grupy w najtrudniejszej sytuacji.

Cel strategiczny	3. Zwiększenie poczucia integracji oraz aktywności społecznej mieszkańców
Cele operacyjne	3.1. Wzrost zaangażowania mieszkańców w sprawy lokalne 3.2. Wzbogacenie oferty usług i aktywności w środowiskach lokalnych 3.3. Poprawa dostępności przestrzeni publicznej

Kierunki niezbędnych działań:

- 1) Realizacja programów aktywności lokalnej i innych instrumentów służących integracji oraz organizowaniu społeczności lokalnej, uwzględniających środowiskową pracę socjalną oraz animację lokalną.
- 2) Modernizacja i doposażenie świetlic, a także zatrudnienie osób prowadzących zajęcia (opiekunów, animatorów kultury) w celu lepszego wykorzystania zasobów gminy dla potrzeb rozwoju dzieci i młodzieży.
- 3) Rozbudowa infrastruktury sieciowej w celu ułatwiania dostępu mieszkańcom do Internetu szerokopasmowego, realizowana w powiązaniu ze wspieraniem kompetencji cyfrowych.
- 4) Edukacja prawna, obywatelska i ekologiczna mieszkańców gminy, mająca na celu podniesienie poziomu świadomości społeczeństwa.
- 5) Tworzenie warunków do rozwoju samoorganizacji społecznej oraz większej partycypacji mieszkańców w sprawy lokalne w szczególności poprzez wsparcie merytoryczne lokalnych liderów oraz wsparcie rzeczowe, organizacyjne i finansowe zadań użyteczności publicznej realizowanych przez organizacje pozarządowe.
- 6) Utworzenie inkubatora oddolnej aktywności społecznej, stanowiącego przestrzeń dla rozwoju inicjatyw lokalnych – poprzez inicjowanie działań oddolnych, współpracę przy planowaniu i realizacji projektów, informowanie i doradzanie w zakresie możliwych źródeł finansowania przedsięwzięć.
- 7) Wykorzystywanie różnorodnych form konsultacji społecznych z mieszkańcami (spotkania otwarte, debaty, warsztaty obywatelskie, badania ankietowe) przy podejmowaniu przez władze gminy decyzji w sprawach ważnych dla społeczności, w sposób stwarzający warunki do powszechnego w nich uczestnictwa osób fizycznych i organizacji obywatelskich.
- 8) Promowanie społecznej odpowiedzialności biznesu, w szczególności w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw, w kierunku zwiększenia zaangażowania lokalnych firm do działań na rzecz rozwoju oddolnych inicjatyw lokalnych.
- 9) Upowszechnianie informacji o działaniach i zamierzeniach samorządu gminy i organizacji współpracujących, w tym o ważnych dla społeczności wydarzeniach.

Priorytet

IV.

Kreowanie warunków dla aktywności i rozwoju osób starszych

Starzenie się jest naturalnym procesem, któremu podlega organizm człowieka – każdy w innym stopniu i z inną prędkością. Wydłużający się we współczesnych uwarunkowaniach czas trwania ludzkiego życia powoduje, że coraz dłuższy jest również okres starości. W

sytuacji, gdy pojawiają się różne problemy i niedogodności, jakie wynikają z upływu kolejnych lat, sposobem łagodzenia negatywnych skutków starzenia się, a także przełamywania obrazu starości biernej i zniedołężniałej, może być szeroko pojęta aktywność. Pozytywna wizja w obszarze sytuacji osób starszych w Gminie Zalewo przedstawia starość poprzez pryzmat zdrowia, aktywności, rozwoju i świadomości. Osoby starsze żyją w godnych warunkach, mają zapewnioną opiekę oraz możliwość podejmowania aktywności zawodowej, społecznej i edukacyjnej. Czują się potrzebni rodzinie i społeczeństwu, wykazują inicjatywę oraz realizują swoje pasje. Społeczeństwo natomiast jest świadome wpływu stylu życia na jego jakość w fazie starości.

Cel strategiczny	4. Zwiększenie uczestnictwa osób starszych w życiu społecznym
Cele operacyjne	4.1. Poprawa stanu zdrowia osób starszych 4.2. Zwiększenie dostępności różnych form opieki i wsparcia 4.3. Rozwój oferty aktywizacji seniorów w środowisku lokalnym

- 1) Realizacja wśród mieszkańców efektywnej edukacji prozdrowotnej, poprzez promocję zdrowego stylu życia, właściwego odżywiania oraz higieny ciała.
- 2) Organizacja usług opiekuńczych w celu jak najdłuższego utrzymania osób starszych o ograniczonej sprawności w środowisku zamieszkania.
- 3) Rozwój instytucjonalnych form opieki i wsparcia dla osób w podeszłym wieku, udzielających pomocy w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych, a także stymulujących intelektualną, psychiczną i fizyczną sprawność.
- 4) Upowszechnianie pomocy sąsiedzkiej oraz wolontariatu na rzecz osób starszych, a także zaangażowanie seniorów w inicjatywy służące integracji międzypokoleniowej.
- 5) Realizacja różnorodnych form aktywności społecznej, edukacyjnej, kulturalnej i sportowo-rekreacyjnej osób starszych, w tym m.in. pogadank dotyczących zagrożeń dla bezpieczeństwa fizycznego i materialnego, kursów, szkoleń, zajęć rozwijających pasje, wycieczek i wyjazdów kulturalnych.
- 6) Organizacja akcji i imprez lokalnych służących integracji oraz przełamywaniu stereotypów dotyczących osób starszych.

Priorytet

V.

Włączenie społeczne osób przewlekle chorujących i niepełnosprawnych

Osoby z niepełnosprawnością fizyczną i intelektualną oraz długotrwale lub ciężko chorujące, w codziennym funkcjonowaniu napotykać na wiele barier. Są to kobiety i mężczyźni w różnym wieku, o różnym statusie materialnym i społecznym, w różnym stopniu doświadczające trudności w samodzielnym funkcjonowaniu. To, co je często łączy, to poważne zagrożenie wykluczeniem społecznym albo już faktyczna izolacja. Zmniejszona zdolność do wypełniania ról społecznych z powodu naruszenia sprawności organizmu nie powinna być jednak czynnikiem ograniczającym czy wręcz uniemożliwiającym uczestnictwo w życiu zbiorowym oraz korzystanie z dóbr i instytucji publicznych.

Osoby z niepełnosprawnością i przewlekle chorujące w pozytywnej wizji Gminy Zalewo są równoprawnymi uczestnikami życia społecznego, korzystają z szerokiej oferty pomocy i wsparcia oraz wykazują się aktywnością na rynku pracy w takim stopniu, na ile pozwala im stan zdrowia²¹.

²¹ Problematyka aktywizacji zawodowej osób niepełnosprawnych została ujęta w Priorytecie I.

Cel strategiczny	5. Poprawa jakości życia osób z niepełnosprawnością i przewlekle chorujących
Cele operacyjne	5.1. Wzrost uczestnictwa osób z niepełnosprawnością i przewlekle chorujących w życiu społecznym 5.2. Zwiększenie dostępu do różnych form opieki i wsparcia dla osób o ograniczonej samodzielności.

- 1) Realizacja działań na rzecz aktywnej integracji osób niepełnosprawnych, ich opiekunów i rodzin ze środowiskiem lokalnym oraz ich rozwoju poprzez organizację i dofinansowanie wydarzeń o charakterze integracyjnym, edukacyjnym, kulturalnym, sportowym, rekreacyjnym i turystycznym.
- 2) Realizowanie w miejscu zamieszkania osób niepełnosprawnych i chorujących wysokiej jakości usług opiekuńczych, w tym specjalistycznych, umożliwiających im dłuższe pozostanie w lokalnym środowisku.
- 3) Rozwój instytucjonalnych form opieki i wsparcia dla osób niepełnosprawnych i przewlekle chorych, zapewniających pomoc w zaspokajaniu niezbędnych potrzeb życiowych, a także stymulujących intelektualną, psychiczną i fizyczną sprawność.
- 4) Upowszechnianie wolontariatu na rzecz osób z niepełnosprawnością.
- 5) Likwidacja barier architektonicznych w obiektach użyteczności publicznej, a także w miejscach powszechnie uczęszczanych (ulice, skwery, sklepy itp.).

Priorytet

VI.

Przeciwdziałanie, diagnoza i ograniczenie skali dysfunkcji społecznych

Dysfunkcje w sposób negatywny wpływają na funkcjonowanie zarówno całego systemu społecznego, jak i dotkniętych nimi rodzin. Często współwystępują ze sobą i warunkują się wzajemnie w związku przyczynowo-skutkowym, co powoduje, że wyzwaniem jest nie tylko rozwiązanie problemu, ale także przeciwdziałanie mu. W pozytywnej wizji, społeczeństwo Gminy Zalewo charakteryzuje się coraz mniejszą skalą przemocy, uzależnień i przestępczości, potrafi zapobiegać ich występowaniu, a także jest świadome zagrożeń, jakie niosą ze sobą te zjawiska.

Cel strategiczny	6. Zmniejszenie skali dysfunkcji społecznych
Cele operacyjne	6.1. Zmniejszenie częstości występowania dysfunkcji, w tym przemocy i kryzysów w rodzinach, przestępczości i uzależnień 6.2. Zwiększenie świadomości społecznej na temat szkodliwości nadużywania substancji uzależniających oraz uzależnień behawioralnych

- 📁① Wczesna diagnoza środowisk rodzinnych pod kątem zagrożenia dysfunkcjami, obejmująca interdyscyplinarne procesy służące rozpoznaniu problemów oraz zaplanowaniu adekwatnych działań zaradczych.
- 📄① Stosowanie procedury „Niebieskiej Karty” jako ważnego elementu profesjonalnego systemu przeciwdziałania przemocy w środowisku lokalnym.
- 📄① Rozwój poradnictwa specjalistycznego, wsparcia socjalnego oraz pracy terapeutycznej z dziećmi, osobami dorosłymi i całymi rodzinami doświadczającymi przemocy domowej.
- 📄① Kierowanie sprawców przemocy w rodzinie do udziału w programach korekcyjno-

edukacyjnych.

- ① Realizacja programów profilaktyczno-edukacyjnych w zakresie uzależnień, przemocy i przestępczości w szkołach podstawowych, gimnazjalnych i innych instytucjach.
- ① Organizacja lub udział w ogólnokrajowych/regionalnych kampaniach społecznych na temat problemu nadużywania substancji psychoaktywnych oraz innych form uzależnień, adresowanych do wybranych grup (np. kobiety w ciąży) oraz do ogółu społeczeństwa.
- ① Realizacja szkoleń/warsztatów dla dzieci, młodzieży oraz osób dorosłych wyposażających w zachowania akceptowalne społecznie oraz dających wiedzę i umiejętności radzenia sobie ze stresem.

Priorytet

VII.

Przeciwdziałanie ubóstwu i problemom mieszkaniowym

Odpowiednie zaplecze materialne oraz dobre warunki mieszkaniowe stanowią podstawę aktywności w innych sferach życia. Osoby i rodziny doświadczające z różnym natężeniem ubóstwa i związanych z nim deficytów, tzn. braku środków finansowych, braku dostępu do dóbr materialnych czy utrudnionego dostępu do edukacji i pracy, żyją niejako „na marginesie” społecznym. Ponadto są zagrożone poważnymi problemami takimi jak bezdomność, uzależnienia, konflikty z prawem itp.

Odwracając tę negatywną sytuację w pozytywnej wizji Gminy Zalewo należy uwzględnić zaradne i gospodarne osoby, rodziny i społeczeństwo, posiadające poczucie bezpieczeństwa materialnego i finansowego oraz mające zapewniony dostęp do podstawowych dóbr i zasobów.

Cel strategiczny	7. Poprawa warunków socjalno-bytowych gospodarstw domowych
Cele operacyjne	7.1. Edukacja społeczna sprzyjająca zaradności i gospodarności mieszkańców 7.2. Zapewnienie dostępu do podstawowych dóbr i zasobów

- 1) Edukacja ekonomiczna dzieci i młodzieży oraz dorosłych mieszkańców realizowana w formie spotkań, warsztatów, akcji informacyjno-promocyjnych w szerokim zakresie dotyczącym m.in. gospodarowania budżetem domowym, zawierania umów kupna-sprzedaży, praw konsumenckich, zakładania lokat oszczędnościowych, zaciągania pożyczek i kredytów.
- 2) Wspieranie mieszkańców gminy przez pracowników socjalnych oraz asystentów rodziny w zakresie rozwiązywania problemów socjalno-bytowych, a także nabywania umiejętności prawidłowego prowadzenia gospodarstwa domowego.
- 3) Udzielanie wsparcia finansowego oraz świadczeń w naturze rodzinom i osobom znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej, w szczególności osobom i rodzinom niezaradnym życiowo z powodu niepełnosprawności fizycznej i/lub intelektualnej, zamieszkującym miejscowości peryferyjne, a także rodzinom dotkniętym zdarzeniami losowymi, klęskami żywiołowymi lub ekologicznymi.
- 4) Organizowanie zbiórek żywności, odzieży i innych podstawowych dóbr z przeznaczeniem dla najbardziej potrzebujących, w szczególności rodzin wielodzietnych i niepełnych.
- 5) Realizacja programów w zakresie prewencji przed utratą mieszkania, zadłużeniem czynszowym, eksmisją i bezdomnością.
- 6) Wspieranie rozwoju różnych form mieszkalnictwa i budownictwa społecznego.

Zakłada się, iż wyżej wymienione kierunki działań będą realizowane w pełnym horyzoncie czasowym Strategii (2016-2024), dlatego też odstąpiono od opracowania odrębnego, szczegółowego harmonogramu. Jednakże w zależności od zdiagnozowanych potrzeb oraz możliwości organizacyjnych i finansowych, w kolejnych latach mogą nie być wdrażane wszystkie zadania strategiczne. Ponadto przewiduje się możliwość rozszerzenia zakresu działań, jeżeli pojawią się nowe potrzeby oraz koncepcje rozwiązywania problemów społecznych nie uwzględnione w momencie tworzenia Strategii.

4. Zarządzanie realizacją Strategii

Podmioty realizujące

Kluczową rolę w zakresie planowania oraz podejmowania decyzji strategicznych będą odgrywały władze Gminy Zalewo – Burmistrz oraz Rada Miejska, natomiast instytucją koordynującą działania związane z wdrażaniem Strategii będzie Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej w Zalewie, do zadań którego należy w szczególności:



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

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

Skuteczne i efektywne działanie oraz współdziałanie wyżej wymienionych podmiotów wydaje się warunkiem niezbędnym do osiągnięcia sukcesu w realizacji celów długoterminowych strategii. Jednakże zapisy Strategii są w różnym stopniu wiążące dla poszczególnych instytucji i organizacji. Z tego właśnie wynika znacząca trudność dla władz gminy w zakresie motywowania oraz kontrolowania działalności podmiotów niezależnych organizacyjnie.

Monitoring

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

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

Monitoring jest podstawą sprawozdawczości, zarządzania zmianą oraz ewaluacji. Dane zebrane w jego trakcie są analizowane, a następnie opracowywane w formie sprawozdań przeznaczonych zarówno na potrzeby wewnętrzne, jak i raportów prezentowanych opinii publicznej. Wypracowane wnioski i rekomendacje wspomagają proces decyzyjny oraz

zarządzanie informacjami, ułatwiając znajdowanie rozwiązań w sytuacjach, kiedy zostaną zidentyfikowane odchylenia od pierwotnych założeń. Ponadto monitoring uzupełniony okresową ewaluacją (wewnętrzną, tzw. samoewaluacją, lub zewnętrzną zleconą niezależnemu podmiotowi) może stać się źródłem cennych wskazówek dla działań korygujących i usprawniających, a także nowelizacji (aktualizacji) przyjętych planów.

Przewiduje się prowadzenie monitoringu *Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Gminie Zalewo w latach 2016-2024* w okresach dwuletnich – za każde dwa zakończone lata kalendarzowe wdrażania Strategii. Wskazane jest, aby pierwszy raport monitoringowy miał charakter raportu otwarcia, ukazującego stan wyjściowy w 2015 roku, natomiast drugi i kolejne raporty powinny odnosić się do efektów działań opisanych w poprzednich. Dzięki temu uzyska się ciągłość spojrzenia na lokalną politykę społeczną. Raport z monitoringu Strategii powinien być każdorazowo przedkładany Radzie Miejskiej.

Monitoring będzie prowadzony w oparciu o określone wskaźniki, czyli zmienne wyrażane liczbowo, obrazujące stan realizacji poszczególnych zadań strategicznych. Zostały one określone w odniesieniu do zdefiniowanych kierunków działań pogrupowanych według celów szczegółowych, których osiągnięciu będą służyć. Jednakże z uwagi na bardzo szeroki obszar interwencji w ramach SRPS, a także jej znaczenie jako kluczowego, samoistnego dokumentu planistycznego samorządu gminy 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 gminy w skali „makro”, w której w danym roku wdrażana była Strategia. Ich podstawowym źródłem jest Bank Danych Lokalnych GUS oraz sprawozdawczość MOPS. W miarę dostępności i możliwości pozyskania właściwych danych, warto byłoby te wskaźniki analizować w podziale na płeć oraz według kryterium miasto-obszary wiejskie.

Sformułowany poniżej katalog wskaźników ma charakter otwarty. Jeżeli w procesie monitoringu zostanie zidentyfikowana potrzeba rozszerzenia jego zakresu, możliwe jest wprowadzenie uzupełnień bez konieczności aktualizacji dokumentu. Stosowną decyzję w tym zakresie podejmuje Kierownik Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej w Zalewie.

Wskaźniki realizacji działań

CEL GŁÓWNY	
Kreowanie warunków sprzyjających poprawie jakości życia mieszkańców Gminy Zalewo	
1.	Liczba ludności faktycznie zamieszkałej w gminie.
2.	Liczba mieszkańców w wieku przedprodukcyjnym, produkcyjnym i poprodukcyjnym oraz ich odsetek w ogólnej liczbie ludności w gminie (w %).
3.	Przyrost naturalny na 1 000 ludności.
4.	Saldo migracji na pobyt stały.
5.	Liczba pracujących.
6.	Liczba bezrobotnych i ich odsetek w liczbie ludności gminy w wieku produkcyjnym.
7.	Liczba bezrobotnych w szczególnej sytuacji na rynku pracy.
8.	Liczba podmiotów gospodarki narodowej na terenie gminy (wg REGON).
9.	Liczba mieszkań oddanych do użytkowania.
10.	Przeciętna powierzchnia użytkowa 1 mieszkania oraz w przeliczeniu na 1 osobę (w m ²).

11.	Odsetek mieszkań wyposażonych w wodociąg, ustęp splukiwany, łazienkę oraz centralne ogrzewanie.
12.	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.
13.	Odsetek osób korzystających z pomocy społecznej w odniesieniu do ogółu mieszkańców gminy (w %).
Cel strategiczny 1. Wzrost aktywności zawodowej mieszkańców poprzez poprawę ich zdolności do zatrudnienia lub prowadzenia działalności gospodarczej	
1.	Liczba osób, które skorzystały z instrumentów aktywizacji zawodowej oraz wsparcia doradcy zawodowego, pośrednika pracy i innych specjalistów w zakresie wyboru i planowania ścieżki zawodowej.
2.	Liczba osób, które podjęły zatrudnienie w formie umów o pracę, umów cywilnoprawnych oraz samozatrudnienia (jednoosobowa działalność gospodarcza, przystąpienie do spółdzielni socjalnej).
3.	Liczba i odsetek dzieci, które korzystały z usług opieki w żłobkach, przedszkolach, klubach dziecięcych lub u dziennych opiekunów.
4.	Liczba osób, które rozpoczęły/zakończyły udział w zajęciach reintegracji społeczno-zawodowej.
5.	Liczba osób niepełnosprawnych zatrudnionych w sektorze ekonomii społecznej.
Cel strategiczny 2. Wsparcie rodzin w procesie opieki i wychowania, ze szczególnym uwzględnieniem warunków rozwoju dzieci i młodzieży	
1.	Liczba zorganizowanych spotkań, szkoleń i innych form edukacji służących wzrostowi kompetencji rodziców, prawnych opiekunów oraz osób planujących założenie rodziny/liczba uczestników.
2.	Liczba rodzin i osób w rodzinach objętych pracą socjalną .
3.	Liczba rodzin i osób w rodzinach objętych pracą asystenta rodziny.
4.	Liczba funkcjonujących placówek wsparcia dziennego według form oraz liczba dzieci uczęszczających do tych placówek.
5.	Liczba i odsetek dzieci w wieku 3-5 lat objętych wychowaniem przedszkolnym w różnych formach.
6.	Liczba dzieci i młodzieży uczestniczących w zajęciach pozalekcyjnych i pozaszkolnych – według rodzajów zajęć.
Cel strategiczny 3. Zwiększenie poczucia integracji oraz aktywności społecznej mieszkańców	
1.	Liczba uczestników programów aktywności lokalnej lub innych instrumentów służących integracji oraz organizowaniu społeczności gminy.
2.	Liczba zmodernizowanych i doposażonych świetlic.
3.	Liczba uczestników zajęć organizowanych w świetlicach.
4.	Liczba zrealizowanych inicjatyw edukacyjnych z zakresu wiedzy prawnej i obywatelskiej, kompetencji cyfrowych oraz świadomości ekologicznej, a także liczba ich uczestników.
5.	Liczba osób/grup, które skorzystały ze wsparcia w ramach inkubatora oddolnej aktywności społecznej.
6.	Liczba przeprowadzonych konsultacji społecznych z mieszkańcami/liczba uczestników konsultacji.
7.	Liczba lokalnych firm, które zaangażowały się w rozwój oddolnych inicjatyw.

Cel strategiczny 4. Zwiększenie uczestnictwa osób starszych w życiu społecznym	
1.	Liczba zrealizowanych inicjatyw w zakresie edukacji prozdrowotnej oraz integracji osób starszych/liczba uczestników.
2.	Liczba osób starszych korzystających z usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania.
3.	Liczba działających na terenie gminy form instytucjonalnej pomocy dla osób starszych.
4.	Liczba osób starszych korzystających z różnorodnych form aktywności społecznej, edukacyjnej, kulturalnej i sportowo-rekreacyjnej.
5.	Liczba osób starszych zaangażowanych w inicjatywy sprzyjające wymianie międzypokoleniowej oraz kultywowaniu tradycji i zwyczajów.
Cel strategiczny 5. Poprawa jakości życia osób z niepełnosprawnością i przewlekle chorujących	
1.	Liczba zrealizowanych wydarzeń na rzecz aktywnej integracji i rozwoju osób niepełnosprawnych, ich opiekunów i rodzin.
2.	Liczba osób niepełnosprawnych korzystających z różnorodnych form aktywności społecznej, edukacyjnej, kulturalnej i sportowej.
3.	Liczba osób niepełnosprawnych i chorujących korzystających z usług opiekuńczych.
4.	Liczba działających na terenie gminy instytucjonalnych form opieki i wsparcia dla osób niepełnosprawnych i przewlekle chorych.
Cel strategiczny 6. Zmniejszenie skali dysfunkcji społecznych	
1.	Liczba sporządzonych Niebieskich Kart.
2.	Liczba rodzin i osób, które skorzystały z pomocy psychospołecznej i terapeutycznej.
3.	Liczba sprawców przemocy skierowanych do udziału w programach korekcyjno-edukacyjnych.
4.	Liczba osób, które uczestniczyły w programach profilaktyczno-edukacyjnych w szkołach i innych instytucjach.
5.	Liczba inicjatyw zorganizowanych na rzecz przeciwdziałania uzależnieniom.
Cel strategiczny 7. Poprawa warunków socjalno-bytowych gospodarstw domowych	
1.	Liczba osób uczestniczących w inicjatywach w zakresie edukacji ekonomicznej.
2.	Liczba osób i rodzin, którym przyznano świadczenia z pomocy społecznej.
3.	Liczba zorganizowanych zbiórek żywności, odzieży i innych podstawowych dóbr z przeznaczeniem dla najbardziej potrzebujących.
4.	Liczba zrealizowanych programów w zakresie prewencji przed utratą mieszkania, eksmisją i bezdomnością.
5.	Liczba mieszkań komunalnych oraz mieszkań (lokali) socjalnych w zasobie gminy.
6.	Liczba wniosków złożonych na mieszkanie komunalne z zasobów gminy.
7.	Liczba osób oczekujących na mieszkanie socjalne.

Ramy finansowe

Realizacja celów i kierunków działań, zaplanowanych w Strategii będzie wymagała wykorzystywania różnych możliwości i źródeł finansowania. Podstawowym źródłem finansowania strategii będzie budżet Gminy Zalewo, ponieważ większość kierunków działań mieszczących się w sferze lokalnej polityki społecznej realizują jednostki organizacyjne i pomocnicze gminy w ramach swoich podstawowych, statutowych zadań. Pewien zakres działań jest ponadto możliwy do realizacji komplementarnie lub nawet wspólnie przez Samorząd: Gminy, Powiatu Iławskiego, Województwa Warmińsko-Mazurskiego oraz inne

JST – na podstawie zawieranych pomiędzy nimi porozumień.

W dalszej kolejności należy wskazać środki pochodzące z budżetu państwa, zwłaszcza w części przeznaczonej na pomoc i integrację społeczną oraz politykę rynku pracy. Chodzi tu 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, takie jak „Senior-Wigor” czy „Świetlica – Dzieci – Praca”, a także dwa duże programy adresowane do organizacji pozarządowych: Fundusz Inicjatyw Obywatelskich oraz Program na rzecz Aktywizacji Osób Starszych.

Dla założeń Strategii ważne znaczenie będą miały także fundusze unijne, w tym Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój oraz Regionalny Program Operacyjny Województwa Warmińsko-Mazurskiego 2014-2020, umożliwiające pozyskiwanie środków z Europejskiego Funduszu Społecznego na walkę z ubóstwem i wykluczeniem społecznym, a także Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020.

Ważnym źródłem finansowania mogą być również środki prywatne, w tym m.in. granty udzielane przez fundacje (np. Fundacja Kronenberga, Fundacja PZU, Fundacja Orange, Fundacja Aviva); pieniądze pozyskane od sponsorów; darowizny; zbiórki publiczne czy środki 1% dla organizacji pożytku publicznego. Ta grupa jest dostępna przede wszystkim organizacjom obywatelskim, dlatego też nieodzowna będzie współpraca gminy z III sektorem – w formie wzajemnego informowania o planowanych i realizowanych działaniach, a także przy okazji projektów partnerskich.

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

PRZEWODNICZĄCA
RADY MIEJSKIEJ
Iwona Parzyszek
Iwona Parzyszek