



POLSKA FUNDACJA
SPOŁECZEŃSTWA
PRZEDSIĘBIORCZEGO

Polityka senioralna w praktyce

**Jak stanąć frontem do osób starszych,
nie stworzyć półkownika,
trafić z celami i odnieść sukces**

Sławomir Doburzyński
Maciej Patynowski



Sławomir Doburzyński
Maciej Patynowski

Polityka senioralna w praktyce

**Jak stanąć frontem do osób starszych, nie stworzyć
półkownika, trafić z celami i odnieść sukces**

Polska Fundacja Społeczeństwa Przedsiębiorczego

Szczecin 2022

Publikacja bezpłatna
Teksty udostępniane na licencji Creative Commons

Uznanie autorstwa na tych samych warunkach 3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



ISBN 978-83-932375-8-6

Wydanie I

Nakład 100 egzemplarzy

Publikacja opracowana w ramach projektu **Profesjonalne i zaangażowane rady seniorów** realizowanego przez Polską Fundację Społeczeństwa Przedsiębiorczego z dotacji programu **Aktywni Obywatele – Fundusz Krajowy**, finansowanego przez Islandię, Lichtenstein i Norwegię w ramach Funduszy EOG.

Publikacja dostępna w wersji elektronicznej na stronie **www.pfsp.pl**



Książkę tę dedykujemy seniorom z Dębna, Wałcza i Sławna, z którymi spędziliśmy kilkadziesiąt godzin na warsztatach poświęconych tworzeniu polityk senioralnych.

Emanowali pasją i energią, z której warto czerpać. Niech tamte doświadczenia posłużą jako wsparcie w tworzeniu polityk senioralnych w innych środowiskach.

Spis treści

Wstęp	7
Pierwszy słowniczek – jak czytać tę książkę?	9
Strategia, programowanie rozwoju i polityka senioralna	13
My. Społeczność, osoby i podmioty przystępujące do myślenia strategicznego	17
Lider. Kwestia „właściciela” polityki senioralnej	27
Pod lupą. Diagnoza jako fundament programowania	33
Azymut. Porządkowane diagnozy i formułowanie wniosków	47
Wizja. Określenie stanu docelowego realizacji polityki senioralnej	57
Interwencja. Sformułowanie celów i działań w ramach polityki senioralnej	71
Test. Monitoring realizacji polityki senioralnej	81
Codziennosc. Wdrożenie i zarządzanie polityką senioralną	87
Zastosowania. Od projektów unijnych po współpracę z lokalnym biznesem	95
Ściągawka. Błędy do uniknięcia, przewagi do zbudowania, efekty do osiągnięcia..	101
Drugi słowniczek – trudniejsze i przydatne pojęcia oraz pokrewne zagadnienia	107

Wstęp

Polityka rozumiana jako zajmowanie się sprawami publicznymi nie ma zbyt dobrej renomy. To niedobrze, bo dotyczy nas wszystkich. **Zaangażowanie w politykę powinno nam służyć nie tylko do zmieniania świata wokół, ale też do wspierania i wzbogacania osobistego rozwoju, czynienia z nas bardziej świadomych i dojrzałych obywateli.** Nie każdy znajdzie się w działalności partyjnej, może zatem dobrze zainteresować się tworzeniem i funkcjonowaniem polityk publicznych na poziomie lokalnym.

Dla samorządu to ważne narzędzie zarządzania rozwojem. Trudno też o lepszy pretekst do wspólnej refleksji i działania. Bycie seniorem jest perspektywą lub przeżywanym stanem, które połączą cała społeczność gminy. **Każdy mieszkaniec gminy może zatem wnieść coś własnego i wartościowego do formułowania polityki senioralnej rozumianej jako ogół uporządkowanych działań na rzecz społeczności osób starszych.** Jedną grupę trzeba w tym gronie potraktować ze szczególną uwagą.

Doświadczenia zebrane przez autorów w toku prac nad politykami senioralnymi świadczą o tym, że seniorzy doskonale odnajdują się w tym działaniu. Z zapałem przystępują do pracy, biorą bardzo aktywny udział w dyskusji, wnosząc do niej cenny i niebanalny wkład, wzbogacając wizję działania i program planowanej interwencji o oryginalne obserwacje i postulaty. **Seniorów trzeba zatem uznać za szczególnie cennych i bardzo pożądanых partnerów w formułowaniu polityki im samym dedykowanej.** W sprzyjających okolicznościach mogą czuć się właściwymi autorami takiego dokumentu. Oczywiście wsparcie ekspertów okazuje się przydatne, trzeba też dokumentowi nadawać ramy pozwalające włączyć go w system funkcjonowania lokalnego samorządu, w ostatecznym rozrachunku to seniorzy jednak najchętniej się do polityki senioralnej odwołują.

Poprzez fakt tworzenia takiego dokumentu oraz upowszechniania jego stosowania przez lokalne społeczności ujawnia się niebagatelna rola rad seniorów. Jeśli mają oni stanowić dla władz samorządowych formę wsparcia w rozwiązywaniu problemów seniorów, to polityka senioralna jest ku temu najlepszą drogą, a zaangażowanie członków rady i innych przedstawicieli środowiska osób starszych w pisanie dokumentu – optymalną metodą postępowania. Oznacza ono przed wszystkim obdarzenie zaufaniem i powierzenie

odpowiedzialności, co wobec współczesnego deficytu wartości zaufania ma szczególne znaczenie. Praca nad polityką senioralną – rozłożoną w czasie i obejmująca etapy różnego rodzaju działań sprzyjających lepszemu poznaniu się i zrozumieniu uczestników – jest doskonałą szkołą budowania więzi międzypokoleniowych i przywracania sprawczości całej społeczności lokalnej. **Seniorzy, których wiedza, doświadczenie i zapał są dla wspólnoty samorządowej bezcenne, jak nikt inny przysłużą się wspieraniu władz w budowaniu dobrej, nowoczesnej polityki publicznej.** Te inspiracje warto wykorzystać w pracach nad innymi politykami sektorowymi.

Ta skromna publikacja adresowana jest przede wszystkim do szerokiego grona odbiorców w lokalnych środowiskach, którzy chcą poznać istotę prac nad polityką senioralną i być może włączyć się w ich przebieg. Pewnie przyda się też pracownikom administracji samorządowej koordynującym tego rodzaju poczynania. Może zechcą do niej sięgnąć ci wszyscy, którzy pragną odzyskać zaufanie do polityki przez duże „P”. Ona zaczyna się właśnie tak – od poznawania rzeczywistości, formułowania wizji zmiany, stawiania celów, a później ich realizowania i obserwowania rezultatów. **Jeśli tak będziemy patrzeć na nasz świat, rzeczywiście stanie się on lepszy. Dzięki polityce.**

Autorzy

Pierwszy słowniczek – jak czytać tę książkę?

Przystępując do tworzenia polityki senioralnej dla gminy czy też innego obszaru i z myślą o zamieszkujących go mieszkańcach należy mieć świadomość uczestnictwa w długim i złożonym procesie. Nie jest to początek tworzenia i funkcjonowania polityk publicznych, ani też ich końcowa edycja. Wszędzie toczyło się wcześniej życie i poprzednicy w mniej lub bardziej udany sposób budowali instytucje oraz prowadzili działania i wdrażali inwestycje, z których korzystają współcześni mieszkańcy. Ci ostatni są więc kształtowani przez praktykę życia gminy bądź motywowani chęcią zmiany obowiązujących rozwiązań, ale nie mogą ignorować ich istnienia. **Trzeba się też liczyć z tym, że wyobrażenia, aspiracje i prawdopodobnie możliwości techniczne kolejnych pokoleń będą już zupełnie inne, one podobnie jak my będą poszukiwać optymalnego modelu i przez pryzmat swoich oczekiwań oceniać nasze dokonania.** Polityka senioralna wymaga w dużej mierze takiego zrozumienia dla następstwa pokoleń oraz istnienia więzi między nimi, więzi ważniejszej nawet od technicznej doskonałości i efektywności zmieniających się przecież systemów. Szukając podstaw porozumienia powinniśmy przynajmniej próbować porozumiewać się przy użyciu tych samych pojęć oraz związanych z nimi wartości. Stąd na początek warto zasygnalizować kilka terminów, które będą się przewijać w toku lektury tej książki i mogą mieć kluczowe znaczenie dla zrozumienia proponowanych treści. **Nie jest to klasyczne słownikowe podejście, a raczej próba wyrażenia troski o słowa – jako wyraz troski o ludzi, z którymi toczy się rozmowę – i o wspólne dobro, w budowaniu którego uczestniczymy.**

SENIORZY. Trudno ustalić jednoznaczną granicę wieku, od którego należy uznawać mieszkańców gminy za seniorów. W niektórych podejściach wyznacza ją próg osiągnięcia uprawnień emerytalnych, choć przecież nie zabrania on podtrzymania aktywności zawodowych, w innych bierze się pod uwagę przede wszystkim względy zdrowotne i ogólną kondycję, które przecież w przypadku każdej osoby mają charakter indywidualny. W grę wchodzi tu różnica między kobietami i mężczyznami. Czym innym jest też zagadnienie samopoczucia i poczucia przynależności do grupy osób starszych, mentalnie może to być

przecież nawet osoba około 30. roku życia, która uważa, że przeżyła już wszystko. Szybko zmienia się nasza długość życia, wraz z nią nieco przesuwają się też próg wstępu do społeczności seniorów, choć już z większymi oporami skłonni jesteśmy w stosunku do młodszych roczników seniorów używać pojęcia „osoby starsze”. A są jeszcze tacy, którzy w wieku senioralnym czują się nastolatkami. Prowadzący politykę senioralną muszą jednak przyjąć jakieś ustalenia, choćby po to, by móc policzyć populację, względem której i z udziałem której będą realizować pewne działania. Bez wielkiej szkody można tu zatem uznać, że dotyczyć ona będzie osób powyżej 65 roku życia.

ROZWÓJ. Wszystkie ludzkie zbiorowości dążą do rozwoju pragnąc osiągnąć zmianę swego obecnego stanu. Zazwyczaj pragnienie to sprowadza się do zmierzania po „więcej” i „bardziej”, wobec czego przez rozwój potocznie rozumie się uzyskanie wzrostu w zakresie wskaźników opisujących skalę produkcji i konsumpcji. W realiach lokalnej społeczności dotyczy to parametrów związanych z finansami, budżetem, liczbą mieszkańców, skalą i liczbą realizowanych inwestycji. Wszystkie one są dość łatwo uchwytnie i rzeczywiście pokazują zmianę, która jednak nie musi dotyczyć wszystkich i każdego, może też dokonywać się wraz ze zmianami o charakterze negatywnym, dotyczącym na przykład degradacji środowiska naturalnego. Przyjmijmy zatem, że lokalne społeczności dążą do udziału w rozwoju jako pozytywnej i ukierunkowanej zmiany stanu, że zmiana taka jest siłą napędową działań podejmowanych w ramach każdej społeczności, w szczególności zaś przez władze samorządowe jako odpowiedzialne za kierowanie rozwojem.

LOKALNE. Często będziemy się tu odwoływać do tego, co „lokalne” i co odbywa się w skali „lokalnej”. Polityka senioralna, o której mowa w tej książce, dotyczy wymiaru lokalnego, zatem ma być formułowana dla gminy, względnie powiatu, czyli dla społeczności zamieszkującej i współtworzącej konkretną małą ojczyznę. Czym innym jest skala regionu lub tym bardziej całego kraju, tam też powstają polityki i strategie senioralne, choć z uwzględnieniem innych celów i szerszego zakresu działania. W tym, co lokalne, ważni są konkretni ludzie, których jesteśmy w stanie wskazać z imienia, z ich problemami i potrzebami, jakie tworząc politykę senioralną jesteśmy w stanie ubierać w szyte na miarę rozwiązania. Te umowne granice trzeba brać pod uwagę, nie zniechęcając się przekonaniem, że lokalnie niewiele można zrobić i niewiele od nas zależy. Właśnie to, że pracując nad polityką dla wszystkich możemy ją uczynić instrumentem dotyczącym każdego, jest niezbywalną wartością. Takie postępowanie może czerpać motywację z indywidualnych doświadczeń i spoglądania w twarz konkretnych osób. Nie ma lepszego zobowiązania, by była to dobrze przygotowana i z zaangażowaniem realizowana polityka.

POLITYKA. Polska wciąż jeszcze dysponuje krótkimi tradycjami odrodzonego po roku 1989 życia politycznego. Wcześniej przez blisko pół wieku było ono zniekształcone i właściwie

nieistniejące we właściwym, publicznym charakterze w warunkach ustrojowej hybrydy państwa socjalistycznego. Zatraciliśmy zatem na długo zbiorową zdolność do toczenia sporów o idee i rozwiązania, a także organizowania się w celu ich wprowadzania w życie. Od roku 1989 trwa odbudowa środowiska, instytucji i mechanizmów, które składają się na warunki uprawiania polityki rozumianej jako troska o dobro publiczne w różnych formach. Wśród nadziei, trudnych doświadczeń i rozczarowań przyzwyczajamy się stopniowo do prozaicznego traktowania polityki nie tyle jako gry mocarstw, nadużywania władzy przez kolejnych rządzących czy niezrozumiałych kłótni w parlamencie, ale także (przede wszystkim) jako rozwiązywanie problemów dotyczących wszystkich i działanie na rzecz dobra wspólnego. Z tego samego znaczenia wyrasta pojęcie polityk publicznych, czyli zracjonalizowanych i systemowych działań państwa i społeczeństwa wokół problemów publicznych. Myśląc o politykach zwykle (choć raczej niesłusznie) mówimy, że nie akceptujemy wielkiej polityki kojarzonej z oszustwem i prywatnymi interesami. Gdy mowa o politykach publicznych i polityce jako trosce o sferę publiczną, chodzi nie o ludzi i wydarzenia z czołówek gazet, ale o wspólne zmienianie świata na lepsze. Od „wielkiej” polityki chcemy uciekać, ta „mała” powinna nas jak najbardziej dotyczyć – to o niej jest przede wszystkim ta książka. Warto jednak podejmować ten wysiłek także po to, by lepiej rozumieć, jak od praw bliskich i prostych droga wiedzie do idei, problemów i polityków wielkich (fakt, że o tych ostatnich obecnie najtrudniej).

PUBLICZNE. Ze sferą publiczną jest trochę tak jak z polityką, tylko bardziej. Lata opresyjnego i niedemokratycznego państwa popsuły wiarę w jej sens, tym bardziej więc po przemianach ustrojowych nastąpiła reakcja obronna społeczeństwa i to co publiczne wydawało się nieatrakcyjne, rodem ze starych czasów. W ten sposób zaniedbaliśmy publiczny transport, publiczną oświatę, liczne wymiary tego, co tak naprawdę wspólnotowe i wymagające wspólnotowej troski. Z czasem przyszło zainteresowanie przestrzenią publiczną, w której dokonuje się spotkanie i aktywność ludzi, którym nie wystarcza już to, co prywatne i indywidualne. W perspektywie polityki senioralnej sfera publiczna okazuje się szczególnie istotna, bo przecież wykluczenie z życia publicznego to jedno z najważniejszych zagrożeń, jakie stoi przed osobami docierającymi do wieku emerytalnego czy też czujące coraz większy ciężar upływających lat. Właśnie orędownictwo za podniesieniem jakości przestrzeni publicznej jest tą sprawą, na której seniorom zależy – bo funkcjonalne chodniki i dostępne, żyjące place są przedmiotem ich oczekiwania – i w której skłonni są udzielać się na rzecz wszystkich środowisk. Zrozumienie znaczenia i dowartościowanie wymiaru publicznego potrzebne jest, aby pełniej doświadczyć tego, jak nawzajem jesteśmy sobie potrzebni i że miarą naszej siły jako społeczeństwa jest to, czy potrafimy zapewnić udział w życiu publicznym najsłabszych i najstarszych wśród nas. Społeczeństwo zaczyna też dostrzegać, że seniorzy stanowią jedną trzecią jego populacji i stają się decydującą siłą

w demokratycznej rywalizacji idei, a przez to mają rosnący wpływ na rozwiązania socjalne czy całokształt wydatków państwa. Ich świadome uczestnictwo w polityce i życiu publicznym to wartość, ale i zobowiązanie do mądrego i świadomego **współdecydowania**.

Strategia, programowanie rozwoju i polityka senioralna

W wielu dziedzinach życia obronność i kwestie wojskowe stanowiły pole zaawansowanych wysiłków najtęższych umysłów, co w późniejszych latach przynosiło korzyści także w innych, pokojowych dziedzinach. Tak też było z tworzeniem strategii. Oczywiście ludzie zastanawiali się nad swoim działaniem i jego dalekosiężnym przebiegiem oraz skutkami nie tylko planując zmagania zbrojne, ale właśnie w tym obszarze życia istniała potrzeba poszukiwania najbardziej zaawansowanych rozwiązań, istniały ku temu odpowiednie warunki i nie brakowało środków, pojawiły się także porównania i możliwość konfrontowania różnego rodzaju podejść z rozwiązaniami stosowanymi przez innych. Wielkie imperia i mniejsze organizmy państwowe, w mniej lub bardziej zorganizowany sposób, formalnie lub nieco intuicyjnie, określały swoje strategie i starały się za nimi podążać. Tak było z rzymskimi legionami maszerującymi po traktach zbudowanych z myślą o nich i zmierzających do miast i garnizonów strzegących imperium przed barbarzyńskimi ludami albo formującymi szyki w ataku. Swoją strategią posługiwali się wikingowie, amerykańscy osadnicy wypierający rdzenne ludy z bezkresnych prerii, niemieccy wojskowi podejmujący w obu wojnach światowych błyskawiczne ataki na obu frontach czy też Amerykanie odbijający z japońskich rąk wyspę po wyspie. W gruncie rzeczy podobną operację przeprowadził Henry Ford nastawiając firmę na tworzenie tanich, prostych samochodów, które zmieniły i opanowały rynek. Po biznesie przyszedł czas na instytucje publiczne i organizacje pozarządowe. **Wiedza o myśleniu strategicznym, jego zastosowaniach i technikach stała się powszechna i potrzebna.**

Strategia zajmuje się przekraczającymi bieżącą skalę celami danej zbiorowości. Można ją przygotować na przykład w perspektywie długookresowej, średniookresowej i krótkookresowej – każda z nich dla określonego podmiotu oznaczać będzie inny horyzont czasowy, przykładowo dla państwa perspektywa „długa” to kilkadziesiąt lat, „średnia” to mniej więcej dekada, krótka – to lat kilka, do góra dziesięć. Nie każdy podmiot i społeczność potrzebuje perspektywy i strategii długookresowej, bo zmienność uwarunkowań i skala

działania są w ich przypadku zbyt duże, dlatego koncentrują się na bliższej przyszłości. Nie każde zagadnienie da się ująć w perspektywie krótkookresowej, na przykład zmiany środowiskowe są często rozciągnięte w czasie (choć w ostatnich dekadach mocno przyspieszają) i na krótszą metę można mówić raczej o zarządzaniu bezpośrednimi działaniami, a myślenie strategiczne rozciągać na dekady i pokolenia.

Strategia stawia sobie za punkt odniesienia istotne, widziane w dłuższym horyzoncie wyzwania, problemy i cele. Kontrapunkt stanowi dla niej taktyka, czyli postępowanie zmierzające do realizacji strategii. W dojrzałej zbiorowości i sprawnie funkcjonującym systemie zarządzania oba wymiary towarzyszą sobie i nieustannie się przeplatają. Strategia widzi dalej i w tym sensie dominuje nad taktyką, nie powinna być zbyt gwałtowna i często zmieniana. Nieco większa swoboda ma miejsce w przypadku taktyki, powinna być ona przemyślana i możliwie konsekwentna, ale może też być dostosowywana do zmieniających się uwarunkowań, uzyskiwanych postępów, wpływu czynników zewnętrznych i wewnętrznych, zmieniającej się świadomości i dojrzałości zarządzającego i całej zbiorowości. Często trudno jednak menadżerom, przywódcom i liderom jednoznacznie i w porę stwierdzić, że pora na zmianę taktyki, innym razem, że jeszcze nie czas na przededefiniowanie strategii. Wszystko to jest kwestią indywidualnych przypadków i wycucia sytuacji. Co jednak ważniejsze, bardzo często dochodzi do mieszania porządku strategii i taktyki. Instytucje i społeczności ignorujące podejście strategiczne, a współcześnie - nie czytające i nie rozumiejące własnych dokumentów strategicznych oraz niewłaściwie rozpoznające swoje interesy - mają skłonność do mieszania tego, co jest długofalowym celem, a co prowadzącym do tego środkiem. W sporcie stosowanie dopingu może przynieść nagły wzrost formy, ale też spustoszenie w organizmie, a zazwyczaj i szybką dyskwalifikację. Jest to zatem taktyka, która rzadko uwzględnia i szanuje horyzont strategiczny. Tam, gdzie ma miejsce zarządzanie nie indywidualną karierą sportową, ale życiem wieloosobowej społeczności, trudności w dokonywaniu właściwej oceny mogą być jeszcze większe i bardziej złożone.

Dotykamy tu ważnego zagadnienia – dlaczego społeczność państwa czy gminy ma właściwie stosować określone strategie? Przecież nie jest firmą, nie musi osiągać zysków, a ogrom dotyczących jej zjawisk i procesów jest tak wielki, że przecież trudno nad nimi zapanować i postępować według jednoznacznej strategii. Są też państwa, które zdają się postępować bez wyraźnej strategii i mimo wszystko jakoś sobie radzą. **Prawda jest jednak taka, że im bardziej świat okazuje się złożony i wymagający, tym trudniej trwać w nim beczynnie i przyglądać się biegowi wypadków.** Rosja czy Chiny starają się realizować określone strategie, bo kierują nimi istotne ambicje albo potrzeba podtrzymania fundamentów funkcjonowania. Mongolia jest wciśniętym między nie państwem o znacznie

mniejszych rozmiarach i innych potrzebach, nie patrzy dziś na świat przez pryzmat wielkich podbojów, choć są one przecież wpisane w jej historię. Musi jednak oceniać i przewidywać, jak wpływa i wpływać będzie na nią tak dominujące sąsiedztwo i co będzie ono w najbliższych latach i w przyszłości oznaczać dla samej Mongolii. **Dla każdego z tych krajów strategia oznacza co innego, ale każdy podejmuje w tym kierunku działania. Można bowiem przyjąć, że każdy z nich zajmuje się programowanie swego rozwoju.**

To samo można powiedzieć o mniejszej czy większej gminie. Jeśli nie zamierza ona stać w miejscu i jedynie reagować na bodźce oraz starać się wypełniać swoje obowiązki wobec mieszkańców, to musi myśleć o rozwoju. Rozwój to pojęcie złożone, wiąże się z nim wiele znaczeń i koncepcji. Na potrzeby niniejszego tekstu przyjmijmy, że rozumiemy przez niego trwałą, pozytywną i ukierunkowaną zmianę poprawiającą warunki życia mieszkańców. Dla jej osiągnięcia nie wystarcza już dobra wola i przekonanie, że wszyscy zmierzamy w tym samym kierunku. **Jeśli dziś państwa, regiony i gminy potrzebują prawdziwych przywódców, to właśnie dlatego, by byli zdolni do określania i realizowania strategii, które są w stanie przynosić pozytywne zmiany.** Można się chyba zgodzić, że o takich przywódcach i o takie zmiany nie jest łatwo.

Strategia nie sprowadza się tylko do „dokumentu strategicznego”, w przypadku gminy należy zatem mówić zarówno o posiadaniu własnej Strategii, jak i stałym tworzeniu i realizowaniu strategii jako praktyce działania. Oprócz tego władze lokalne potrzebują instrumentów działania o bardziej szczegółowym charakterze, w szczególności w poszczególnych dziedzinach, którymi się zajmują. **Ważna ich część to polityki publiczne, czyli uporządkowane formy rozumienia procesów i dziedzin (gospodarki, spraw społecznych, kwestii ochrony środowiska, sportu czy zarządzania odpadami), a także kierunków i form postępowania.** Politykami publicznymi posługuje się administracja państwa, coraz częściej tego rodzaju regularne, systemowe i zaawansowane działanie ma miejsce także na poziomie lokalnym. Tym, co nas tutaj zajmuje, jest przygotowanie lokalnej społeczności do możliwie dojrzałego zarządzania sprawami związanymi z całokształtem życia osób starszych, czyli polityką senioralną. W prezentowanym podejściu jest ona instrumentem, który może być adaptowany do wykorzystania w każdej, nawet najmniejszej gminie.

My. Społeczność, osoby i podmioty przystępujące do myślenia strategicznego

Jeśli rodzi się zainteresowanie sprawami seniorów, to szybko pojawia się także pytanie: kto ma się nimi zająć? Pewnie sami seniorzy powinni o siebie zadbać, ale na szczeblu lokalnym raczej nie założą partii, a stowarzyszenia nie rozwiążą wszystkich ich problemów. **Dużym krokiem naprzód jest upowszechnienie instytucji rad seniorów jako aktywnych reprezentacji środowisk osób starszych współpracujących z samorządem lokalnym.** Myślenie strategiczne i formułowanie polityk publicznych nie może jednak opierać się na społecznej działalności, musi też polegać na dobrym zrozumieniu skali i charakteru środowiska, w którym dochodzi do głosu. W jakim gronie należy się zatem zabierać do formułowania polityki senioralnej?

Wspólnota samorządowa – ku wspólnocie strategicznej

Zauważyliśmy, że polityka senioralna jest przejawem dojrzałości funkcjonowania samorządu i społeczności lokalnej, które potrafią zdobyć się na strategiczne myślenie i dobrać do niego odpowiednie instrumenty. Łączymy tu politykę (publiczną) ze strategią, bo obie wymagają pewnych podstawowych, zbieżnych kompetencji i opierają się na zbliżonym schemacie działania. Z grubsza rzecz biorąc, w tworzeniu i wdrażaniu polityki wyraża się zdolność do myślenia i działania strategicznego (choć także inne, pokrewne i przydatne umiejętności).

Planowanie strategiczne to współcześnie bardzo ważny element życia każdej ludzkiej społeczności, zespołu o odpowiednio dużej liczebności i złożoności, instytucji, korporacji, a przede wszystkim państw i regionów. W myśl polskiego prawa działania w zakresie planowania strategicznego podejmują województwa, gminy i powiaty, czyli nie tylko państwo, które określa swoją pozycję geopolityczną, cele w gospodarce i polityce

zagranicznej, koncepcje obronne czy też programy działania w dziedzinie demografii albo kultury. Województwa, powiaty i gminy nie mają tylu kompetencji, ale zobowiązane są do odpowiedzialnego i długofalowego przewidywania celów, efektów i konsekwencji swoich działań, a także środków, jakimi mają je osiągać.

Lokalne społeczności przystępują do programowania rozwoju, czy też tak ambitnych i ściślej tematycznie określonych przedsięwzięć, jak tworzenie polityk sektorowych, z wielu powodów. Po części wymusza to prawo, po części motywację stanowi chęć sięgania po środki unijne i inne zewnętrzne granty, coraz częściej jest to też wynik autentycznej potrzeby wynikającej ze zrozumienia roli dobrego rządzenia, czy też docenienie znaczenia seniorów. W coraz większym też stopniu lokalne środowiska uczą się myśleć o sobie jako o rzeczywistych wspólnotach połączonych wspólnym życiem, doświadczeniami, emocjami, problemami i przyszłością. W budowaniu więzi pomaga idea samorządności i jej instrumenty z wybieraną bezpośrednio władzą lokalną, więc o tej zbiorowości mówi się jako o wspólnocie samorządowej.

Po trosze to małżeństwo z rozsądku, trochę z przyzwyczajenia, czasem towarzyszą mu rzeczywiste więzi i to, że ludzie – zwłaszcza w mniejszych ośrodkach – lubią się i znają. Jak się wydaje, w pojęciu „wspólnoty samorządowej” w mniejszym stopniu chodzi o emocje, choć przecież te pozytywne warto pielęgnować, a złe niwelować. **W samorządzie mieszkańcy mają wziąć odpowiedzialność za wspólne dobro, a poczucie tej odpowiedzialności powinno być właśnie spoiwem wspólnotowego życia, starań, realizacji marzeń.** Niektórym może się to wydawać utopią, ale coraz więcej w Polsce jest takich miejsc, gdzie te przekonania są podstawą udanej koegzystencji, licznych przedsięwzięć, inwestycji, szeroko rozumianego rozwoju. Jeśli spojrzymy na społeczności w wielu innych krajach, gdzie lokalna demokracja ma dłuższą historię, znajdziemy przykłady głęboko utrwalonego przekonania, że to na niej można i warto budować dobrobyt.

Żyjemy na co dzień korzystając z idei, instytucji, dobrodziejstw i wad samorządu, który odpowiada za szerokie spektrum zagadnień, od gospodarki po kulturę. Jest zatem oczywiste, że dla wspólnoty samorządowej – czyli nas wszystkich w naszych małych ojczyznach – ważne jest to, by była ona w stanie skutecznie i racjonalnie planować przyszłość oraz zarządzać dążeniem do jej osiągnięcia. Wspólnota samorządowa powinna zatem stawać się prawdziwą wspólnotą strategiczną, społecznością przekonaną do dojrzałego myślenia o swojej teraźniejszości i przyszłości, realizującą to w sposób kompetentny i przynoszący korzyści. W skład wspólnoty strategicznej włączamy tych wszystkich, którzy dzielą naszą troskę. Seniorzy dwóch sąsiadujących gmin mogą mieć ten sam problem z dostępnością i jakością opieki zdrowotnej. W poszczególnych sprawach połączy ich pewnie niewiele, będą się zajmować własnym programem imprez kulturalnych albo ławkami na cmentarzu, jeśli

jednak zaczną poważnie myśleć o postulatach dotyczących tego samego szpitala powiatowego i solidarnie ujmą je w swych gminnych politykach senioralnych, to tworzy się między nimi wspólnota strategiczna. **Takich sojuszników i tego rodzaju relacji można sobie wyobrazić bardzo wiele.**

Wspólnota jest czymś z istoty dobrym i godnym starania się o nią. Samorządności i lokalnej demokracji nadaje pewien ludzki rys, sprawia, że mamy szansę nie myśleć o nim przez pryzmat administracyjnego formalizmu, a może i niedostępności. Wspólnota to miejsce, w którym mamy się czuć dobrze. Myślenie o rozwoju także powinno brać pod uwagę ludzką potrzebę przynależności i włączenia. Przyszłość małej miejscowości czy całej gminy będzie pomyślna tylko wtedy, jeśli ujmie wszystkich i nie wyłączy nikogo. **Stąd troska o samorząd i życie wśród bliższych i dalszych sąsiadów zachęca do tego, by traktować udział w tworzeniu strategii czy też polityki senioralnej także jako prawo i przywilej każdego mieszkańca.**

Kompetencje i zdolności

Namacalnym świadectwem istnienia wspólnoty samorządowej są jej organy, w przypadku konkretnej gminy – wójt lub burmistrz (względnie prezydent miasta) wraz z obsługującą go kadrą urzędniczą. Jak zwróciliśmy uwagę, z mocy prawa jest im powierzone prowadzenie polityki rozwoju, a więc także tworzenie i wdrażanie dokumentów strategicznych, w tym ewentualnie polityki senioralnej.

Tworzenie dokumentów strategicznych oczywiście wymaga specyficznego zestawu kompetencji i umiejętności – nie jest tak, że każdy z takim zadaniem jest w stanie sobie poradzić. Często jeszcze, zwłaszcza w urzędach i instytucjach samorządowych, do tej pracy zabierają się osoby dobrze obeznane z funkcjonowaniem gminy, inwestycjami, infrastrukturą oraz planowaniem budżetu, wobec czego zdają się mieć odpowiedni zasób wiedzy i przygotowanie do sformułowania strategii bądź przynajmniej aktywnego udziału w tworzeniu dokumentu. Z pewnością ich angażowanie jest bardzo cenne, mogą wnieść bezcenny wkład w powodzenie przedsięwzięcia, ale też ich „zanurzenie” w bieżące funkcjonowanie lokalnej społeczności samo w sobie zazwyczaj bywa problemem. W tym przypadku nagromadzenie informacji i przywiązanie do stabilnych, utrwalonych koncepcji wcale nie musi być najważniejszym atutem.

Planowanie strategiczne nie należy przy tym do sfery wiedzy tajemnej, zarezerwowanej dla garstki wybranych bądź wymagającej szczególnych darów i wyjątkowych zdolności. Historia i doświadczenie uczą, że wielu ludzi dysponuje szczególną intuicją oraz innymi walorami bardzo przydatnymi w formowaniu koncepcji strategicznych

oraz powiązanych z nimi działań operacyjnych, czyli dotyczących bezpośredniego wdrażania sformułowanych celów. Nie każdy żołnierz nadaje się na wielkiego stratega i nie zawsze droga z okopów do sztabu jest optymalną ścieżką kariery rekrutującej najlepszych w tej dziedzinie. Dobrze widać to na przykład w amerykańskich sportach zespołowych, gdzie oprócz trenerów odpowiadających za całokształt funkcjonowania drużyny, decyzje personalne czy też wykonanie konkretnych zagrań ważną rolę pełnią także stratedzy i taktycy – osoby analizujące potencjał własny i rywali, przebieg rozgrywki, cały kompleks uwarunkowań, które mogą wpłynąć na końcowy wynik. W tym przypadku dla postronnego widza to osoby z cienia, schowane za postacią trenera i menadżera, ale dla niego – bezcenne. **Także w funkcjonowaniu urzędów przydają się osoby, które mniej wiedzą o technicznych i operacyjnych szczegółach urzędowej maszyny, ale potrafią spojrzeć na nią z boku i ocenić słuszność obranego kursu czy też zasadność poszczególnych rozwiązań.**

Warto zatem odważnie podejść do wyzwania, jakim jest planowanie strategiczne, zaangażować w nie szersze grono uczestników, a przy tym zwracać uwagę na wzbogacenie zespołu o konkretne cechy, jakimi powinny dysponować jego uczestnicy (nawet, jeśli nie wszyscy w równym stopniu). Należy zatem brać pod uwagę szerszy kontekst kulturowy, społeczny i ekonomiczny wykraczający poza to, kim teraz jest i jak funkcjonuje lokalna społeczność. **Spojrzeniu „z lotu ptaka” sprzyja inteligencja i obycie z kulturą, historią, polityką, ekonomią oraz sprawami społecznymi.** Warto interesować się wydarzeniami na świecie bądź mieć w swoim gronie osobę, której nie są one obce, by w planach i działaniach nawiązywać do cennych wzorców oraz unikać poważnych błędów i zaniedbań. Dla równowagi przydatne jest też – zapewne wnoszone do zespołu przez inną osobę – spojrzenie analityczne umożliwiające pogodzenie szerokiej wizji z realiami. **Dokument powinien być możliwie zwarty, konkretny, przejrzysty, łączyć ambitne oczekiwania z rygorem realizacji.** Należy go zatem czytać już w fazie przygotowania jako wytyczne i fundament dla ewentualnych konkretnych działań, z uwzględnieniem realiów ekonomicznych i źródeł finansowania. Nieodzowna jest także weryfikacja językowa, troska o dobrą polszczyznę, uniknięcie błędów, ale też słów i zwrotów niezrozumiałych, nadmiarowych bądź niestosownych.

Trzeba wreszcie zadbać, by znalazła się w gronie tworzących dokument strategiczny osoba odpowiedzialna za „szukanie dziury w całym”. **Od niej należy oczekiwać przede wszystkim, by dostrzegała błędy, pozostawała nieusatysfakcjonowana aktualnością, adekwatnością i efektywnością planowanych rozwiązań, by wskazywała nieścisłości i powstrzymywała przed kurczowym trzymaniem się poszczególnych koncepcji.** Jeśli w zespole pracującym nad dokumentem strategicznym dochodzi do dominacji czy narzucania wizji przez lidera bądź inną osobę, wyznaczony krytyczny czytelnik powinien

przestrzegać przed niebezpieczeństwem, odwoływać się do odpowiedzialności i punktów widzenia pozostałych.

W przypadku polityki senioralnej bezcenny jest praktyczny, poparty doświadczeniem życiowym i miłością do własnego miejsca ogląd przedstawicieli środowiska osób starszych. Mogą one i powinny zgłaszać swoje uwagi o jakości infrastruktury publicznej, dostępności miejsc i urzędów, jakości informacji kierowanej do seniorów, a także atrakcyjności przeznaczonych dla nich imprez i wydarzeń. Seniorzy mają swoje doświadczenia zawodowe, mogą zadawać pytania i dzielić się wątpliwościami, czy to, co wypracowali przez lata i sprawdzało się w ich ocenie, jest dziś dostępne, wykorzystywane, skuteczne. **Seniorzy mogą wręcz funkcjonować jako osoby testujące konkretne rozwiązania, w żadnej mierze nie narażając ich bezpieczeństwa i komfortu, pod pełną kontrolą.** Tak może być w przypadku wyboru optymalnego przebiegu połączeń komunikacyjnych albo kształtu siedzisk na ławkach, w konstruowaniu stron internetowych, w formowaniu programów zajęć w ośrodkach kultury. Warto wykorzystać tym samym szeroki, wszechstronny i rozproszony kompleks kompetencji, którym dysponują sami bezpośrednio zainteresowani dobrą polityką senioralną.

Partnerzy zewnętrzni

Lokalna społeczność nie musi brać na siebie ciężaru tworzenia polityki senioralnej samodzielnie. To zazwyczaj okoliczność sprzyjająca pozyskaniu partnera zewnętrznego, zarówno w trybie dedykowanego zlecenia, jak i na przykład w ramach projektu służącego podnoszeniu kompetencji administracji czy też wzmocnieniu lokalnego środowiska. Chodzi tu o potrzeby związane z organizacją procesu tworzenia polityki, ale także zwiększenie jej oddziaływania, zakresu formułowania projektów i rozwiązań, które w ostatecznym rozrachunku tworzą realną materię działań na rzecz seniorów.

Pozyskując do współpracy zewnętrznego partnera w tworzeniu dokumentu strategicznego można oczekiwać, że wniesie on do procesu przynajmniej cztery wartości. Pierwsza z nich to doświadczenie. Samorządowi zazwyczaj chodzi o to, by partner mógł się wykazać pewnym dorobkiem i osiągnięciami w specyficznej dziedzinie, jaką jest planowanie i zarządzanie rozwojem. Warto jednak przyjrzeć się temu, jakiego rodzaju przedsięwzięcia i na rzecz jakich podmiotów były podejmowane. Inaczej pracuje się – nawet nad rozwiązaniami dla seniorów – z małymi gminami wiejskimi, inaczej z dużymi miastami i samorządami województw. Warto rozmawiać przede wszystkim o własnych oczekiwaniach, obawach i aspiracjach oraz o wyobrażeniu o końcowym efekcie podejmowanej współpracy.

Tym celom warto zatem podporządkowywać procedury, które często w restrykcyjnym podejściu tłumią troskę o jakość samego dokumentu.

Inne uzasadnione oczekiwanie dotyczy wiedzy. Zarządzanie strategiczne opiera się na gromadzonej przez dekady wiedzy i rozwiązaniach, wśród których wyróżnić można sprawdzające się praktyki. Tworzy to kanon, na który składa się także niniejsza publikacja. Podmiot koordynujący proces powinien z tej wiedzy korzystać i dobrać rozwiązania do specyfiki i potrzeb konkretnej społeczności. Warto wiedzieć, że nie jest to wiedza o charakterze ścisłym i zamkniętym, wykuwa się ona przez kolejne próby i przy wciąż dokonującej się zmianie charakteru polskiego społeczeństwa. **Trzeba zatem oczekiwać wiedzy „kroczącej” i dostosowującej się do realiów gminy oraz bacznie przyglądającej się jej otoczeniu.**

Wszystkim stronom uczestniczącym w tworzeniu polityki senioralnej przydatne będzie także odpowiednie rozeznanie. Chodzi tu przede wszystkim o świadomość prawidłowości i trendów, które mają miejsce w rzeczywistości społeczno – ekonomicznej. Przekłada się ona na zdolności do formułowania podstawowych pytań odnośnie stanu konkretnej społeczności, np. jakie są ekonomiczne źródła jej funkcjonowania? Jakie są dotyczące jej trendy demograficzne? W dłuższej perspektywie to rozeznanie jest stanem świadomości stanu tej wspólnoty, wynikiem przeprowadzonej diagnozy, ale też udziału w procesach społeczno – ekonomicznych, często na odmiennych zasadach niż administracja samorządowa. Urzędnicy są wrażliwi na procedury i terminy kadencyjne, działacze społeczni i osoby przychodzące z biznesu – na efekty i rachunek ekonomiczny, a także operatywność w określaniu źródeł finansowania działań. Gdzieś po środku lokują się seniorzy, dla których formułowana jest polityka, z ich potrzebami. **Im większe wszyscy uczestnicy współpracy mają rozeznanie odnośnie swoich potencjałów, deficytów, specyfiki i oczekiwań, tym pewniejszy będzie sukces i dobrze napisany dokument polityki.**

Określając podmioty, które mają brać udział w realizacji polityki senioralnej, warto zastanowić się nad działaniami, które mogą być przez nie podejmowane, ewentualnie obszarami tematycznymi związanymi z życiem seniorów, w ramach których podmioty te są aktywne. Prezentowana plansza pochodzi z warsztatów, na których przypisywano role w realizacji polityki senioralnej poszczególnym typom podmiotów (seniorom, samorządowi, reprezentantom społeczeństwa, instytucjom działającym na terenie gminy oraz organom administracji państwa). Ponadto ich aktywności dzielono na grupy (działania najważniejsze, ważne i istotne) stosownie do rangi, jaka jest im przypisywana w kontekście realizacji polityki senioralnej.

	NAJWAŻNIEJSZE	WAŻNE	ISTOTNE
SENIORZY		UŻYTKI I WOLONTARIAT W SWOICH INSTYTUCJACH	ORGANIZACJA CZASU WOLNEGO
SAMORZĄD	TRANSPORT PKP, PKS, BUS INFRASTRUKTURA	OFERTA KULTURALNA	INFRASTRUKTURA TURYSTYCZNA
SPOŁECZEŃSTWO	WOLONTARIAT POMOC - ZŁOTA RĘCZKA	REKREACJA	KAHARENKA POMOC SĄSIEDKA
INSTYTUCJE	KOŚCIÓŁ EDUKACJA MŁ. SZKOLNEJ W KIERUNKU SENIOŹÓW WRAŻLIWOŚĆ NA POTRZEBY STARSZYCH LUDZI	POWSTANIE DOMU SENIOŹÓW ZAJĘCIA, KURSY, SZKOLENIA	BIBLIOTEKA TEATR, KINO, MUZEUM
ADMINISTRACJA PAŃSTWA	EMERYTURY ST. ZDROWIA	BEZPIECZEŃSTWO	

Nie zaszkodzi wreszcie pozyskanie pod postacią zewnętrznych partnerów odrobiny improwizacji w działaniach rozwojowych. Mowa tu o elementach niekonwencjonalnych, służących podnoszeniu zdolności do adaptowania się do sytuacji, wyciągania na bieżąco wniosków z przeprowadzonych obserwacji i poczynionych wniosków. Samorząd ma tendencję do usztywniania swych poczyniń, najlepiej odnajduje się w jednoznacznych procedurach. To bardzo cenna cecha i osadzona w pragmatyce funkcjonowania, polityki publiczne muszą być przewidywalne. **Cechą obecnych czasów jest jednak wzrastający poziom nieprzewidywalności w wielu dziedzinach, świadomość tego stanu rzeczy i gotowość wychodzenia okolicznościom naprzeciw z pewnością służy skuteczności**

działania. Tym bardziej, że sami seniorzy – pozornie najbardziej konserwatywna część społeczeństwa – tworzą już coraz bardziej zróżnicowaną społeczność skupiającą wiele roczników, punktów widzenia i modeli życia.

Eksperci

Część polityk publicznych przygotowywana jest za pomocą tzw. metody eksperckiej. Oznacza to zaangażowanie do pracy nad dokumentem osoby lub organizacji z zewnątrz urzędu, którym zostaje przez administrację zlecone wykonanie takiego dokumentu. Zakłada się wówczas, że eksperci dysponują wiedzą z zakresu tematycznego opracowywania dokumentu, a w toku prac nad diagnozą wnikliwie zapoznają się z uwarunkowaniami lokalnymi czy też regionalnymi, w ich obrębie – z poszczególnymi zagadnieniami sektorowymi. **Metoda ekspercka w czystej formie przy opracowywaniu dokumentów strategicznych administracji rzadko się sprawdza. Poważnym błędem jest zlecanie całości prac firmie lub osobie zewnętrznej, przygotowującej dla zleceniodawcy cały gotowy produkt w postaci diagnozy (lub całej strategii).** Bardzo wątpliwe, by taki dokument spełnił kryterium użyteczności, nie mówiąc już o tym, że opisany sposób działania wyklucza jakąkolwiek partycypację i zaangażowanie środowiska lokalnego.

Przystępując do formułowania polityki senioralnej nie należy jednak zbyt pochopnie z pomocy rezygnować. Złożone zadanie, jakim jest formułowanie dokumentu strategicznego czy też programowego, samo w sobie skłania do angażowania zewnętrznego wsparcia w postaci osoby dysponującej odpowiednią wiedzą i merytorycznym przygotowaniem oraz doświadczeniem. Zastosujemy dla jej określenia ogólne pojęcie „eksperta”, chodzi w nim bowiem o wniesienie do pracy nad polityką senioralną pewnych przymiotów intelektualnych i gotowości do wsparcia, a nie wyręczenia czy zastąpienia lokalnej społeczności w tworzeniu dokumentu. W przypadku tworzenia lokalnych dokumentów strategicznych i programowych rzadko wychodzi się poza praktykę angażowania pojedynczych ekspertów (jednego – góra dwóch), jeśli w ogóle ekspert jest do takiej pracy angażowany. **Nie każdy lokalny samorząd dysponuje przecież odpowiednimi środkami finansowymi, nie zawsze też realizowane są projekty, w ramach których można taką aktywność sfinansować.** Warto jednak inwestować we wsparcie, które powinno przynieść nie tylko wymierny, namacalny produkt, ale też zaowocuje wiedzą, którą da się wszechstronnie wykorzystać. Ekspert bowiem może stać się kimś więcej, niż osoba trzymającą długopis, która przeprowadzi zajęcia warsztatowe i pomoże napisać oczekiwany dokument.

Od eksperta należy natomiast oczekiwać, że przede wszystkim będzie brał czynny udział merytoryczny w pracach nad poszczególnymi etapami budowania polityki senioralnej,

a w ich trakcie podzieli się swoją wiedzą, wniesie do dyskusji pomysły i idee oraz w finalnym rozrachunku pomoże nadać polityce senioralnej odpowiednie ukierunkowanie, proporcje i efektywność w realizacji. W praktyce ekspert zazwyczaj wspiera merytorycznie kierownika zespołu bądź osobę odpowiedzialną za przygotowanie polityki w realizacji jego poszczególnych zadań. Zazwyczaj eksperci szczególnie aktywnie uczestniczą w opracowywaniu diagnozy, zwłaszcza przy formułowaniu rekomendacji, które następnie wykorzystywane są do opracowania celów i programów działania. Powinni oni też świadczyć wsparcie polegające na tłumaczeniu bardziej złożonych kwestii. Dobry ekspert powinien też koordynować dyskusje prowadzone w toku przygotowania dokumentu, służąc wsparciem zarówno liderowi, jak i poszczególnym zespołom i grupom zaangażowanym w działanie.

Ujmując rzecz ogólnie ekspert kontroluje i swym doświadczeniem wspiera merytoryczną sferę tworzenia polityki. Kluczową rolę będzie też pełnił przy ustalaniu założeń ewaluacji, o czym będzie mowa w jednym z kolejnych rozdziałów. Ekspert wiodący powinien obejmować baczny spojrzeniem całość przedsięwzięcia, na etapie opracowywania planu przy współpracy innych uczestników zespołu wyznaczać „kamienie milowe” realizacji strategii, a później, w istotnych momentach, czuwać nad ich osiąganiem. Można też przyjąć, że ekspert – jako osoba ogólnie uznana za autorytet – będzie merytoryczną „twarzą” polityki odpowiadającą za jej kompletność i efektywność oraz wspierająca kontakty z otoczeniem w przypadku potrzeby tłumaczenia przyjętych założeń oraz zastosowanych rozwiązań. **Z pewnością autorytet ekspercki poparty odpowiednim dorobkiem (być może także naukowym) wnosi do pracy nad polityką nie tylko wiedzę i doświadczenie, ale też ochronę przed ewentualną krytyką.**

To, co chcemy uzyskać i czego się nauczyć

Społeczność, która zabierze się do tworzenia dokumentu strategicznego, raczej nie będzie przy jego powstawaniu zapominała o codziennym życiu. Po osiągnięciu celu – co oczywiste – wszystkich interesują raczej rzeczywiste efekty, pojawia się potrzeba realizowania konkretnych projektów, często przeszkadza też nadmiar stałych obowiązków i prozaicznych problemów. Osób zajmujących się tym zagadnieniem zawodowo nie ma znowu tak wiele, tym bardziej w małych gminach. Dokumenty strategiczne i programowe – w tym polityki senioralne – nie powstają na co dzień. Zwykle są wynikiem podejmowanych raz na kilka lat inicjatyw, realizowanych w dłuższym przedziale czasowym i kończonych przez lokalną społeczność z ulgą, że udało się dobrać do końca. Konsekwencja jest taka, że angażują one zazwyczaj spore grono osób, nie wszystkie w tym samym czasie i w równym stopniu zaangażowane w pracę oraz nie każdą dysponującą wiedzą o całości procesu. Przystąpienie

ponownie do prac nad tym samym lub zbliżonym wyzwaniem angażuje raczej już inny zespół i trudno mówić o wiedzy instytucjonalnej, czyli w tym przypadku gromadzonym i podtrzymywanym zestawie kompetencji strategicznych.

Jeśli jednak proces, o którym mówimy, jest tak istotny, a tworzeniu dokumentu poświęca się tak baczną uwagę i dąży wręcz do formowania wspólnoty samorządowej, warto zadbać o to, by z procesu tworzenia dokumentu zachować jak najwięcej dla siebie. **Będzie to nowa wiedza o mieście, wiosce czy gminie, lepsza świadomość wspólnych celów albo pomysły na nowe działania.** Równie ważne zachowania są konkretne umiejętności i kompetencje, umiejętność szerszego i głębszego spojrzenia na swoje otoczenie i reguły, które rządzą jego rozwojem. Oczywiście ogólne zasady tworzenia dokumentów i przynależne im konkretne techniki można znaleźć w stosownych opracowaniach, w tym takich, jak niniejsza publikacja. Ważniejsze jest zatem to, by proces formułowania strategii owocował ogólniejszym i trwalszym przygotowaniem do skutecznego zarządzania rozwojem, w szczególności przez odpowiednie definiowanie tego, jaki on ma być i na czym polegać. **Mieszkańcy i reprezentujące ich instytucje powinny „na koniec dnia” w większym stopniu zdawać sobie sprawę z tego, czego dla swojej gminy czy swojego miasta chcą.**

Jednym z kluczy do rzeczywistego, trwałego sukcesu jest nabranie przekonania, że strategia czy polityka publiczna to nie dokument, ale proces dotyczący jej formułowania i wdrożenia. **Chodzi tu nie o posiadanie najpiękniejszych nawet zapisów, ale o świadomość tego, na czym polega dana sfera życia – na przykład, jaka jest rola seniorów w środowisku lokalnym i w jaki sposób ich dobrostan powinien być poprawiany – i że uzyskanie pożądaných efektów wymaga systematycznych, konsekwentnych starań.** W oparciu o strategię warto dążyć do wykształcenia kultury rozumienia i kształtowania lokalnej rzeczywistości, to znaczy orientowania się na określone cele czy też uzyskiwanie wymiernych efektów. Praca nad dokumentem strategicznym powinna sprzyjać odmiennemu podejściu do rzeczywistości, w którym istnieje jasna perspektywa przyszłości i determinacja w dążeniu do jej uzyskania. **W takim przypadku zapisy strategii czy też polityki senioralnej są kluczowym punktem odniesienia i przewodnikiem po zagadnieniu, ale nie wyczerpują powinności osób odpowiedzialnych za planowanie strategiczne.**

Lider. Kwestia „właściciela” polityki senioralnej

W poprzednim kroku była mowa o praktycznym formowaniu zespołu zajmującego się tworzeniem polityki senioralnej oraz pożądanych dla niego kompetencjach. Wyjście z tego punktu widzenia uwydatnia bowiem rolę wspólnoty samorządowej i utożsamiania się z nią każdego mieszkańca, bo wówczas jest szansa na poważne traktowanie i efektywne wdrażanie tego instrumentu zarządzania rozwojem. To powinno być zatem wspólne dzieło, jak kiedyś mówiono w szerszym kontekście – „rzecz pospolita”. Inna kwestia praktyczna dotyczy tego, kto powinien być „właścicielem” powstałej polityki? Wbrew pozorom ma ona bardzo istotne, fundamentalne znaczenie. **Chodzi nie tylko o poprawność formalną, ale też uzyskanie sprawczości, instrumenty działania, ale także zdobycie i zachowanie ładu w relacjach w obrębie społeczności lokalnej.** Zależy nam przecież na stworzeniu dokumentu, który nie będzie jedynie stał na półce, ale pozwoli w sposób trwały i pożyteczny zmieniać rzeczywistość. Czy zatem jego „własność” musi mieć charakter wyłączny, czy ten właściciel musi być jeden?

Samorząd lokalny

Samorząd jako wiodący twórca i gospodarz polityki senioralnej - to wydaje się być najbardziej oczywista i jednoznaczna odpowiedź. **Lokalna administracja samorządowa odpowiada za formułowanie polityk publicznych jako elementu systemu zarządzania rozwojem, związanego w szczególności ze strategią rozwoju gminy.** Tam, gdzie polityka samorządowa aspiruje do tej roli, ma być instrumentem rzeczywistego „zarządzania”, a nie choćby najmocniejszym nawet postulatem, powinna być związana z kompetencjami i odpowiedzialnością właściwymi władzom gminy. Mowa tu przede wszystkim o sposobie i trybie, w jakim dokument będzie wprowadzany w życie. Nadanie mu rangi rzeczywistej polityki publicznej powinno się wiązać z jej przyjęciem uchwałą przez radę gminy, a następnie powierzenie do wykonania i okresowego sprawozdawania przez administrację samorządową – burmistrz wykonuje to działanie powierzając zadania wyznaczonej jednostce. Nie zamyka

to pola do działania innym podmiotom i środowiskom, jak o tym przekonujemy na różnych etapach tworzenia i funkcjonowania dokumentu istnieje potrzeba angażowania się w prace partnerów o rozmaitych kompetencjach, bez ich wkładu – jeśli funkcjonują w środowisku lokalnym – realizacja polityki będzie zawsze ułomna.

Nieco czego innego dotyczy kwestia inicjowania i udziału w pracach nad polityką senioralną. Aby wcielić ją w życie impuls nie musi w sposób konieczny wyjść od urzędników. Nie ma w tym nic niewłaściwego, jeśli samorząd gminny odpowiada na inicjatywę mieszkańców oraz reprezentujący ich podmiot, tworzy warunki do pracy nad polityką, nawet wspiera je merytorycznie, organizacyjnie i finansowo, a następnie angażuje się na etapie wprowadzenia zagadnienia pod obrady rady gminy wraz z ostateczną realizacją nowego elementu prawa miejscowego. Wymaga to pewnej dozy wyobraźni i pogłębionego zrozumienia idei samorządności, ale też może przynieść ostatecznie sporo wartości związanych z aktywizacją społeczeństwa. Efektywnie działający samorząd to nie taki, który wyręcza mieszkańców we wszystkim lub przesuwając coraz dalej granice swych kompetencji. Polityka senioralna stanowi dobrą okazję, by w warunkach lokalnych badać ich optymalny zasięg.

Rada seniorów

Samorząd lokalny otrzymuje doskonałe wsparcie w działaniach na rzecz seniorów w postaci rad seniorów. W Polsce zebrano już w tej dziedzinie bogate doświadczenia. Niektóre z nich wiążą się z inicjowaniem i tworzeniem pod auspicjami rad polityk senioralnych, co jest bardzo dobrym rozwiązaniem.

Rady seniorów są doskonałym gremium patronującym formułowaniu dokumentu o charakterze polityki senioralnej. Sprawdzają się jako inicjator i orędownik systematyzowania działań na rzecz swego środowiska i nadawania mu właściwej rangi. Mają energię, czas i ochotę, by uczestniczyć w spotkaniach, dyskusjach, warsztatach i innych formach przygotowania dokumentu i związanych z nim rozwiązań. Dysponują rozległą wiedzą o swoim środowisku i zazwyczaj mocno wyrobionym zdaniem o tym, co i jak należy robić.

Można zaryzykować pytanie, czy wobec tego rada seniorów nie powinna wziąć pełnej odpowiedzialności za funkcjonowanie polityki – od procesu jej tworzenia po wdrożenie. **To rozwiązanie nie wiązałoby się z posiadaniem przez lokalną społeczność polityki publicznej w pełnym tego słowa znaczeniu, ale stanowiłoby dopełnienie funkcjonalności rady, nadawałoby jej charakter pełniejszego reprezentanta interesów i potrzeb osób**

starszych. Być może należałoby tu mówić o jakimś uspołecznionym charakterze strategii rozwiązywania problemów seniorów i poszukiwać form sprawczości, która nie byłaby w pełni uzależniona od kompetencji władz gminy. Być może patronat rady i jej funkcja koordynacyjna otwierałaby pełniejsze pole do działania innych sił niż samorząd, równoważąc pozycje i wpływy poszczególnych uczestników, bez dominacji jednego silnego ośrodka. Wszystko to jednak prawdopodobnie odbywałoby się ze szkodą dla jednego podstawowego czynnika – sprawczości. Jeśli nawet na poziomie intencji i deklaracji nie zabraknie osób wyrażających wsparcie dla seniorów i potrzebę podejmowania służących im inicjatyw, to w długiej perspektywie liczy się stabilność finansowania działań i projektów. Do tego dochodzi ranga podejmowanych problemów – jeśli dotyczą one sfery przestrzeni i infrastruktury miasta, to zdolność rady seniorów do wywierania wpływu szybko okaże się niewystarczająca.

Dla uniknięcia niepowodzeń i konfliktów kompetencyjnych znacznie lepiej wybrać opcję, w której rada seniorów pozostaje bliższa sposobowi działania rady gminy niż władz urzędu. Inicjowanie i animowanie wysiłków na rzecz osób starszych to samo w sobie duże wyzwanie. Rada seniorów może z powodzeniem reprezentować ideę i przesądzenia polityki senioralnej względem swoich środowisk. Zazwyczaj chodzi tu przede wszystkim o bezpośrednią rozmowę, stosowanie języka i narzędzi, które bliższe są realnemu życiu, niż urzędowym procedurom. Jeśli polityka senioralna powstanie przy udziale przekonanej do jej zapisów rady, to przed tą ostatnią otwiera się duże pole do działania w zakresie konkretyzowania, wspierania, a także recenzowania poczynąń władzy wykonawczej.

Obserwacja doświadczeń w tworzeniu polityk senioralnych pokazuje, że rady seniorów „rosną” wraz z nimi. Nabierają kompetencji, zyskują swoją sprawczość, ujawniają swoją głęboką przydatność na niwie zarządzania przestrzenią publiczną, gdzie nie ma dla nich alternatywy. **Mądra rada seniorów powinna zatem dobrze rozeznaczyć swój potencjał i rolę w procesie, który ma wiele odsłon i jest w stanie obficie obdzielić satysfakcją oraz zobowiązaniami.**

Spółeczeństwo obywatelskie

Rady seniorów to doskonałe rozwiązanie, żeby wiedzę o potrzebach osób starszych i formułowane przez nich inicjatywy przenosić „z dołu do góry”. Skoro zyskujemy wiarygodnych i efektywnych przedstawicieli w systemie władzy lokalnej i dysponujemy narzędziem do promowania liderów środowiska senioralnego, to potrzeba także energii i rozwiązań, by działanie na rzecz seniorów i z seniorami przenosić na poziom relacji z konkretnymi ludźmi i problemami. Polityka senioralna potrzebuje - jednym słowem – nie

tylko administracji zarządzającej np. środkami budżetowymi czy też urzędnikami pomocy społecznej, ale też ludźmi gotowymi do pracy „w terenie”. **Tu doskonale sprawdzają się organizacje pozarządowe, w tym przypadku te, które działają dla seniorów i wśród seniorów.**

Organizacje pozarządowe nie powinny być w sensie ścisłym „gospodarzami polityki senioralnej”, ich umocowanie w środowiskach lokalnych i kompetencje są inne. Trudno jednak wyobrazić sobie, by zarządzanie polityką senioralną dokonywało się bez udziału tych partnerów. Począwszy od formułowania zapisów, przez konsultowanie wartości poszczególnych działań po ocenę skutków działacze społeczni mają wiele do zaproponowania swojemu środowisku. Dysponują wiedzą o praktycznych aspektach życia seniorów. Oczywiście należy brać poprawkę na zupełnie naturalną grę interesów czy też powstawanie lobby, które w tej dziedzinie – jak wszędzie – dochodzą do głosu. Rzecz choćby w tym, że jedne rozwiązania mogą być lansowane kosztem innych. **Miarą dojrzałości lokalnych społeczności jest jednak to, że zdając sobie sprawę z tych prawidłowości potrafią sobie z nimi radzić i znajdować odpowiednie rozwiązanie, zwłaszcza przez upowszechnienie udziału.** Instytucje społeczeństwa obywatelskiego powinny być systematycznie wciągane w ten proces.

Od partnerów społecznych oczekiwać należy przede wszystkim tego, że wzbogacą proces formowania polityki kluczowymi wnioskami diagnostycznymi, a następnie obudują go projektami działań i przedsięwzięć dających realną szansę na zmianę stanu rzeczy i podnoszenie jakości życia seniorów. **Organizacje powinny być autorami koncepcji projektów, w dalszej kolejności – pozyskiwać środki na ich realizację i wprowadzać je w życie.** Mogą też w coraz większym stopniu podejmować zadania powierzane przez samorząd.

Zarząd obszaru funkcjonalnego

Coraz więcej zagadnień związanych z rozwojem dotyczy skali przekraczającej granice gminy. Jako samorządowcy i dojrzewające społeczeństwo obywatelskie zaczynamy rozumieć, że wyzwania wyrastają ponad ramy podziałów administracyjnych, ponad codzienność i stabilność budżetów, a przede wszystkim ponad lokalne ambicje, często przesadne. Radzą sobie ci, którzy potrafią współpracować z sąsiadami i wspólnie mierzyć się zarówno z problemami, jak i zarządzaniem większymi projektami.

Naprzeciw temu podejściu wychodzą nowe rozwiązania stosowane początkowo w większych miastach i w ich otoczeniu aglomeracyjnym, a obecnie coraz powszechniejsze także w przypadku mniejszych ośrodków. Chodzi nie o likwidowanie istniejących gmin czy

powiatów, ale o to, by na ich bazie koordynować działanie większej liczby podmiotów, na przykład kilku gmin. **Co ważniejsze, mniej istotne stają się w tym przypadku granice administracyjne i własne plany rozwoju, ale przede wszystkim faktyczne występowanie i zasięg problemów oraz możliwości działania.** To trudna zmiana, samorządowcy są przywiązani do swoich uprawnień, wizji działania i projektów, dlatego czasem nawet decydując się na współpracę myślą w dalszym ciągu o „czymś takim jak gmina, tylko większym”. Tymczasem naprawdę chodzi o wspólne zarządzanie obszarem funkcjonalnym, czyli nie przestrzenią wyrysowaną na mapie, ale problemami, zjawiskami czy skupiskami ludzi tam, gdzie one mają miejsce i w ich właściwej skali. **Przecież wirus, bezrobocie albo sieć internetowa nie przestrzegają podziałów administracyjnych, trzeba postępować z nimi działając na określonym obszarze albo wręcz w konkretnych miejscowościach, szukać dla takiego działania właściwego podejścia.** Obszary funkcjonalne są wynikiem wniosków mówiących o tym, że poszczególne zagadnienia muszą być widziane w szerszej perspektywie. Jeśli sąsiadów łączy więcej wyzwań, są skłonni do dalej idącej współpracy.

Mówiąc o obszarach funkcjonalnych trzeba dostrzegać także znaczenie seniorów i działania na ich rzecz. Oczywiście każda gmina czy powiat mogą się zajmować „swoimi” seniorami, ale w praktyce z czasem okazuje się to nie dość efektywne. Młodszy i starsi mieszkańcy nie żyją w bezruchu, szukają pracy, rozrywki, kultury czy też samorealizacji w bliższym i dalszym otoczeniu. Nie wystarcza pieniędzy dla opiekunów albo na kulturę, jeśli polega się tylko na lokalnych zasobach, kiedy indziej rodzi się potrzeba, by ślad ścieżki rowerowej używanej przez seniorów nie urywał się na granicy gminy. **Ze wszystkich tych powodów należy myśleć o planowaniu strategicznym i o zarządzaniu na skalę większą, niż pojedyncza gmina.**

Oczywiście zazwyczaj wciąż jeszcze ciężko szybko przekonać samorządowców do takiego podejścia. W praktyce nic nie stoi na przeszkodzie, by polityki senioralne formułowane na poziomie lokalnym rozwijać i przenosić na szczebel powiatowy, a tym bardziej wdrażać je w praktykę działania w ramach obszarów funkcjonalnych. Warto myśleć o takiej skali działania i przekonywać do niej decydentów. **Najlepszym argumentem mogą okazać się środki finansowe, bo współpraca samorządów coraz częściej jest promowana i dowartościowywana przez samorządy województw zarządzające m.in. funduszami unijnymi.**

Pod lupą. Diagnoza jako fundament programowania

Samorząd lokalny przyzwyczajony jest do wymogu przeprowadzania diagnozy przy tworzeniu polityk publicznych. Wynika on bezpośrednio z zapisów ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju i stwierdzenia, że diagnoza powinna być elementem każdego dokumentu-strategii, obok celów rozwoju, wskaźników realizacji czy ram finansowych. Jeszcze ważniejszy wydaje się jednak argument praktyczny. Podstawowy warunek, jaki powinna spełnić diagnoza dokonywana w ramach tworzenia polityki senioralnej, jest rzetelność. Tylko wtedy można liczyć na użyteczność formułowanych na jej podstawie celów rozwojowych. **Tym samym rzetelność diagnozy jest konieczna dla uzyskania rzeczywistej zmiany jakości życia osób starszych w wyniku realizacji polityki senioralnej, a w efekcie – stanowi podstawę rozwoju jednostek.**

Diagnoza może stanowić integralną część polityki senioralnej, nie jest to jednak najbardziej praktyczne rozwiązanie. Przede wszystkim jej zapisy – tak przecież ważne – z każdym rokiem tracą swoją aktualność, w ciągu kolejnych lat stają się raczej niezbędnym punktem odniesienia do bardziej aktualnych danych. Wobec tego warto zawrzeć w tekście polityki przede wszystkim podstawowe wnioski diagnostyczne zwracające uwagę na kluczowe prawidłowości i procesy nie sprowadzające się wyłącznie do zestawień liczbowych, choć w nich znajdujące potwierdzenie.

Istnieje wśród części osób zajmujących się zawodowo programowaniem rozwoju przekonanie, że diagnozy nie należy traktować jako części strategii, gdyż strategia to plan działania. Diagnoza stanowi tymczasem „rozpoznanie sytuacji”, w oparciu o które możliwe jest planowanie. Same diagnozy funkcjonują często jako odrębne dokumenty, a w niektórych przypadkach np. administracji rządowej lub samorządu regionalnego, diagnozy są bardzo obszernymi dokumentami. **W polityce senioralnej w pełni uzasadnione wydaje się zatem zamieszczanie syntetycznego wyboru wniosków z przeprowadzanej obserwacji.**

Polityka senioralna nie może powstać „dla samorządu”, czyli w taki sposób, że to samorząd, administracja, instytucje i urzędnicy stanowią dla niej podstawową motywację.

W polityce senioralnej – jak w każdej polityce publicznej – chodzi przede wszystkim o ludzi i to ich dobrostan stanowi właściwy punkt odniesienia dla działań programowych i rozwojowych. Dlatego przyjrzelśmy się wcześniej pokrótce zagadnieniu demokracji lokalnej i działającym w jej ramach siłom, a diagnozowanie stanu wypada zacząć od identyfikacji zakresu lokalnego środowiska, czyli właściwej przestrzeni formowania i wdrażania polityki publicznej. Nie znaczy to, że instytucje są nieważne, jak się przekonamy należy je uwzględniać jako istotny aspekt kondycji lokalnego środowiska. Rzecz jednak w tym, żeby traktować je właśnie jako element szerszego kontekstu i oceniać przez pryzmat całokształtu życia lokalnej wspólnoty. **Można pokusić się o stwierdzenie, że kondycja administracji i samorządu odzwierciedla poniekąd stan i poziom rozwoju społeczności.** Pora zatem na zarysowanie konturów przestrzeni i środowiska, w ramach którego ma miejsce planowanie działań na rzecz seniorów, a także rozpoznanie kluczowych uwarunkowań ich sytuacji.

Zakres terytorialny polityki

Polityka senioralna jest zazwyczaj tworzona dla społeczności konkretnej gminy, bo to gmina jest – jak zauważyliśmy – kluczowym poziomem programowania rozwoju i działania na rzecz mieszkańców w polskim ustroju i praktyce administracyjnej.

Zasadniczo nic nie stoi na przeszkodzie, aby tworzyć politykę senioralną na poziomie powiatu. Pozostaje kwestią otwartą oraz do dyskusji i decyzji, czy w takim przypadku ma być ona dokumentem „zbierającym”, adaptującym i integrującym doświadczenia, rozwiązania i instrumenty wykorzystywane w poszczególnych gminach danego powiatu, czy też pozostawać względem nich w jakimś stopniu rozwiązaniem zewnętrznym. Wiele zależy od tego, co można nazwać lokalną kulturą polityczną. Samorząd odnosi w Polsce niewątpliwe sukcesy, jest jednak zależny od reżimu kadencyjności, regularnie co kilka lat podlega weryfikacji wyborczej. W naturalny sposób powszechnie skłania to do działania w zgodzie z kategoriami kadencji („od wyborów do wyborów”) oraz możliwie ścisłego pilnowania interesu własnych wyborców („od granicy do granicy gminy”), kosztem nawet uzasadnionych inicjatyw widzących dalej i głębiej. **Tymczasem zdecydowana większość wyzwań przekracza takie ramy czasowe i terytorialne, więc szukanie pomysłów na współpracę – zwłaszcza w skali powiatu – jest nieuniknione.** Nie mniej istotny jest stopień integracji kulturowej, społecznej i ekonomicznej obszaru powiatu. Jeśli więzi między mieszkańcami różnych jego części są żywe i problemy podobne, to łatwiej będzie o współpracę urzędników, a więc także o wypracowanie jednolitego dokumentu i wynikających z niego rozwiązań.

Pewne zagadnienia pojawiające się w politykach senioralnych ze swej istoty wymykają się ścisłym podziałom terytorialnym. Seniorzy dążą do aktywności społecznej czy też kulturalnej, nakłanianie ich do udziału we wszelkich formach życia publicznego bywa wręcz wiodącym elementem polityk seniorom poświęconych. Nic zatem dziwnego, że mowa w nich o wyjazdach, wycieczkach czy też kontaktach z seniorami mieszkającymi gdzie indziej, podejmowaniu wspólnych projektów. Niejednokrotnie prowadzi to do refleksji, na ile zasadne jest zatem „domykanie” zasięgu terytorialnego polityki, czy nie lepiej skupiać się w tym przypadku na tym, kogo ona dotyczy (osób starszych z danej gminy). **Każda społeczność musi w tym względzie wypracować własne, optymalne rozwiązanie.**

Profil obszaru

Różne są style życia na wsi i w mieście, choć w Polsce dynamicznie przebiegają procesy ich zbliżania się do siebie. Wielu uczestników tworzenia polityk senioralnych potwierdzi jednak, że nawet nieodległe od siebie i teoretycznie zbliżone charakterem gminy mogą doświadczać diametralnie odmiennych potrzeb i problemów związanych z życiem osób starszych. **W obrębie jednej gminy inny jest model życia osób starszych korzystających z usług publicznych i oferty zdrowotnej i kulturalnej w mieście czy miasteczku, niż w oddalonej choćby o kilka kilometrów wiosce.** W przypadku osób starszych, często schorowanych czy też samotnych, te kilka kilometrów może tworzyć dużą różnicę.

Prace nad dokumentem strategiczno – programowym uczą ich uczestników, że gmina czy powiat to jedność bardzo złożona. **Tworzą je nie tylko granice, mieszkańcy i instytucje, ale też zasoby o bardzo różnorodnym charakterze.** Warto je wszystkie uwzględnić konstruując politykę senioralną, a nawet mieć na względzie i jako punkt odniesienia na samym początku drogi. Ich charakter, styl, zasięg i głębokość działania również mogą wpływać na to, o jaką treść i jakość polityki można się ubiegać. Tam, gdzie administracja jest najważniejszym pracodawcą, to zasobność jej budżetu i operatywność kadry urzędniczej decyduje o tym, na jakie usługi publiczne mogą liczyć seniorzy. Im lepiej sytuowane obszary i większy wachlarz publicznych i społecznych form działania, tym bardziej oferta ta i obciążenia finansowe czy organizacyjne mogą ulec poszerzeniu, z korzyścią dla beneficjentów wśród osób starszych. Tam, gdzie przed laty silny był przemysł tworzony przez duże przedsiębiorstwa państwowe, seniorzy mogli liczyć na zaangażowanie sektora gospodarczego we wspieranie infrastruktury czy współfinansowanie wydarzeń, wyjazdów, form aktywności. Teraz do pewnego stopnia tę rolę przejmują w niektórych miejscach biznes prywatny. W formułowaniu założeń dla polityki senioralnej warto tego rodzaju

uwarunkowania wziąć pod uwagę, decydując, czy będą one uwzględniane np. przy określaniu źródeł i skali finansowania.

Profil obszaru potrafi być dla autorów polityki wskazówką, okolicznością sprzyjającą, ale i pułapką. Spójrzmy na gminy mogące się pochwalić warunkami naturalnymi, obfitością jezior, lasów, terenów rekreacyjnych czy nawet parkami lub ogródkami działkowymi w obszarze miasta. Seniorzy chętnie wskazują na tego rodzaju atuty podkreślając wyjątkowość swego miejsca zamieszkania, bo taki jego charakter odpowiada zazwyczaj ich emocjonalności i wrażliwości (spokojniejsze życie, bez miejskiego zgiełku), a także preferowanym formom spędzania czasu (spacery, jazda rowerem, uprawianie ogródka). Nie brak i wśród konstruujących polityki publiczne wyobrażenia czy też wewnętrznego przekonania, że ma tu miejsce właśnie sprzyjająca korelacja charakteru otoczenia i potrzeb osób starszych. Tymczasem rzeczywiste oczekiwania mieszkańców (osób starszych) mogą dotyczyć zupełnie innych zagadnień, podobnie jak uświadamiane bądź tłumione aspiracje, procesy i zjawiska, które należy dopiero wydobyć na światło. **Zamknięcie seniorów w ramach spacerowiczów i działkowców bardzo upraszcza i zniekształca obraz ich obecnego i przyszłego życia.** Tworząc politykę senioralną należy się rozejrzeć po gminie, ale też nie dać zwieść temu, co najszybciej rzuca się w oczy.

Przedmiot i źródła danych dla diagnozy

Informacji, danych i ich źródeł do wykorzystania w środowisku lokalnym jest mnóstwo. Problemem jest raczej możliwość ich wykorzystania i wyciągnięcia z nich odpowiednich wniosków, a nie brak dostępnej wiedzy. Zazwyczaj eksperci z zewnątrz mają problem z dotarciem do właściwych i cennych informacji oraz do perspektywy widzenia lokalnej społeczności, której mają pomóc, a więc z pozyskaniem wiedzy, którą seniorzy i mieszkańcy konkretnej gminy i miejscowości o sobie i swoim miejscu życia mają. **Najważniejsze to zatem uważnie rozejrzeć się dookoła siebie i chcieć widzieć to, co naprawdę istotne.**

Trzeba przy tym pamiętać, by poszukiwać przede wszystkim informacji pewnych, sprawdzonych i obiektywnych. Najlepiej także takich, które są gromadzone przez lata i pozwalają lepiej zrozumieć zjawiska i procesy. Nie warto też przykładać przesadnej wagi do jednych informacji, a inne z założenia marginalizować. Czy nawet najdokładniejsza statystyka działalności rolniczej w danej gminie wiejskiej to najcenniejszy zasób wiedzy o niej? Na pewno ważny, ale przecież życie jej mieszkańców nie sprowadza się do rolnictwa. Gospodarstwa różnią się między sobą wielkością, profilem produkcji, wykorzystywanym w niej sprzętem, dochodowością, a dla wielu mieszkańców ziemia i hodowla nie są już źródłem zatrudnienia. Poza tym im dokładniejszy opis i rozpoznanie danego obszaru w określonej dziedzinie, tym

większa trudność, by obiektywnie porównać go z innym obszarem – a porównanie dla wyciągania wniosków jest bardzo ważne. Nie warto zatem skupiać się na jednym, choćby najbogatszym źródle informacji tylko dobrze wywarzyć proporcje i poszukać możliwie najbardziej wyważonego punktu widzenia.

Z pomocą przychodzi statystyka publiczna, czyli dane gromadzone w jednolity sposób dla całego kraju przez Główny Urząd Statystyczny. Stamtąd można uzyskać zestaw podstawowych informacji, do których warto sięgnąć na początek i które co roku można uzupełnić. **Przy tworzeniu diagnoz dla lokalnych dokumentów strategicznych najbardziej przydatne są zestawienia porządkowane w ramach Banku Danych Lokalnych dostępnym za pośrednictwem strony internetowej GUS.** Można tam wybrać interesującą nas dziedzinę, zakres czasowy i przestrzenny, a także obszar, dla którego poszukujemy informacji. Można je też łatwo konfrontować z innymi gminami, powiatami czy województwami. Po tym zasobie poruszać się dość łatwo, z ewentualną drobną pomocą doświadczonych urzędników szybko można nabrać podstawowej wprawy, a nawet mieć sporo frajdy z przeszukiwania danych. W razie potrzeby z trudniejszymi problemami można się zwrócić do zespołu informatorium działającego przy wojewódzkiej placówce GUS, który życzliwie i kompetentnie pomaga wszystkim zainteresowanym.

Warto pamiętać, że dane GUS są pewne, ale kosztem czasu ich przygotowania – czasem na aktualizację trzeba trochę poczekać. Poza tym po kilku latach, w ramach dalszej aktualizacji, pewne zestawienia mogą być weryfikowane i w szczególnych przypadkach różnić się od wcześniej publikowanych. Z pewnością jednak zaistniałe różnice nie wpłyną znacząco na ogólny obraz gminy i jej porównania z innymi.

Poszukując informacji do potrzeb diagnozy warto także sięgnąć po dane zawarte w następujących zasobach:

- portalu monitormiast.pl administrowanym przez Związek Miast Polskich
- Systemie Analiz Samorządowych administrowanym przez Związek Miast Polskich
- Geoportalu Instytutu Rozwoju Miast i Regionów
- raportach o stanie gminy lub miasta i innych dokumentach studyjno – strategicznych
- materiałach i sprawozdaniach instytucji działających na terenie gminy i powiatu, w szczególności Ośrodka Pomocy Społecznej, Powiatowego Urzędu Pracy, Komendy Powiatowej Policji.

Wszystkie te źródła mogą być wykorzystywane do oceny stanu i jakości życia seniorów w następujących ogólnych ujęciach:

- poziom zaspokojenia potrzeb osób starszych,

- efektywność lub sprawność funkcjonowania poszczególnych podsystemów (przyrodniczego, społecznego, gospodarczego, infrastrukturalnych oraz całości struktury przestrzennej) w kontekście potrzeb i oczekiwań seniorów,
- zasoby i struktury stanowiące potencjały rozwojowe (przyrodniczy, społeczny, kulturowy, gospodarczy, itd.), których poziom rozwoju i cechy wpływające na jego wzrost lub co najmniej utrzymanie podlegają ocenie w kontekście interesów i potrzeb seniorów,
- główne podmioty działające w gminie na rzecz i w otoczeniu seniorów – ich role, kompetencje, strategie oraz całościowy potencjał instytucjonalny,
- system zarządzania rozwojem w kontekście życia seniorów.

Zakres sporządzanej diagnozy można poszerzyć o informacje z wielu innych dziedzin uwzględniając wpływ na inne sfery, ale sporządzane mogą być odrębnie dla kolejnych zagadnień jako:

- analiza otoczenia (bliższego – sąsiedzkiego i dalszego, aż po krajowe, europejskie i globalne) i ocena jego wpływu w różnych aspektach na warunki życia seniorów,
- ocena stopnia wykorzystania poszczególnych potencjałów oraz rozpoznanie czynników i warunków ich rozwoju,
- rozpoznanie wewnętrznych i zewnętrznych czynników sprzyjających i utrudniających wzrost poziomu zaspokojenia potrzeb społecznych seniorów,
- rozpoznanie struktur społecznych i gospodarczych, sposobów zaspokajania potrzeb, niektórych aspektów technologicznych funkcjonowania seniorów w środowisku lokalnym,
- ocena skuteczności dotychczasowych działań i systemu zarządzania rozwojem w odniesieniu do środowiska seniorów.

Własne rozwiązania i techniki

Poza tradycyjnymi i profesjonalnymi źródłami wiedzy – które są cenne, ale przecież mają swoje ograniczenia – warto się pokusić o własne rozwiązania i spróbować w niebanalny sposób przyjrzeć się swojemu otoczeniu. To samo w sobie może nadać diagnozie walor świeżości i głębi, jeśli oczywiście analizujący trzymają się pewnych reguł i zasad zdrowego rozsądku. **Źródłem wiedzy powinna być zatem przede wszystkim historia lokalnej społeczności czerpana ze źródeł zgromadzonych na miejscu i przechowywana w materiałach i pamięci samych mieszkańców.** Warto zadać sobie pytanie o to, jakie są korzenie współczesnej społeczności, kim byli jej przodkowie, jak długo i w jak dużej liczbie współczesne rodziny i środowiska sąsiedzkie mieszkają tu, gdzie ma miejsce badanie

i tworzenie zapisów strategicznych i programowych. Zwłaszcza w przypadku zachodnich i północnych województw losy mieszkańców skupiają się przede wszystkim na fakcie osiedlenia po powojennych migracjach, więc obserwacja pochodzenia i specyfiki kształtujących się zbiorowości mogą wiele powiedzieć o tym, jak i dlaczego one obecnie funkcjonują. Dobrze jest poszukać odpowiedzi na pytania o środowiskowych liderów, o doświadczenia z rozwojem lokalnej edukacji i powstawaniem czy też zanikaniem zakładów pracy, o aktywność kulturalną czy społeczną, miejsca spotkań, spędzania czasu, dawnych czynów społecznych czy też bardziej współczesnego budowania osiedli mieszkaniowych. To nie muszą być pogłębione studia historyczne i socjologiczne, ale raczej pragnąca więcej i lepiej zrozumieć przygoda z odkrywaniem źródeł współczesnych rozwiązań urbanistycznych czy też rozlokowaniem miejsc publicznej aktywności mieszkańców. **Materiał do takich poszukiwań znajdzie się w zbiorach bibliotecznych, w urzędowych i szkolnych archiwach, a w prawie każdej miejscowości – także w szufladach, zapiskach i publikacjach miejscowych pasjonatów przeszłości.** Po tygodniu czy dwóch kontaktu z takimi materiałami można zacząć wyrabiać sobie zdanie o tym, co cenne i trwałe w lokalnej przeszłości i na ile warto stamtąd zaczerpnąć do zrozumienia współczesności oraz planowania przyszłych działań. **Trzeba przy tym przyznać, że samo szperanie w poszukiwaniu wiedzy o przeszłości gminy może być dla zaangażowanych w tę pracę osób (w tym seniorów) atrakcyjną okazją do działania i myślenia o wspólnych sprawach, potrzebach oraz wyzwaniach.**

W przyjrzeniu się stanowi obecnemu lokalnego środowiska pomocne będą ankiety. Stanowią one najprostsze i najbardziej efektywne narzędzie uzyskania opinii samych zainteresowanych, stosownie do zamierzonej grupy respondentów. W przypadku seniorów należy raczej liczyć na formularze rozprowadzane i zbierane w wersji papierowej, zapytanie osób młodszych o sytuację seniorów i ich potrzeby (to też cenna informacja) bardziej skuteczne może być za pośrednictwem ankiety elektronicznej. **Warto zadbać o możliwie małą liczbę stawianych pytań, za to jak najbardziej precyzyjnie sformułowanych. Ankieta powinna dać seniorom możliwość wypowiedzenia się odnośnie ich sytuacji, niejednokrotnie oczekują oni takiej możliwości komunikowania się z otoczeniem i będą skłonni do obszernych wynurzeń.**

Poza zgromadzeniem odpowiedniej ilości wypełnionych formularzy (czyli takiej ankiety, która daje wiarygodny obraz danego środowiska, adekwatnie do jego populacji) należy zadbać o umiejętne opracowanie uzyskanych odpowiedzi umożliwiające wyciąganie wniosków. Dokonująca tego osoba powinna zadbać o zachowanie klimatu i ducha wypowiedzi respondentów, wydobyć w sporządzanym raporcie tego, co naprawdę leży im na sercu. Nie trzeba się przy tym bać kategoryzowania, grupowania i sumowania wypowiedzi

podobnych, postulatów powtarzających się, wniosków ze sobą zbieżnych. W ankietach istotna jest zarówno treść i natężenie emocjonalne wypowiedzi, jak też liczba postulatów o zbliżonym charakterze, jednak żaden z tych elementów nie powinien dominować w dokonywanej ocenie. Być może przewaga pewnego rodzaju głosów (na przykład niepocholebne opinie o dostępności i jakości opieki medycznej) są wynikiem zarówno widzenia lokalnej sytuacji, jak też bazują na uogólnionym przekonaniu dotyczącym stanu sektora w całym kraju, przekonania, że opieka zdrowotna dedykowana seniorom szwankuje. Z kolei pojedyncze wypowiedzi dotyczące jakości i funkcjonalności poszczególnych miejsc czy też potrzeby podjęcia działań o określonym charakterze mogą dużo powiedzieć o szansach rozwojowych danej społeczności. **Zestawienie wyników ankiet powinno sumiennie pokazywać częstotliwość poszczególnych typów odpowiedzi, ale w ich ocenie warto się wykazać rozważą i namysłem.**

Wszyscy dysponujemy zdolnością obserwacji swego otoczenia, badania go pod kątem przydatności w zakresie różnych potrzeb i oczekiwań, funkcjonalności, dostępności, otwartości, czasu funkcjonowania, stopnia zużycia infrastruktury i wielu innych parametrów. To stwarza szerokie spektrum gromadzenia informacji, które pozwalają ocenić kondycję konkretnych miejsc i całych kompleksów przestrzennych, budynków i instytucji, sposobów zaspokajania w obrębie gminy różnego rodzaju potrzeb (np. związanych z kulturą, duchowością czy ochroną zdrowia). W ramach zespołu dokonującego analizy można dokonać podziału tematów, stref przestrzeni miasta i gminy czy też problemów, które interesują tworzących opracowanie i dokonać zbiorowej obserwacji, najlepiej według zadanych kryteriów. Mogą one dotyczyć przywołanych wyżej zagadnień, można ich z pewnością zaproponować znacznie więcej, stosownie do specyfiki miejsca. Można też przygotowując politykę senioralną przeprowadzić obserwacje i dokonać notatek bazując jedynie na trzech ogólnych pytaniach:

- **Czy dana przestrzeń/miejsce/instytucja/kompleks usług spełnia potrzeby seniorów?**
- **Na czym polega brak, deficyt, niedogodność?**
- **Co musiałoby się zmienić, aby osiągnąć oczekiwany (np. przez seniorów) stan rzeczy?**

Warto pomyśleć o dokonaniu takiej obserwacji polegającej na ocenie przejawów, aspektów, przyczyn i konsekwencji danego zjawiska przez kilka działających niezależnie od siebie osób. Wypada też, by poczyniły one wyraźne notatki, postarały się krótko uargumentować swoje zdanie. **Zestawienie tych kilku stanowisk powinno prowadzić do sformułowania uśrednionej i zobiektywizowanej oceny dotyczącej danego zagadnienia czy też zjawiska.**

Mowa tu o obserwacji zagadnień i miejsc, które mają znaczenie dla seniorów, zwłaszcza dlatego, że wokół nich koncentruje się ich aktywność i tam spędzają czas. Koordynator procesu analizy stanu gminy czy miasta może pokusić się o podjęcie próby złożenia z tego rodzaju obserwacji specyficznego obrazu – mapy mentalnej obszaru. **Bazuje ona na rzeczywistym planie lub mapie terytorium (dostarczy go urząd gminy), uwzględnia przebieg szlaków komunikacyjnych, rozmieszczenie budynków i położenie obszarów zielonych, przede wszystkim lokalizuje jednak miejsca i sfery ważne dla seniorów.** Tego typu informacje wystarczy nanieść przy pomocy flamastrów odróżniając funkcje czy też różnicując skalę znaczenia poszczególnych punktów. Tworzona mapa może też pomóc zidentyfikować potencjalne trasy, którymi najchętniej i najczęściej przemieszczają się osoby starsze, zwłaszcza w ciągu jednego dnia. To mapa mentalna, więc powinna pomóc spojrzeć na przestrzeń oczami i wyobrażeniami seniorów, a przy tym uwzględniać takie parametry krytyczne, z punktu widzenia seniorów, jak odległość między obiektami, możliwość przekraczania ulicy, istnienie barier komunikacyjnych. Wszystkie te elementy – bariery i udogodnienia, a także miejsca aktywności i docelowe punkty przemieszczania się – można na mapie umieścić rozpoznając elementy godne uwagi, zachowania lub zmiany, wzmacniania przewag lub niwelowania deficytów. **To doskonały materiał dla sformułowania wielu opinii, a w konsekwencji wskazania niezbędnych do podjęcia działań i modyfikacji.**



Zaproponowane tu procedury, jak też wiele innych potencjalnych technik obserwacji, oceny i diagnozowania sytuacji i jakości życia seniorów, nadają się do dowolnego konfigurowania i uzupełniania o nowe rozwiązania, jeśli tylko pozwoli na to wyobraźnia i kreatywność środowiska badającego zagadnienie. Jeśli samorząd lokalny aktywnie uczestniczy w procesie prawdopodobnie będzie mu zależało, by rzeczywiście wykorzystać efekty wykonanych prac, podobnie jak cenne, poszerzające perspektywę spojrzenie samych bezpośrednio zaangażowanych. W takim przypadku posiłkowanie się obserwacją i analizą sporządzaną przez partnerów społecznych może być traktowane jako stale wykorzystywane narzędzie, np. w przypadku przygotowywania nowych inwestycji czy też opracowywania dziedzinowych planów działań. **Na potrzeby polityki senioralnej oraz opracowywania koncepcji innych działań użyteczny będzie zatem systematycznie stosowany audyt senioralny rozumiany jako ocena sytuacji z punktu widzenia potrzeb i psychofizycznych możliwości seniorów.** W lokalnym środowisku wrażliwym i otwartym na potrzeby osób starszych taki audyt przeprowadzany będzie analogicznie do stosowanych obecnie ocen w zakresie oddziaływania na środowisko czy też efektywności energetycznej. W tym przypadku opinia samych seniorów, a także ewentualnie ich bezpośrednie zaangażowanie w sam proces przeprowadzenia audytu, powinny być brane pod uwagę.

Interpretacja danych, benchmarking i porównania, wyciągnię wniosków

Zgromadzenie materiału informacyjnego to dopiero połowa sukcesu. Prawdziwe wyzwanie stanowi umiejętna i efektywna interpretacja danych. To w istocie trudna sztuka i doświadczenie w tym zakresie zdobywane jest przez fachowców całymi latami.

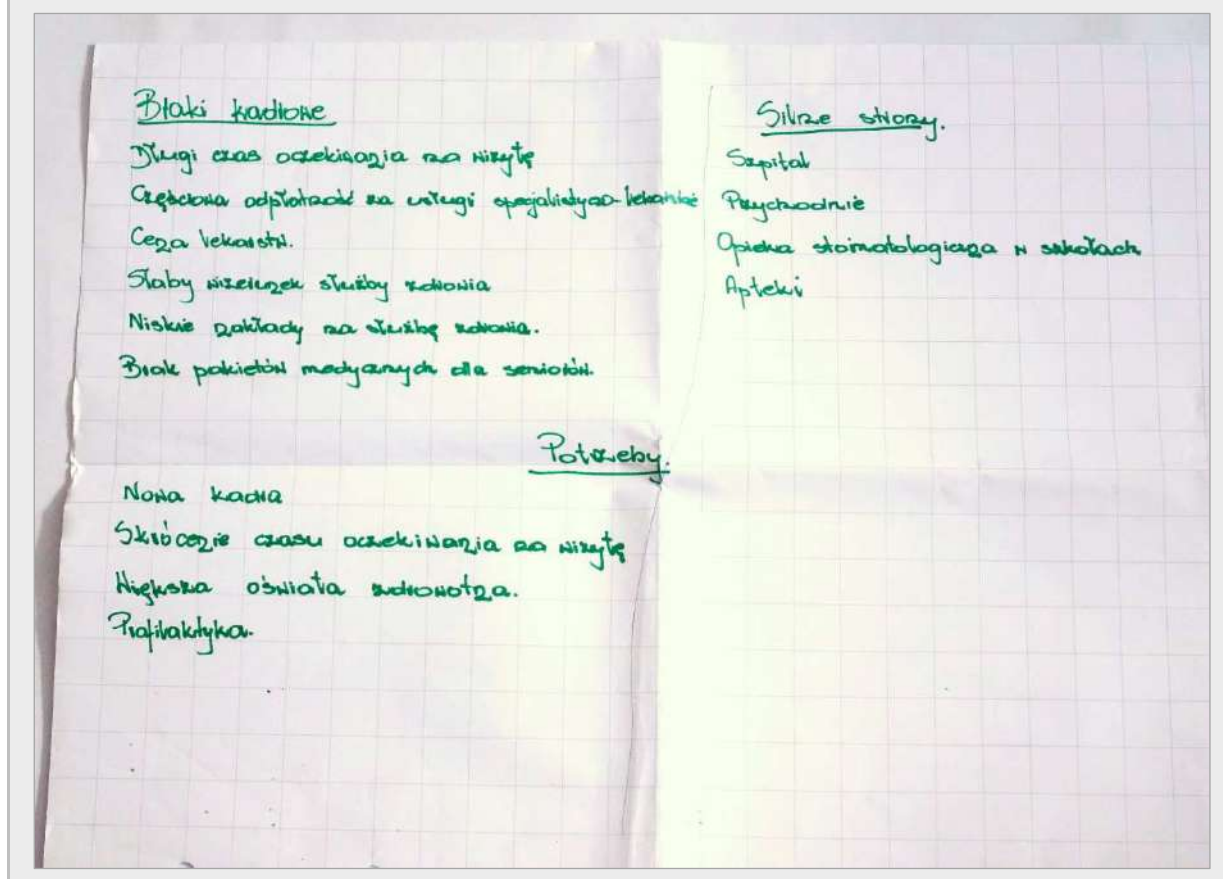
W interpretacji danych duże znaczenie ma ocena ich realnej przydatności. Nie wszystko, co uda się stwierdzić na temat gminy czy miasta, ma taką samą wartość poznawczą. Osoba czy też zespół analityczny musi się tu wykazać pewną pokorą, selektywnością i odwagą, bowiem w ich pracy nie wszystko może zostać wykorzystane (jeśli nawet z pozoru wydaje się atrakcyjnym materiałem), ale też nie wszystko, co choćby pozornie powierzchowne lub fragmentaryczne, musi być ostatecznie odrzucone.

Dane o własnej gminie czy miejscowości są ciekawe, ale niewystarczające. Tak naprawdę przedstawiają tylko fragment rzeczywistości, nieco bardziej konkretny gdy weźmie się pod uwagę – jeśli są dostępne – dane z innych lat. Nie ma sensu sięgać do informacji statystycznych sprzed lat dwudziestu czy więcej, dla obserwowania zachodzących zmian miarodajna jest perspektywa dekady. Jak już była o tym mowa, zasoby informacyjne GUS na to w dużym stopniu pozwalają i dotyczą znacznej liczby zagadnień, w przypadku danych

gromadzonych na poziomie gminy przez samorząd może być potrzebny nieco większy wysiłek, ale i tu informacje nie tylko sprzed roku czy dwóch, ale i sprzed dekady, możliwe są do uzyskania.

Jak już wcześniej zauważono, warto też zastosować jeszcze jedną perspektywę porównawczą – spojrzeć na swoje środowisko w konfrontacji z innymi gminami i miastami o zbliżonym charakterze. Tego rodzaju porównanie – dokonywane w obszarach, gdzie jest to możliwe i uzasadnione oraz gdzie niesie ze sobą odpowiednią wartość informacyjną – nazywane jest benchmarkingiem i pozwala we właściwym kontekście ukazać logikę i dynamikę dokonujących się zmian, jakkolwiek w każdym przypadku należy brać pod uwagę niepowtarzalność sytuacji i lokalnych uwarunkowań oraz wielkość i złożoność zachodzących procesów. Dobór grupy porównawczej jest bardzo istotny. Jeśli szukamy podobnej gminy, to powinna ona mieć ten sam charakter (miejski, wiejski lub wiejsko – miejski), wielkość populacji, położenie względem dużych ośrodków miejskich (gminy wiejskie jako de facto przedmieścia miast mają inne atuty, wyzwania i problemy, niż jednostki położone na obszarach wiejskich, na wybrzeżu morza albo w górach). Także w przypadku porównywanych miast liczy się liczba mieszkańców, status administracyjny (siedziba gminy lub powiatu siłą rzeczy skupia więcej funkcji), dostęp do ważnych szlaków komunikacyjnych (bliskość autostrady czy też lokalizacja węzła kolejowego albo portu potrafi wiele zmienić). Istotna może też być względna bliskość porównywanych ośrodków, a także ich położenie na terenie tego samego województwa. Warto zatem poszukać do porównania gmin o możliwie zróżnicowanym położeniu w celu uzyskania rozległego i wszechstronnego obrazu sytuacji ośrodków miejskich regionu. W przypadku każdej grupy badanych obszarów można wskazać właściwie indywidualny zestaw cech wymagający dedykowanej mu interpretacji.

Seniorzy są bardzo dobrym źródłem informacji o funkcjonowaniu instytucji i służb świadczących na ich rzecz usługi publiczne. W trakcie warsztatu, z którego pochodzi prezentowana plansza, biorący w nim udział przedstawiciele środowiska osób starszych oceniali jakość życia tej grupy mieszkańców, tu chodziło konkretnie o jakość służby zdrowia. Uczestnicy wskazywali słabe i silne strony gminy oraz potrzeby w tej sferze życia.



W przypadku braku danych porównawczych dla poziomu miasta i gminy, w uzasadnionych przypadkach można przywoływać dane opisujące stan rzeczy na poziomie powiatu. W tym przypadku także warto zastosować porównanie do kilku powiatów referencyjnych. Uzasadnienie dla tego podejścia stanowi z jednej strony konieczność zarysowania kontekstu opisana wyżej w odniesieniu do dobru gmin referencyjnych. Z drugiej strony ma czasem miejsce stosowanie tego rozwiązania i wykorzystywanie w analizie zbliżonej grupy powiatów w przypadku dokonywania takich czynności analitycznych, jak sporządzanie raportów o stanie gminy.

Trzeba być przygotowanym na to, że w porównaniu poszczególne gminy rzadko wyglądają jednoznacznie lepiej lub gorzej, także jeśli chodzi o zestawienie wartości

wskaźników związanych z jakością życia seniorów. Stan gminy zależy od wielu zmiennych, nie zawsze rentę położenia geograficznego, wielkość dochodów albo dużą liczbę mieszkańców udaje się przełożyć na ogólny sukces lub porażkę rozwojową. Oczywiście lepiej dysponować większymi środkami finansowymi, które mogą być przeznaczane na przykład na rozwój infrastruktury służącej seniorom i innym grupom mieszkańców. Można jednak wskazać przykłady gmin, w których dostępność funduszy skutkowałą dużymi nakładami inwestycyjnymi, a następnie nie były one w stanie utrzymać rozbudowanej infrastruktury, zadbać o jej amortyzację czy też niezbędne uzupełnienia i rozbudowę. Nawet dla najbogatszych samorządów brak mieszkańców, związanych z ich obecnością wpływów podatkowych i zapotrzebowaniem na usługi publiczne sprawia, że wobec wszystkich grup mieszkańców standard życia ulega osłabieniu. Tego rodzaju zależności można wskazać wiele, zatem przy doborze porównywanych gmin oraz w analizie ich sytuacji i perspektyw rozwojowych trzeba się kierować dużą rozważą. Nie ma większego znaczenia miejsce w poszczególnych częściowych rankingach, ważniejszy jest ogólny obraz obszaru oraz zależności pomiędzy elementami diagnozy. To właśnie tu szczególnie przydatne okazuje się wsparcie zewnętrznych ekspertów.

Bazy danych i archiwizacja dla następców

Dane są prawdziwym skarbem dla osób i instytucji zarządzających rozwojem. Jak widzieliśmy wcześniej należy się z nimi obchodzić ostrożnie, ale też nie trzeba się ich bać. Należy tu podkreślić, że praktycznie każdy może być osoba gromadzącą, przechowującą i udostępniającą dane, które mogą być przydatne w ramach opracowywania polityki senioralnej, jak i później, przy wprowadzaniu jej w życie. Właśnie życie lokalne jest tak bogate, ciekawe i ważne, jak losy i pasje tworzących je ludzi, więc u każdego i dla każdego warto szukać wiedzy opisującej rzeczywistość. Może ona dotyczyć składu osobowego instytucji i stowarzyszeń, działań i inicjatyw podejmowanych przez organizacje, wyników lokalnych sportowców, aktywności kulturalnej albo stanu zadrzewienia. Możliwości jest bez liku.

Nie chodzi o proste i nieuporządkowane dokonywanie zapisków. Osoby, stowarzyszenia, instytucje czy też jednostki samorządu widzące swoją rolę w zarządzaniu informacjami powinny dążyć do formułowania baz danych. Chodzi o przygotowanie i udostępnienie takich narzędzi, które będą niezależne od koncepcji i techniki pracy konkretnych osób, będą mogły być stale udostępniane, przeglądane, weryfikowane i przetwarzane, a także pozostaną niezależne od zmieniających się technicznych aspektów zapisu i zarządzania (np. będzie można je łatwo adaptować do nowych wersji oprogramowania komputerowego). **Warto zatroszczyć się o wspólne zasoby informacji**

lokalnej wspólnoty, które z roku na rok i w ciągu kolejnych lat będą mogły być uzupełnianie, a także zachowają walor porównywalności posługując się tymi samymi kategoriami pojęciowymi czy też jednostkami miary. Jeśli ktoś gromadzi i zamierza przekazać do publicznego użytku materiały fotograficzne czy też inne zasoby dokumentujące dorobek społeczności powinien zadbać o opis umożliwiający także po latach zapoznanie się z pochodzeniem, zawartością, statusem własności oraz innymi cechami charakteryzującymi te materiały.

Bazy danych warto tworzyć nie tylko z myślą o kolejnym roku czy przyszłej dekadzie – być może o nowej edycji polityki senioralnej, ale także o następnych pokoleniach. Doświadczenie uczy, że nawet dokonania cyfryzacji i archiwizacji informacji nie zapewniają pełnego i wiarygodnego oglądu rzeczywistości, nawet po ledwie kilku latach. Bliscy nam ludzie, ich losy, pochodzenie, stan posiadania, wytwory ducha i rąk, dokonania sportowe i artystyczne, a nawet same wizerunki – to wszystko okazuje się ulotne i bardzo szybko nabiera znaczenia jednocześnie umykając w kruchość pamięci. **Lokalne społeczności, które potrafią się z tym uporać i systemowo zachować cenne informacje dla przyszłych generacji, zyskują niebagatelny atut rozwojowy.** Kto wie, czy wobec coraz bardziej zażartej walki o mieszkańców taka biegłość w pamiętaniu nie będzie jednym z przekonujących i decydujących argumentów.

Azymut. Porządkowane diagnozy i formułowanie wniosków

Między gromadzeniem i syntetyzowaniem informacji o gminie i warunkach życia seniorów a planowaniem interwencji na rzecz ich poprawy jest czas na uporządkowanie zdobytej wiedzy i przygotowanie jej do wykorzystania. Jeśli jest zbyt wąska, będzie skutkować pominięciem istotnych zagadnień i obszarów interwencji, jeśli zachowa postać gmatwaniny faktów, liczb i zestawień – przytłoczy tworzących politykę i utrudni dokonanie jakichkolwiek przesądzeń. Kluczowe znaczenie ma dokonanie generalnego bilansu i stwierdzenie, czy sprawy seniorów idą w dobrym kierunku, czy przeważają negatywy. Uchwycona i wyartykułowana dynamika sytuacji może mieć swoje pozytywne i negatywne odcienie, ale w ogólnym obrazie pozwala skonstruować tło, na którym wyraźniej odbijają się wątki i zagadnienia ujęte w celach. Bardziej szczegółowe interpretacje nie powinny przesłonić tej generalnej konstatacji, planowanie strategiczne i tworzenie polityki publicznej jest bowiem sztuką dokonywania wyboru. Warto od razu założyć, że nie wszystkie ważne tematy znajdują w niej równie eksponowane miejsce. **Rodzi to przestrzeń do dyskusji i sporów, to przede wszystkim tu zespół tworzący politykę musi się sprawdzić jako grupa zdolna do osiągnięcia kompromisu.** Z kolejnymi etapami pracy nad dokumentem nie powinno być już tego rodzaju problemów.

Analiza SWOT

Najczęściej używanym narzędziem podsumowania i zestawienia wniosków płynących z diagnozy sytuacji jest analiza SWOT. Jest to w istocie technika porządkowania i weryfikowania informacji, wykorzystywana od lat m.in. jako metoda strategicznej analizy funkcjonowania przedsiębiorstw. Jej podstawowe założenia zostały opracowane w latach 50. i 60. przez naukowców i konsultantów biznesowych z amerykańskiej Harvard Business

School. Jest prosta i uniwersalna, wobec tego może ona służyć zarówno do wstępnej oceny środowiska i otoczenia gminy czy też populacji seniorów, jak i do analizy prowadzonej w bardziej zaawansowanych przedsięwzięciach – przygotowywaniu projektów, planów biznesowych lub pracy instytucji i organizacji. Seniorzy mogą się zatem posługiwać nią z powodzeniem także wtedy, gdy chcą wzmocnić pracę rady seniorów albo przygotować własny projekt i realnie ocenić potrzebę i szanse jego realizacji.

Nazwa SWOT jest akronimem od angielskich słów: *strengths* (mocne strony), *weaknesses* (słabe strony), *opportunities* (szanse) i *threats* (zagrożenia). Mocne i słabe strony w analizie SWOT dotyczą czynników wewnętrznych, czyli tego, co jest siłą lub słabością danej społeczności, co rzuca się w oczy w jej życiu i może być traktowane jako zaleta lub wada. Warto analizować mocne i słabe strony biorąc pod uwagę całokształt sytuacji lokalnej społeczności, możliwie szeroki kontekst zjawisk i procesów, które wpływają na sytuację mieszkańców, w szczególności:

- **jakość środowiska naturalnego,**
- **wiedzę i zasoby ludzkie,**
- **stan infrastruktury,**
- **finanse i sposób zarządzania gminą,**
- **rynek pracy, zamożność mieszkańców,**
- **zasoby technologiczne, poziom nowoczesności i dynamikę rozwoju.**

Do silnych stron gminy można więc zaliczyć m.in.: jakość środowiska naturalnego, infrastruktury wykorzystywanej przez seniorów, bogatą ofertę instytucji i organizacji wypełniających czas wolny osób starszych. Słabą stroną będzie przykładowo kiepska jakość oferty służby zdrowia, duża liczba samochodów w mieście utrudniająca przemieszczanie się seniorów czy też brak ławek w miejscach publicznych.

Szanse są wynikiem obecnych mocnych i słabych stron doświadczanych przez lokalną społeczność, a także wszelkich zewnętrznych sił i inicjatyw, które pomogą w osiągnięciu poprawy pozycji seniorów i jakości ich życia. Mogą to być deficyty, które autorzy polityki będą starali się poprawić lub obszary, które nie zostały uwzględnione w pierwszych dwóch fazach analizy. Istnieje kilka metod identyfikowania szans, wobec tego warto postawić sobie przy ich identyfikowaniu następujące pytania:

- **Jakie zasoby mogą być wykorzystane, aby efektywnie pracować nad słabymi stronami?**
- **Jakie usługi mogą wypełnić luki w ofercie dla osób starszych?**
- **W jakich obszarach pojawiają się inicjatywy i przedsięwzięcia, które wpływają na jakość życia seniorów?**



Zagrożenia rozpoznawane w analizie SWOT odnoszą się do tych obszarów, które mogą powodować problemy. W przeciwieństwie do słabych stron są to czynniki zewnętrzne i zwykle znajdujące się poza kontrolą lokalnego środowiska, np. globalna pandemia, zmiany technologiczne i kulturowe, nowe regulacje prawne czy ogólna kondycja ekonomiczna polskiego samorządu. Kilka następujących pytań pomoże zidentyfikować istotne zagrożenia zewnętrzne:

- **Jakie zmiany dotyczące realiów życia seniorów budzą niepokój?**
- **Jakie trendy rynkowe mogą być w bliższej i dalszej perspektywie związane z ofertą dla seniorów?**
- **W jakich obszarach inne samorządy osiągają lepsze efekty w świadczeniu usług na rzecz osób starszych?**

W poniższej tabeli zamieszczono zapis analizy SWOT przygotowanej w ramach warsztatów strategicznych poświęconych formułowaniu polityki senioralnej. Polityka wdrażana jest na terenie niewielkiego miasta. W toku dyskusji mieszkańcy doceniali zwłaszcza walory środowiskowe, ale z czasem coraz większą uwagę przykładali też do aspektów związanych z organizacją i jakością życia osób starszych. W wielu przypadkach ich

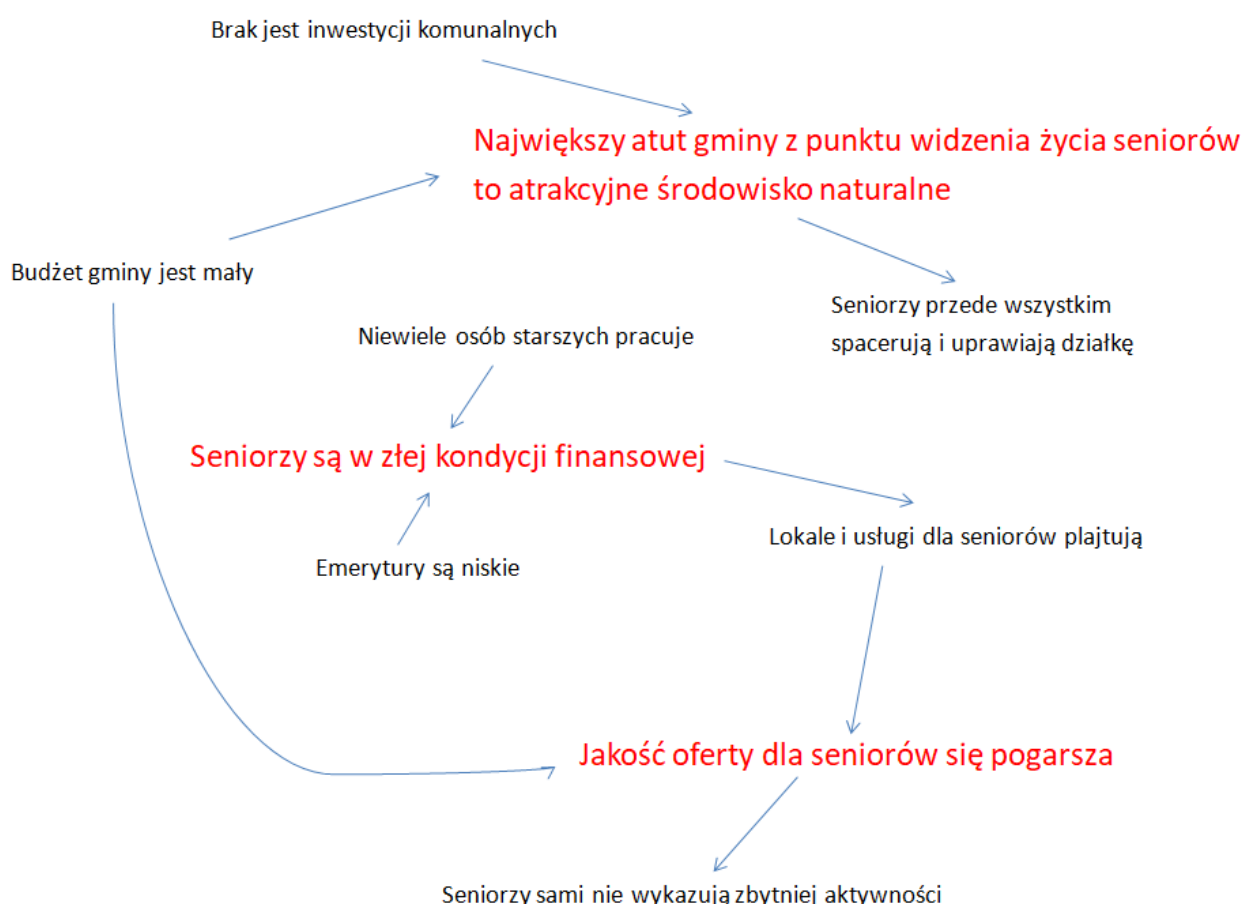
uwagę skupiało rozróżnienie tego, co jest wewnętrznym, a co zewnętrznym uwarunkowaniem lokalnej sytuacji.

SILNE STRONY	SŁABE STRONY
■ położenie geograficzne miasta, warunki naturalne sprzyjające jakości życia seniorów ■ dobre warunki do rekreacji i wypoczynku, tereny spacerowe ■ liczne i prężnie działające na rzecz seniorów organizacje pozarządowe ■ duża liczba i wysoka jakość zajęć dla seniorów ■ oferta darmowych ćwiczeń dla seniorów ■ efektywna współpraca z samorządem lokalnym ■ kameralny charakter miasta, cisza i spokój ■ znane i przyjazne środowisko	■ niedostateczny dostęp do opieki medycznej oraz specjalistycznych porad i badań ■ niezadawalający status materialny seniorów ■ niewystarczająca oferta transportu publicznego ■ deficyty w rozwoju infrastruktury publicznej wspierającej życie seniorów, w tym ławek, ścieżek pieszych i rowerowych ■ niewystarczająca ilość i jakość miejsc spotkań ■ słaby przepływ informacji o przedsięwzięciach i inicjatywach na rzecz seniorów ■ brak dostatecznej liczby imprez i wydarzeń
SZANSE	ZAGROŻENIA
■ profesjonalizacja i rozwój zarządzania wsparciem seniorów ■ inspiracje i wsparcie organizacyjne dla inicjatyw na rzecz seniorów ■ aktywizacja społeczeństwa (w tym społeczności lokalnej) i koncentracja na potrzebach seniorów ■ środki zewnętrzne na wsparcie i aktywizację działań na rzecz seniorów oraz ich otoczenia ■ rosnąca świadomość potrzeb seniorów oraz ich roli społecznej, ekonomicznej i kulturowej ■ rozwój technologii i organizacji społeczeństwa umożliwiających opiekę nad seniorami oraz wspieranie ich aktywizacji i osobowego rozwoju	■ pogorszenie sytuacji ekonomicznej seniorów ■ wyhamowanie rozwoju gospodarczego gminy i subregionu wałęckiego, osłabienie ekonomiczne ■ wzrost kosztów żywności i lekarstw ■ dynamiczna cyfryzacja usług publicznych oraz dostępu do dóbr istotnych dla seniorów ■ postępujące osłabienie więzi międzypokoleniowych, indywidualne i zbiorowe osamotnienie seniorów ■ potencjalne marginalizacja społeczna, ekonomiczna i kulturowa seniorów ■ ograniczenie potencjału usług opiekuńczych (brak kadr) przy stale rosnącym zapotrzebowaniu na nie ■ choroby i wyzwania o charakterze cywilizacyjnym

Schemat przyczyn i konsekwencji

W ramach tego narzędzia należy sformułować kilka (na początek np. trzy – cztery) generalne wnioski płynące z dokonanej diagnozy opisujące w istotnym obszarze sytuację seniorów oraz środowiska ich życia. Następnie do wniosków tych należy przyporządkować odpowiadające im – w ocenie dokonujących analizy – czynniki, tzn. ich przyczyny albo konsekwencje, zjawiska pozostające w bliższym lub dalszym związku. Należy sobie przy tym zadać pytanie, jaka jest siła i znaczenie tych relacji, czy przyczyny i konsekwencje mają przyczyny w lokalnym środowisku, czy też są pochodzenia zewnętrznego. Prowadzący dialog i formułujący analizę mogą wreszcie zastanowić się nad tym, w jakim stopniu i w jaki sposób łączą się ze sobą generalne wnioski wysunięte na początku pracy, jaka jest ich wspólna geneza lub dalsze oddziaływanie.

Zespół diagnostyczny może dojść do wielu konkluzji i odnaleźć liczne konotacje między obserwowanymi zjawiskami i procesami. Tu przedstawiono przykładowy uproszczony zapis takiej diagnozy (wnioski generalne wyróżniono kolorem czerwonym).



Zaprezentowano schemat „oczyszczony” ze skreśleń, zmian wersji i notatek, których w rzeczywistej pracy nad diagnozą nie zabraknie. Te same przyczyny mogą prowadzić do

kilku konsekwencji równocześnie, co podnosi ich znaczenie w prowadzonej analizie, inne mogą okazać się marginalne. **Nie należy się przejmować złożonością wytworzonego obrazu, ani nawet tym, że z czasem „wszystko zaczyna się łączyć ze wszystkim”.** Podobnie jak na zaprezentowanym schemacie przykładowym zespół diagnostyczny powinien dążyć do podkreślenia wysuwających się na plan pierwszy spostrzeżeń, wniosków najczęściej mówiących o sytuacji seniorów w gminie, zawierających w sobie najczęściej treści i pozostających w relacji z dużą liczbą czynników. Ważne jest także uchwycenie tego, co mocno umocowane w lokalnych realiach, co wynika z kondycji i potencjału samej gminy, a nie ma swej przyczyny przede wszystkim w mechanizmach ogólnopolskich (tak jest na przykład z niezadawalającą wysokością emerytur).

Względna ocena poziomu rozwoju

Proste i użyteczne narzędzie oceny stanu sytuacji społeczno – ekonomicznej w dowolnej gminie dobrze nadające się do wykorzystania w przygotowaniu polityki senioralnej opiszemy tu pod nazwą względnej oceny poziomu rozwoju. Względnej, bo podobnie jak w przypadku analizy SWOT opiera się ona z jednej strony na nieco subiektywnym podejściu obserwatorów, po drugie jego elementem jest wzajemne odnoszenie do siebie sytuacji w różnych dziedzinach. Dla dokumentu o wybranym charakterze należy dobrać obszary tematyczne istotne dla profilu tego dokumentu. W przypadku polityki senioralnej jeden z nich powinien się odnosić do „warunków życia osób starszych”, przez co rozumiemy tu zasobność, dostępność i jakość oferty kulturalnej, poziom służby zdrowia dedykowanej seniorom itp. Inny obszar to „sfera publiczna”, w której uwaga analizujących skierowana jest na stan infrastruktury, aktywność publiczną i włączenie społeczne seniorów, dedykowane im programy i fundusze, działalność organizacji i instytucji zorientowaną na osoby starsze. Wreszcie w ramach obszaru „ekonomiczne podstawy życia” analizie podlega to, w jakim stopniu seniorzy są uzależnieni od transferów socjalnych (żyją z emerytur, rent, zasiłków), znajdują się pod opieką rodziny bądź są w stanie aktywnie podnosić i utrzymywać swój status materialny (kontynuują pracę zarobkową lub posiadają inne źródła utrzymania, np. zgromadzony kapitał lub majątek).

Przyjmijmy, że równoległa analiza stanu rzeczy w tych trzech obszarach daje syntetyczny obraz miejscowości, a konkretnie pozwala ocenić dobrostan seniorów. Dokonuje się ona – podobnie jak w przypadku analizy SWOT – na bazie zebranych w diagnozie danych i informacji, przy czym inne jest uformowanie ocen. Dla każdego z trzech wybranych obszarów (ekonomiczne podstawy życia, sfera publiczna, warunki życia seniorów) formułowane są opinie analityczne przyporządkowywane do jednego z czterech stanów

poziomu rozwoju – ekspansji (tu trafiają opinie przemawiające za tezą o zachodzącej pozytywnej zmianie i mocnych przesłankach rozwojowych), nadziei (to miejsce dla opinii o charakterze optymistycznym, ale czekających na pozytywną weryfikację), stanu konstans (opinie dotyczące utrzymywania się stanu rzeczy, bez symptomów poprawy) oraz kryzysu (gdy w ramach danego zagadnienia zachodzą zjawiska niekorzystne lub wręcz szkodliwe).

W praktyce ocena może przybrać przykładowo następujący kształt:

	EKONOMICZNE PODSTAWY ŻYCIA	SFERA PUBLICZNA	WARUNKI ŻYCIA SENIORÓW
EKSPANSJA		- infrastruktura publiczna ulega stałej pozytywnej zmianie - zwiększa się bezpieczeństwo na ulicach	
NADZIEJA	- przestała maleć liczba podmiotów gospodarczych prowadzonych przez seniorów	- coraz więcej instytucji prowadzi zajęcia dla seniorów - strony internetowe gminy i instytucji dostosowywane są do potrzeb seniorów	
KONSTANS	- wśród seniorów przeważają emeryci		- oferta kulturalna utrzymuje się na zbliżonym poziomie - słaba jest dostępność opieki zdrowotnej
KRYZYS		- ubywa terenów zielonych użytkowanych przez seniorów	- koszty życia seniorów w gminie znacząco rosną

Po wypełnieniu tabeli przychodzi pora na dokonanie podsumowania. W przytoczonym przykładzie prowadzi ono do wniosku, że zasadniczo w aspekcie ekonomicznym sytuacja seniorów w tej gminie waha się między stanem nadziei i konstansu, w zakresie stanu sfery publicznej - między ekspansją a nadzieją, co do warunków życia – między konstansem a kryzysem. Sformułowanie większej ilości opinii i przyporządkowanie ich do poszczególnych stanów może oczywiście wpłynąć na dalszą modyfikację wniosków. Nie należy przy tym ograniczać się do prostego podliczenia liczby opinii w poszczególnych kratkach, liczy się także ich waga i udział w ogólnym obrazie stanu, co również podlega indywidualnej ocenie. **Kompleksowe wnioski powinny być cenną i poważnie traktowaną wskazówką odnośnie tego, jak mają się osoby starsze oraz w których obszarach koncentrują się ich problemy oraz podejmowane działania naprawcze i rozwojowe.**

Formułowanie wniosków

Dane zgromadzone w ramach diagnozy oraz obserwacje uczestników zespołu można wykorzystać na wiele sposobów. Tryb prowadzonej analizy powinien być stosowny do charakteru polityki (im mniejsza gmina, tym mniej złożone narzędzia warto wybierać), ilości zgromadzonych danych i czynionych obserwacji, tego, jak zespół odnajduje się w pracy warsztatowej i pracy analitycznej. **Jak widać, przy pewnym zaangażowaniu i skupieniu jest to wyzwanie, jakiemu sprosta grupa seniorów w każdej gminie przy wsparciu urzędników, ewentualnie ekspertów zewnętrznych.**

W każdym przypadku najważniejsze jest sformułowanie wniosków. Proponowane tu narzędzia mają charakter pomocniczy i interpretacyjny, zazwyczaj wyniki analizy SWOT są zamieszczane w tekście zakończonej polityki, schemat przyczyn i konsekwencji już mniej się do tego nadaje. Przewaga analizy SWOT polega więc na tym, że oferuje bardziej praktyczny zapis, z kolei inne narzędzia mogą przynieść więcej korzyści polegających na lepszym zrozumieniu procesów, które determinują sytuację gminy. Nic nie stoi na przeszkodzie, by stosować je równocześnie, o ile nie prowadzą do rozbieżnych wniosków. To wnioskowanie bowiem – podkreślmy to raz jeszcze – jest tutaj najważniejsze, do niego należy w końcu dążyć.

Z zestawienia dokonanego w ramach analizy SWOT powinno płynąć jednoznaczne przesłanie i wytyczna dla programowania rozwoju: **„silne strony wzmacniamy, słabe strony niwelujemy, szanse wykorzystujemy, a zagrożeń unikamy”**. Pojawia się zatem podstawowa potrzeba wykorzystania stworzonego obrazu stanu i przełożenia wyników analizy SWOT na praktykę planowania strategicznego. Dokonanie syntezy analizowanych czynników, z uwzględnieniem ich znaczenia dla rozwoju danej gminy, pozwala określić obecną pozycję tego obszaru oraz przygotować dedykowany mu dokument strategiczny, w naszym przypadku – politykę senioralną. Mówiąc wprost, wnioski z analizy mogą i powinny zostać zastosowane do formułowania celów strategicznych.

Osiągnięcie tego efektu umożliwia postawienie kilku kluczowych pytań pozwalających na określenie strategii działania:

- czy siły pozwolą wykorzystać szanse?,
- czy słabości „zablokują” wykorzystanie szans?,
- czy siły pozwolą na przezwycięzenie zagrożeń?,
- czy słabości wzmocnią negatywny skutek zagrożeń?

W prezentowanym tu podejściu spojrzenie osób analizujących stan rzeczy biegnie od gminy ku jej otoczeniu i wpływającym na nią uwarunkowaniom, a więc „od wewnątrz na zewnątrz”. Możliwe jest także (i wskazane) równoczesne spoglądanie „z zewnątrz do wewnątrz”, gdzie uwarunkowania ogólne konfrontowane są z realiami obszaru, dla którego

sporządzana jest analiza. W ramach tego podejścia analitycy posługują się następującymi pytaniami:

- **czy zagrożenia osłabiają siły?,**
- **czy szanse spotęgują siły?,**
- **czy zagrożenia spotęgują słabości?,**
- **czy szanse pozwolą przezwyciężyć słabości?**

Uwzględnienie obu perspektyw sprzyja uzyskaniu kompletnego obrazu sytuacji, która określa poziom rozwoju i jakość życia seniorów w danym obszarze. Może ono przybrać formę pogłębionego badania bazującego na obu przytoczonych wyżej zestawach pytań (w teorii programowania rozwoju noszą one miano odpowiednio analizy SWOT i analizy TOWS). W szczególności łączy się w pary poszczególne elementy patrząc od wewnątrz (siły z szansami, słabości z szansami, siły z zagrożeniami, słabości z zagrożeniami) i od zewnątrz (zagrożenia z siłami, szanse z siłami, zagrożenia ze słabościami, szanse ze słabościami) analizując relacje między nimi i dające się uchwycić prawidłowości i zależności.

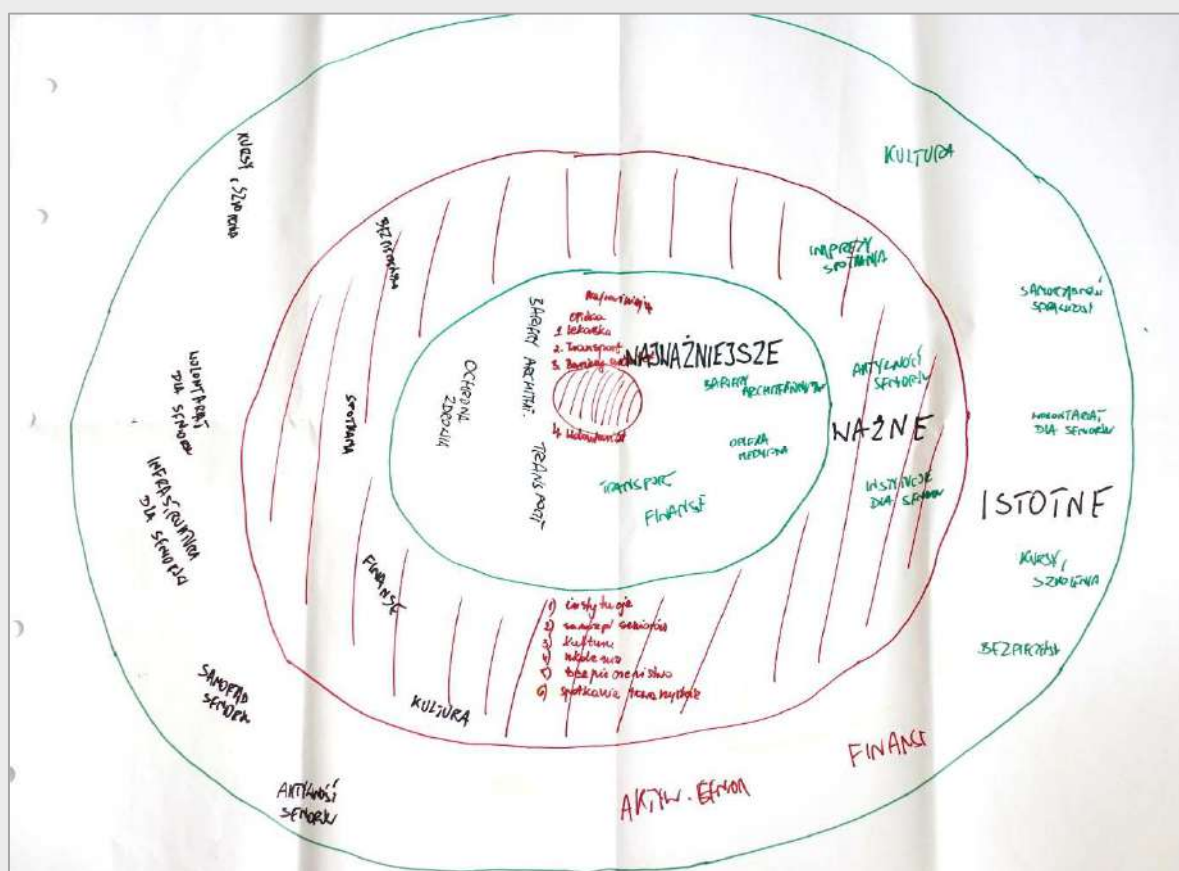
Dysponując bogatym materiałem porównawczym autorzy polityki senioralnej mogą przejść do dokonania kluczowych przesądzeń. Wiążą się one z udzieleniem odpowiedzi na następujące pytania:

- **na czym bazować w realizacji scenariusza?,**
- **co chcemy wzmacniać?**
- **co i w jaki sposób wykorzystamy?,**
- **czemu będziemy zapobiegać?**

Omawiane tu rozwiązania można wykorzystywać posługując się bardziej wyrafinowanymi technikami – tak się zazwyczaj robi wykorzystując wiedzę i doświadczenie ekspertów – można też kłaść większy nacisk na doświadczenie, intuicję i zaangażowanie w lokalne realia osób bezpośrednio zainteresowanych sukcesem polityki senioralnej. To ostatnie wydaje się najważniejsze, bowiem podane przykłady pytań i sama idea analizy SWOT oraz innych omawianych metod przeprowadzania analizy i formułowania wniosków są przecież stosunkowo proste. Jak zauważono na początku, kategoria sukcesu jest dość ulotna i pozostaje kwestią indywidualnej oceny, w przypadku każdego środowiska seniorów i każdej polityki senioralnej ostatecznie będzie oznaczała co innego. **Ważne jest zatem przede wszystkim przekonanie samych mieszkańców „co chcą wykorzystać?” realizując politykę, „czemu przeciwdziałać?”, a zwłaszcza „w jakim kierunku zmierzamy?”.** Ekspert czy też osoba kierująca pracami koncepcyjnymi będzie pomocna w nadaniu ewentualnie bardziej formalnego kształtu intuicjom opartym na sumiennym przeprowadzeniu diagnozy oraz analizie zależności i wyciągnięciu z nich właściwych wniosków.

Nie wszystkie problemy i potrzeby seniorów mogą być tak samo ważne i pilne, przygotowując politykę senioralną trzeba je różnicować. **W przypadku każdej gminy powstaje tym samym inna hierarchia wyzwań i kwestii do załatwienia.** Na planszy zaprezentowano wynik pracy trzech zespołów – „zielonego”, „czarnego” i „czerwonego”.

Każdy starał się sformułować własną hierarchię dziedzin, które są istotne dla osób starszych i które powinny znaleźć swoje miejsce w tworzonej polityce. Im bliżej jądra wykresu, tym większe znaczenie danej dziedziny.



Wizja. Określenie stanu docelowego realizacji polityki senioralnej

Wizjonerzy i osoby twardo stąpające po ziemi znajdują w tworzeniu polityki senioralnej swoje miejsce. Ci drudzy zwykle są obdarzani większym zaufaniem, ale to od kreatywności i szerokości myślenia pierwszych zależy najpierw to, czy dokument zyska walor oryginalności, a na przestrzeni lat – czy życie seniorów w gminie zyska niepowtarzalny urok i jakość. **Oczywiście realiści muszą dopilnować realizacji (i środków w budżecie), ale marzycielom trzeba zostawić pole do działania. Wbrew pozorom nie będzie ono spontaniczne i w pełni dowolne.** Pozwólmy sobie na nową, przyjazną interpretację stwierdzenia, że seniorzy są jak dzieci. Im także trzeba pozwolić na puszczenie wodzy fantazji i oczekiwanie nierealnego. Warto pokusić się o politykę senioralną przynoszącą rzeczywistą zmianę, a nie jedynie potwierdzającą podejmowane dotychczas działania i utrwalone wzory postępowania. Seniorzy są grupą zbyt ważną, by nie potraktować pracy na ich rzecz z właściwym dzieciom oddaniem, entuzjazmem i wiarą w poprawę jakości życia.

Wizja, czyli idealny obraz gminy

Pojęcie „wizji” nie ma w języku potocznym zbyt korzystnych konotacji, raczej jest odnoszone do co najmniej niefortunnego stanu, w jakim znajdują się osoby nie traktowane poważnie. Może i naukowcy oraz artyści mają prawo do swoich wizji, ale to tylko wstęp do sukcesu, swego rodzaju przeblask geniuszu, ale nie namacalny i w pełni przydatny produkt. Tym bardziej, że wizje mają również cechować osoby nie panujące do końca nad swoimi zmysłami. Wobec tego człowiek stateczny i godny uznania powinien się ich wystrzegać, a już na pewno nie opierać na nich przyszłości. Te potoczne przekonania zdają się być obecne, gdy rozpoczyna się rozmowa o roli wizji w planowaniu strategicznym.

Tu można ją traktować jako kluczowy element tworzenia dokumentu, jakim jest polityka senioralna. Na bazie dokonanej analizy stanu oraz weryfikacji tego, co może być fundamentem przyszłej pozytywnej zmiany, a co należy traktować jako barierę lub zagrożenie, jest pora na sformułowanie pozytywnej wizji. Pozytywnej, to znaczy opartej na optymistycznych (ale realistycznych) założeniach co do tego, do czego należy dążyć. W wizji chodzi o wyrażenie z mocą, przekonaniem i determinacją: „W roku 2.... nasze życie i nasze lokalne środowisko będzie wyglądało właśnie tak:”. Tu autorzy opisują taką rzeczywistość, jaką chcieliby uzyskać.

W kreowaniu wizji nie chodzi o marzycielstwo, ale o stworzenie punktu odniesienia, o uświadomienie realności celu, do którego lokalna społeczność ma dążyć. To przekonanie osadzone jest w znajomości ludzkiej psychiki i zbiorowego funkcjonowania. Coraz silniej oddziałują na nas obrazy, ale także koncepcje spektakularnych osiągnięć, skonkretyzowane postaci nadające kształt marzeniom i aspiracjom. Ta prawidłowość relacjonuje mechanizm formułowania dążeń, w których jest moc i energia do działania. Potrzebne jest wyobrażenie stanu idealnego, pożądanego, aby do niego dążyć. Nie mówimy tu jednak o ideale absolutnym, ale o takim stanie, jaki miałyby miejscowość czy gmina uzyskać w roku granicznym dla horyzontu tworzonej polityki.



Należy to z mocą powtórzyć raz jeszcze – nie chodzi tu o marzycielstwo, a wręcz przeciwnie o realizm. Wizja powinna zawierać opis stanu osiągalnego, znajdującego się

w granicach możliwości społeczności i adekwatnego do przedmiotu dokumentu, w tym przypadku do polityki senioralnej. **Czytający i realizujący dokument powinni widzieć w nim jasne przesłanki, że podejmowane wysiłki mają sens, a to, co zamierzone, może przynieść rezultat układając się w sensowną całość.** Należy mieć przy tym świadomość, że nie wszystko być może zostanie zrealizowane, co nie umniejsza w niczym sensu całego zapisu wizji. Jak zwykli przekonywać trenerzy prowadzący zajęcia z rozwoju indywidualnego i zbiorowego, powieszenie odpowiednio wysoko poprzeczki i osiągnięcie powodzenia choćby w kilkudziesięciu procentach stanowi istotną zmianę w stosunku do stanu początkowego i należy raczej dostrzegać skalę osiągniętego sukcesu, niż skrupulatnie mierzyć dystans do stuprocentowego spełnienia. **W tym sensie wizja ma za zadanie mobilizować i jak latarnia wyznaczać trwały, stabilny i sensownie pomyślany kierunek działania.**

Wizja bardzo dobrze reprezentuje znaczenie całego dokumentu, jakim jest polityka senioralna. Nie chodzi tylko o to, by jedną i drugą zapisać. Polityka, a w jej ramach wizja, powinny być stale na nowo odczytywane i przyswajane, powinny być zapisami żywymi i traktowanymi poważnie, jako akceptowany i pożądaný stan oraz motywacja do rzeczywistych działań. Tworzenie wizji wiąże się zatem z odpowiedzialnością, bo jej atrakcyjność, ale też wiarygodność, powinny lokalnej społeczności posłużyć jak najdłużej. To nie jest miejsce na same okrągłe, świetliste formuły, ale na dobry pomysł dotyczący warunków życia seniorów.

Praca nad wizją sprzyja postawieniu jeszcze innych fundamentalnych pytań. Pierwsze może dotyczyć „temperamentu” polityki. Chodzi o to, czy ma być ona ofensywna, defensywna czy neutralna, raczej ostrożna, czy też zdecydowanie „drapieżna” – jakiego rodzaju emocje, a może nawet symbole autorzy chcieliby z nią kojarzyć? Stosownie do dokonanego wyboru charakteru polityki w samej wizji warto zawrzeć deklaracje czy też stwierdzenia wyrażające ów postulowany charakter, nawet wprost mówiące o tym, że dążenie lokalnej społeczności ma taki a nie inny charakter. Inna odpowiedź powinna dotyczyć dynamiki realizacji polityki. Tu również wachlarz możliwości jest szeroki – od aktywnego rozwijania działań na wielu polach i analizowania uzyskanych efektów po ostrożne osiąganie kolejnych celów i systematyczne zwiększanie zakresu oddziaływania na życie osób starszych. **Polityka senioralna może być beneficjentem zestawu przedsięwzięć podejmowanych w dziedzinach szczegółowych, może też – raczej przeciwnie – wyznaczać tematy i dynamizm działania, w którym to do dobrostanu seniorów nawiązywać będą czynione plany inwestycyjne albo rozwiązania infrastrukturalne.** Temu nastawieniu również można dać wyraz stylem narracji, a nawet konkretnymi zwrotami i literalnie wyrażonymi deklaracjami. W zależności od sformułowanych wcześniej wniosków diagnostycznych autorzy polityki mogą przecież uznać, że na rzecz seniorów trzeba pracować systematycznie

i zasadniczo niespiesznie, czy też może czasu jest niezmiernie mało, a opisywany stan docelowy – wizja – to szybko zbliżająca się rzeczywistość wymagająca wzmożonego dynamizmu.

Wizja nie jest w polityce senioralnej, jak i w żadnym innym dokumencie strategicznym i programowym, osamotnionym, izolowanym bytem. Należy patrzeć na nią w kontekście logiki całego systemu i w powiązaniu z innymi częściami. Trudno jednoznacznie stwierdzić, że ma największe znaczenie, ale z pewnością można w niej widzieć duszę polityki, bowiem cele i działania powinny być traktowane jako serce - ścieżka wybrana dla realizacji wizji. Wizja pojawia się zatem w centralnej części procesu tworzenia polityki i stanowi dla niej punkt ciężkości. **Nie ma sensu dopasowywanie wizji do celów, w takim przypadku z tej pierwszej lepiej zrezygnować, bo staje się raczej ozdobnikiem. To w wizji wyraża się intencja autorów polityki i przekonanie o istnieniu hierarchii oczekiwań.** Można stwierdzić, że zdejmując to z celów i innych części dokumentu nieco presji i powala nadać im bardziej praktyczny, operacyjny charakter, o czym będzie mowa nieco później.

Definiujemy wizję

Wizja może przybierać różne postaci, ale dla dokumentu o charakterze polityki senioralnej (i każdego dokumentu wchodzącego w skład lokalnego systemu zarządzania rozwojem) najbardziej fortunny format stanowi dokonany na 2 – 4 stronach tekstowy zapis pożądanego stanu. Tego rodzaju tekst o takich rozmiarach będzie „poważny”, a zarazem komunikatywny, daje możliwość wyrażenia oczekiwania i perspektywy działania w sposób, który jest do przyjęcia i stosowania przez możliwie największą liczbę podmiotów. **Wizja będzie potrzebna, jeśli będzie ją można cytować i adaptować do projektowania działań mających służyć realizacji polityki senioralnej.**

Istotne jest to, czy praca nad wizją ma charakter indywidualny czy też grupowy. Forma tekstowa rządzi się swoimi prawami, należy pamiętać o jednolitości stylu i zwartości zapisu. Łatwiej to osiągnąć posługując się jednym, sprawnym piórem wytypowanym z grona zespołu pracującego nad polityką. Z drugiej strony obarczenie taką odpowiedzialnością jednej osoby może nadać wizji zbyt indywidualny charakter, należy przecież zawrzeć w niej obiektywny przekaz. Z praktycznego punktu widzenia warto posługiwać się kolejnymi szkicami lub wariantami wybranych części, z założenia nawet niepełnymi, być może przygotowywanymi przez kilka osób, które w finalnej postaci powinny przybrać postać satysfakcjonującą wszystkich. **Nie zaszkodzi też pokusić się o końcową redakcję dająca wizji możliwie atrakcyjny, choć nie przytłaczający formą kształt.**



Czasami trudno tego rodzaju tekst wyprowadzić wprost z wniosków płynących z diagnozy stanu gminy i analizy SWOT. Warto zatem posłużyć się kilkoma technikami i rozwiązaniami użytecznymi w formowaniu kompleksowego obrazu. **Dobrym rozwiązaniem jest rozpoczęcie od skróconego opisu stanu pożądanego w poszczególnych istotnych obszarach, np. w kulturze lub ochronie zdrowia.**

Inna skuteczna metoda polega na wytypowaniu na początku pracy słów, które opracowująca dokument grupa uważa za kluczowe dla zdefiniowania przyszłego, pożądanego stanu rzeczy. Można je umieścić w przestrzeni kartki i zastanowić się nad związkami, jakie między nimi i dotyczącymi ich zdarzeniami i procesami mogą mieć miejsce. Następnie poszczególne słowa należy powoli obudowywać innymi, towarzyszącymi im pojęciami i całymi zdaniem odnoszącym się do kolejnych zdarzeń i procesów. Od prostych zwrotów i stwierdzeń droga wiedzie stopniowo do bardziej rozbudowanego opisu. Piszący mogą niespiesznie wędrować po kartce, stopniowo dopisując słowa i zdania, zmieniać – w razie potrzeby – ich miejsce w hierarchii. Może te pierwotnie uznane za najważniejsze ustąpią miejsca innym wraz z coraz lepszym rozpoznaniem związków i zależności. **Z pojedynczych słów i budowanych wokół nich zdań narodzi się szersza opowieść, łatwo będzie w niej dostrzec punkty orientacyjne, wokół których skupią się bardziej konkretne**

i szczegółowe wątki. Z czasem łatwiej będzie o przywoływanie i wykorzystywanie kolejnych pojęć i zwrotów, tą drogą można przejść do bardziej rozbudowanej formy.

Wizja jest tym elementem pracy nad polityką senioralną, który daje duże możliwości włączenia szerszego grona uczestników w jego przygotowanie. Należy czuwać nad jakością końcowego efektu, ale przecież na etapie tworzenia i konkretyzowania zapisów warto pozwolić sobie na pobudzenie wyobraźni, uwzględnienie różnych wrażliwości i punktów widzenia, odmiennych doświadczeń i indywidualnych pomysłów. **W niektórych gminach w tego rodzaju pracy nad dokumentami sprawdzało się zaproszenie do współpracy dzieci. Można im powierzyć zadanie narysowania obrazków przedstawiających wyobrażenie życia seniorów w danym miejscu za 10 czy 15 lat.** Doskonale nadaje się do tego forma konkursu z drobnymi nagrodami, w co można włączyć szkołę albo bibliotekę. Takie prace sprawdzą się jako materiał na pokonkursową wystawę, przede wszystkim zaś ich analiza powinna dostarczyć inspiracji do słownego zapisu spodziewanego stanu rzeczy wzbogaconego o głos najmłodszego pokolenia.

Jeśli prace nad polityką senioralną i pomysłami na poprawę życia seniorów w momencie formułowania wizji są już bardziej zaawansowane, można sięgnąć na tym etapie do najważniejszych spośród planowanych przedsięwzięć. Podobnie jak proponowane wyżej kluczowe słowa, przedsięwzięcia te mogą pełnić formę punktów zaczepienia, wokół których będzie można poprowadzić narrację. Należy jednak pamiętać o tym, aby techniczny charakter planów i rozwiązań nie przytłumił myślenia wizyjnego. Na tym etapie najważniejsze jest przecież formułowanie marzeń i ambitne przesuwanie horyzontów, w dalszym kroku zaś – przykrawanie ich do rzeczywistości. Należy też tym bardziej unikać podporządkowywania polityki senioralnej konkretnym działaniom i inwestycjom, o czym będzie jeszcze mowa. **Przyjęcie rozwiązania z góry uznanego za najlepsze ogranicza wyobraźnię i perspektywę myślenia strategicznego oraz wrażliwość na różnego rodzaju możliwe scenariusze wypadków. Ponadto grozi uzależnieniem od jednej opcji, dla której nie będzie alternatywy.**

Ostateczna struktura wizji

Piszący wizję nie muszą się przesadnie spieszyć z uzyskaniem jej ostatecznego kształtu. Warto pozwolić sobie na zmiany, poszukiwania, konfrontacje, nawet początkowe i popełniane w trakcie "błędy" czyli rozkład akcentów bądź zapisy, które z czasem okazują się mniej trafione. To czas na dyskusję i namysł, który zaowocuje pełniejszym przekonaniem o trafności obranej drogi, a także lepszym przygotowaniem kolejnych części polityki.

Jeśli już prace nad wizją mają zmierzać do celu, to operując uzyskanymi zapisami należy dążyć do systematyzacji struktury. W każdym przypadku może ona wyglądać inaczej i będzie poprawna, jeśli zachowa sens, proporcje, prymat zagadnień istotnych nad mniej ważnymi, zarysowany początek środek i zakończenie. Autorom wizji przydatne mogą być następujące wskazówki sugerujące pewnego rodzaju ład, który mogą odwzorować, względnie zaczerpnąć inspiracje z samej treści proponowanych zagadnień:

- **Jak społeczność – jako środowisko życia seniorów - chce być przez samą siebie i przez innych identyfikowana?** – Chodzi tu o jednoznaczne stwierdzenie dotyczące tego, jak w perspektywie wizji środowisko osób starszych jako przedmiot działań w ramach polityki będzie pozycjonowane, np. „w roku 2.... w gminie społeczność osób starszych stanowić będzie punkt odniesienia dla wszystkich przedsięwzięć i rozwiązań podejmowanych przez społeczność lokalną”, albo: „Seniorzy będą uwzględniani w każdym aspekcie funkcjonowania gminy w kolejnych latach”. Każde z tego typu stwierdzeń reprezentuje określony wizerunek, ale także „dynamikę” i temperaturę podejścia – wybór zależy od piszących, ale też warto go zasygnalizować w centralnej, pewnej początkowej części wizji.
- **Jakie będą najważniejsze wyznaczniki pozycji seniorów?** – Może to być szacunek, opieka czy też zainteresowanie potrzebami osób starszych, może też być określona pozycja ekonomiczna. Wizja może tworzącym ją i przyszłym czytelnikom pomóc udzielić odpowiedzi na pytanie o to, jakie życie mają prowadzić za kilka lat seniorzy, nie w kontekście nakazu i jednolitego wzorca, ale tworzonych możliwości i oczekiwanych efektów. Przy podejściu minimalistycznym (a może w danych warunkach realistycznym?) uda się zmniejszać obszary biedy senioralnej oraz zapewnić możliwie jak największej grupie odbiorców dostęp do przyzwoitych usług publicznych. W innym wariantcie pożądanym (i opisywanym) jest stan, w którym przede wszystkim seniorzy dążą do indywidualnego rozwoju, w czym wspierają ich wysiłki samorządu i jego partnerów. Praca nad wizją to wybór elementów, które złożą się na obraz stanu właściwego dla tej konkretnej społeczności.
- **Jakie będą szczególne osiągnięcia i rozwiązania?** – W nawiązaniu do przyjętej wcześniej koncepcji wizja określi stan rzeczy, który zostanie uzyskany, by pozycja seniorów oraz ich styl jakość życia były jak najbliższe oczekiwaniom. Mogą to być rozwiązania organizacyjne, inwestycyjne, kulturowe czy też ekonomiczne. Wizja nie mówi jednak o konkretnych projektach (choć szczególnie pożądane przedsięwzięcia może wskazać), ale o charakterze zmiany, jaka się dokona, o kierunku i stylu postępowania.
- **Jakie będą zmiany i efekty uzyskane w poszczególnych dziedzinach?** – Jeśli polityka senioralna posiłkować się będzie rozwiązaniami pochodzącymi z różnych

sektorów aktywności samorządu (kultura, ochrona zdrowia, edukacja itp.), to w tym miejscu oczekiwany charakter zmiany i odniesionego sukcesu rozwojowego można krótko zarysować w ujęciu dziedzinowym, np. „Seniorzy będą włączeni w proces aktywnego uczenia się przez całe życie celu zachowania aktywności na rynku pracy i zwiększenia szans na rozwój osobisty”. W innym zdaniu: „W ramach lokalnej służby zdrowia każdemu seniorowi zostanie zapewniony systematyczny dostęp do opieki geriatrycznej. Dzięki temu zwiększy się efektywność diagnostyki i leczenia osób starszych, co obniży koszty ponoszone przez samorząd z tytułu opieki socjalnej”.

■ **Jaka będzie rola partnerów i ewentualnie ich specjalizacja w realizacji polityki? –**

Tu będzie miejsce na zarysowanie oczekiwanego charakteru działań podmiotów zaangażowanych we wspólne przygotowanie, a następnie wprowadzenie polityki w życie.

Oczywiście w przypadku każdej polityki senioralnej rozkład akcentów między elementami i zapisami wizji będzie różny. W pewnym momencie trzeba co do niego podjąć decyzję, tym bardziej, jeśli w pracach nad dokumentem zderza się różne podejścia i oczekiwania. **Najważniejsze, aby w ostatecznym rozrachunku autorzy mieli przekonanie o słuszności swoich decyzji, a uzyskana wizja była odpowiednio „mocna” i spójna.**

Oto przykładowy zapis wizji rozwoju dla gminy. Została ona przygotowana we współpracy uczestników warsztatu strategicznego, dotyczy gminy o charakterze wiejsko – miejskim, w której większość seniorów i dotyczących ich usług publicznych dla osób starszych skupiona jest w ośrodku miejskim. Potrzeba podnoszenia ich poziomu oraz zwiększenia dostępności dla mieszkańców wsi, a przy tym niwelowania skutków wykluczeń komunikacyjnych, to podstawowe przesłanki dla wizji wynikające z przeprowadzonej diagnozy i oczekiwań względem procesu realizacji polityki senioralnej.

„Seniorzy w tej gminie są ważnym, aktywnym i uwzględnionym w działaniach rozwojowych samorządu środowiskiem, stanowiącym podmiot i przedmiot polityki senioralnej. Jest ona integralnym elementem systemem zarządzania rozwojem gminy, uwzględnianym w procesach inwestycyjnych, planowaniu budżetowym i formułowaniu wizji rozwoju.

Spółeczność lokalna dąży do systematycznej poprawy życia ogółu populacji seniorów, przy uwzględnieniu zróżnicowania ich potrzeb, możliwości udziału w życiu publicznym, zmieniających się uwarunkowaniach ekonomicznych, technologicznych

i organizacyjnych. Przełamywane są bariery środowiskowe, a solidarność międzypokoleniowa oraz wzajemne rozumienie i respektowanie potrzeb staje się cechą towarzyszącą codziennemu życiu mieszkańców oraz realizowanych w obrębie gminy projektów. Seniorzy są rozumiani i doceniani, a komfort ich życia stanowi powszechnie podtrzymywaną wartość oraz przedmiot zabiegów samorządu i poszczególnych mieszkańców.

Seniorzy w pełni i swobodnie korzystają z dostępności wysokiej jakości usług publicznych, w tym tworzonych i rozwijanych z myślą o nich. W naturalny sposób miasto skupia największą liczbę i potencjał funkcji oraz rozwiązań służących realizacji potrzeb i oczekiwań seniorów, niemniej są one w coraz większym stopniu dystrybuowane na cały obszar gminy bądź zwiększa się ich dostępność. Niwelowane są ograniczenia wykluczające z tego udziału mieszkańców mniejszych miejscowości, osoby samotne, chore i niemobilne. Poszczególne aspekty życia gminy podlegają systemowej weryfikacji pod kątem związku z jakością życia seniorów. Środowisko seniorów jest podmiotem świadomie i konsekwentnie realizowanej, poświęconej im polityki jako kompleksu działań i dedykowanych środków finansowych oraz praktyk organizacyjnych mających przynieść rzeczywistą poprawę jakości życia.

Z największą troską lokalna społeczność odnosi się do zapewnienia seniorom najlepszej dostępnej opieki medycznej. Troska ta wyraża się w uwzględnieniu jednostkowych potrzeb i intencjonalnym przełamywaniu ograniczeń systemowych, przy zachowaniu dbałości o autonomię, dobrostan i prywatność każdej osoby. Administracja integruje wysiłki i środki na rzecz udostępnienia i ograniczenia kosztów korzystania ze specjalistycznych porad lekarskich, w miarę potrzeb i możliwości działając na rzecz zastępowania leczenia szpitalnego przez ambulatoryjne. Samorząd dokłada przy tym starań do budowania efektywnej komunikacji środowiska seniorów ze służbą zdrowia, w tym w celu wspierając skuteczny przepływ wiedzy i informacji, upowszechniając dobre praktyki oraz promując zdrowy tryb życia.

Poza świadczonymi lokalnie usługami seniorzy zyskują swobodę dostępu do dóbr wyższego rzędu oraz zasobów gromadzonych w innych miejscowościach. Gmina i jej mieszkańcy są beneficjentami rozwoju publicznych połączeń komunikacyjnych pozwalających na efektywne i ekonomiczne planowanie przejazdów o odpowiednim standardzie. Społeczność lokalna udziela solidarnego wsparcia w korzystaniu z dedykowanych i publicznych form transportu przez osoby o ograniczonej mobilności i niekorzystnym statusie materialnym. Wraz z rozwojem infrastrukturalnym gminy

zwiększa się dostępność i powszechność usług cyfrowych, co znajduje wyraz w szerszym korzystaniu z oferty edukacyjnej, szkoleniowej i kulturalnej za pośrednictwem internetu.

Życie seniorów staje się łatwiejsze i pełniejsze dzięki stałemu podnoszeniu jakości i funkcjonalności infrastruktury. Niwelowane są bariery komunikacyjne i obniżane progi dostępności cechujące poszczególne obiekty publiczne, ciągi komunikacyjne, wszelkiego rodzaju miejsca publiczne, a nawet obiekty handlowe oraz przestrzeń prywatną.

Wrażliwość na potrzeby i ograniczenia seniorów staje się elementem wiedzy powszechnej i standardowego działania w zakresie planowania i organizowania przestrzeni, wydarzeń oraz rozwiązań komunikacyjnych. Miasto i gmina są budowane i modernizowane z uwzględnieniem punktu widzenia seniorów.

Społeczność gminy aktywnie zabiega o ograniczanie wszelkich form ekonomicznej marginalizacji oraz ograniczania aktywności seniorów. Cała społeczność ludzi starszych, w szczególności osoby samotne, chore i znajdujące się w trudnym położeniu, włączana jest i utrzymywana w publicznej aktywności, a wspólnota lokalna dąży do zapewnienia im zarówno minimalnych warunków egzystencji, jak i zwiększania możliwości funkcjonowania. Gmina wyróżnia się tym, że osoby starsze nie pozostają w niej zapomniane i pozostawione swojemu losowi.

Aktywni i cieszący się wysoką jakością życia seniorzy stanowią ważny zasób kadr, wiedzy, doświadczenia i energii dla swojego środowiska. Społeczność lokalna znajduje odpowiednie formy dla jego wykorzystania, zarówno na rynku pracy, w odniesieniu do osób tego oczekujących, jak i w działalności społecznej, rekreacyjnej i środowiskowej.

Współpraca formalna i nieformalna administracji, partnerów społecznych i osób fizycznych zmierza do zagospodarowania pełni talentów i sił witalnych seniorów dla wspólnego dobra oraz ich jednostkowej satysfakcji.

Zwiększa się znaczenie podmiotowej reprezentacji seniorów w środowisku lokalnym. Są oni wysłuchiwanie w toku dyskusji i procesów decyzyjnych dotyczących kierunków rozwoju gminy oraz poszczególnych przedsięwzięć. Mają godne miejsce w zabiegach o ocalenie lokalnej pamięci i wyznaczanie horyzontów przyszłości. Ze swojej strony seniorzy angażują energię, doświadczenie i dobrą wolę na rzecz uzyskania jak najpełniejszego dobrostanu wszystkich mieszkańców w duchu międzypokoleniowej solidarności i zgodnej współpracy."

Ćwiczenia towarzyszące

Często dokumenty strategiczne są tworzone w ramach warsztatów koordynowanych przez zewnętrznych ekspertów wspierających lokalną społeczność. Takie warsztaty dają okazję nie tylko do jednoznacznego określania zapisów (na przykład wizji), ale do stopniowego podchodzenia do jej pożądanego kształtu. **Warto dać sobie na to czas i w formie gier oraz ćwiczeń poszukać optymalnej formy, a może też nowych, niestandardowych i nieoczekiwanych wcześniej pomysłów.**



Na etapie tworzenia wizji i stopniowego przechodzenia do formułowania celów polityki senioralnej przydatne będzie stworzenie mentalnej mapy realizacji polityki. To procedura nieco zbliżona do już opisywanej. Mapa mentalna nie opisuje przestrzeni, odnosi się za to do wyobrażeń i odczuć jej użytkowników, a więc do sfery mentalnej właśnie. Można ją skonstruować na kilka sposobów, dość prosty i oczywisty polega na schematycznym oddaniu na wspólnie tworzonym rysunku stopnia ważności poszczególnych zagadnień. **Im dana kwestia jest istotniejsza w wizji i praktyce działania na rzecz seniorów, tym powinna być ulokowana bardziej w centrum, im mniej istotna, tym bardziej na zewnątrz.** Dla odróżnienia stopnia istotności – i ułatwienia dyskusji osób wspólne tworzących mapę mentalną – warto posłużyć się koncentrycznymi kręgami, każdy kolejny (większy i bardziej oddalony od centrum) będzie wyznaczał mniejszą skalę istotności. Jeśli mapę przedyskutują i wyrysują równocześnie dwa pracujące niezależnie zespoły, to zderzenie i uśrednienie ich wizji może znaleźć wyraz w kolejnej, wspólnej mapie z wynikami.

Dla rozwinięcia wyobraźni prace tę warto podeprzeć aspektem wizualnym. Na jednym z wcześniejszych etapów pracy nad polityką senioralną była mowa o opracowaniu katalogu pojęć, wokół których opisują rzeczywistość seniorów w gminie – chodzi o obszary aktywności, uogólnienia problemów czy też koncentrację na miejscach i instytucjach, które skupiają uwagę seniorów. Każdemu z tych pojęć można przyporządkować obrazek (pocztówkę), na przykład wizerunek szpitala symbolizować będzie zagadnienia ochrony zdrowia, a sceny teatralnej – kwestie kultury. Ułożenie pocztówek na mapie względem centrów i peryferii odda wyobrażenie o istotności poszczególnych zagadnień bądź o pilności podjęcia działań naprawczych i rozwojowych. **Rozmieszczonym obrazkom mogą towarzyszyć komentarze, w których uczestnicy pracy dadzą wyraz temu, gdzie widzą potrzebę poprawy, a gdzie satysfakcję z tego, że sprawy w danym obszarze mają się dobrze.**



Tworzenie mapy mentalnej samo w sobie daje dużo satysfakcji i okazji do dyskusji i ścierania poglądów. Mapa nie musi się znaleźć tekście polityki senioralnej, sprawdzi się jako materiał pomocniczy – być może przywoływany po czasie w refleksji nad stanem realizacji i kontynuacja polityki – ale z pewnością jej tworzenie nie będzie czasem straconym. Istnieje przy tym wiele wariantów wzbogacania i modyfikowania tego ćwiczenia, stosownie do zainteresowania uczestników pracy. **W każdym przypadku należy zadbać o skrupulatne udokumentowanie efektów pracy oraz interpretację zapisów i wykorzystanie sformułowanych wniosków w treści powstającego dokumentu.**

Jeśli w grupie pracującej nad polityką senioralną dominuje bardziej praktyczne nastawienie, to tworząc wizję ostrożnie może ona sięgać po przewidywane projekty i formułować symulacje ich realizacji. Wystarczą ogólne dane, dotyczące w szczególności czasowego przebiegu ich realizacji. Zestawienie na jednym wykresie kilku osi czasu i wybór działań wcześniejszych oraz późniejszych – na przykład wymagających następstwa – daje wyobrażenie o tym, ile miesięcy czy lat wymagać może dochodzenie do określonych efektów, uzyskanie realnej i zauważalnej zmiany w poszczególnych obszarach objętych polityką.

Dyskusja nad takimi wnioskami pomoże zdecydować o tym, co warto ująć w wizji, względnie jak w dalszej kolejności połączyć ją z zapisami konkretnych celów polityki.

Przydatne będzie zastanowienie się nad tym, jak gmina, dla której przeznaczona jest polityka, postrzegana jest przez zewnętrznych obserwatorów, względnie przez istotne podmioty wewnątrz i na zewnątrz środowiska realizacji polityki. Przedmiotem warsztatu może być przyjęcie przez poszczególne osoby lub grupy ról interesariuszy, a następnie przyjęcie ich punktów widzenia. Sprzyjać temu będzie formułowanie odpowiedzi na konkretne pytania:

- **zadawane sobie przez podmioty „z zewnątrz”** (przez „sąsiednią gminę”, „marszałka województwa”, „potencjalnego inwestora”, „turystę”, seniora – potencjalnego osadnika” itp.): Co w tej gminie jest wyjątkowego w życiu seniorów? Jakich walorów środowiska naturalnego lub infrastruktury publicznej nie ma w innych gminach? Jakich usług publicznych dla seniorów – gdzie indziej dostępnych – im brakuje?
- **zadawane „z wewnątrz”** (przez „przedsiębiorcę”, „przyszłego seniora”, „osobę niepełnosprawną” itp.): Jakie są warunki dla mojej działalności, jeśli seniorzy mają być istotnym odbiorcą jej efektów? Czego brakuje żyjącym w gminie seniorom? O czym samorząd i instytucje zapominają w odniesieniu do seniorów? Jakie niestandardowe pomysły na spełnienie oczekiwań osób starszych sprawdzają się w naszej gminie, choćby i w małej skali?

Dla potrzeb poszerzenia oglądu stanu rzeczy można się również pokusić o sformułowanie zestawienia partnerów w realizacji polityki, określenie tego, kto w jakim obszarze i w jaki stopniu będzie zaangażowany w realizację polityki. Zestawienie takie może posługiwać się omawianą wcześniej mapą mentalną. W tym przypadku im dany podmiot lub kategoria podmiotów (organizacje pozarządowe, przedsiębiorstwa, szkoły, instytucje państwowe itp.) umieszczona będą bardziej w centrum, tym ich przewidywana rola w realizacji lub wspieraniu polityki będą większe. Przeciwnie – oddalenie od centrum oznacza mniejszą rolę. Przypisywanie do poszczególnych kręgów zaangażowania warto powiązać z przypisywaniem podmiotom ról i zadań. Namysł nad tymi zapisami może podsunąć myśl, że jednak wcześniej rozpoznana pozycja jest zbyt bliska centrum (zbyt istotna) lub zbyt odległa (zbyt mała). To

okazja do tego, by zastanowić się nad znaczeniem poszczególnych interesariuszy w życiu publicznym oraz ich wpływem – obecnym i ewentualnie postulowanym – w funkcjonowaniu seniorów. **Wnioski mogą się przełożyć na zapisy wizji, zwłaszcza jeśli istnieje potrzeba uzyskania ze strony któregoś z podmiotów większego zaangażowania w sprawy osób starszych.**

Interwencja. Sformułowanie celów i działań w ramach polityki senioralnej

Cele to ścieżka, po której kroczymy do realizacji wizji. Ta prosta formuła dobrze oddaje logikę polityki senioralnej. Posługując się nią możemy zarówno zyskać konkretność celów, jak i urealnić wizję, powiązać ją z wyobraźnym postępowaniem i mierzalnymi efektami. Stąd już tylko krok do wyboru i zastosowania odpowiednich narzędzi, które pozwolą cele uzyskać. **W tej sekwencji poczynąń wyraża się pragmatyka funkcjonowania społeczeństwa czerpiącego zarówno ze źródeł racjonalnej nauki, jak i porywów ducha składających się na dorobek naszej cywilizacji.**

Cele

Tym, co czytającemu politykę senioralną najbardziej rzuca się w oczy i co w największym stopniu warunkuje ocenę jej jakości, jest forma i treść celów. Stanowią kluczową wskazówkę dla autorów i całej społeczności lokalnej, która przyjmuje politykę, jej samej zaś nadają jednolity kierunek. W lekturze i praktycznym działaniu cele powinny pozwolić wszystkim jednoznacznie ocenić, w którą stronę lokalna społeczność zmierza i jaka działalność ma przynieść osiągnięcie określonego, pożądanego stanu docelowego. **Skuteczne wytyczanie celów jest sednem dobrego planowania, bowiem to cele stanowią źródło motywacji. Niezwykle istotne jest także to, że wiążą się one ze skutecznymi mechanizmami oceny i kontroli.**

Rozwiązania w dziedzinie formułowania dokumentów strategicznych pochodzą współcześnie przede wszystkim od biznesu. Stosownie do zawartych na początku tego przewodnika uwag o potrzebie dokonywania i utrzymywania rozróżnień między strategią a taktyką w praktyce określania celów dla firm najczęściej stosowany jest zatem podział na cele strategiczne (formułowane są one na najwyższym szczeblu i dotyczą najwyższego

kierownictwa organizacji), taktyczne (analogicznie ustalane są na średnim szczeblu i odnoszą się do menedżerów średniego szczebla) oraz cele operacyjne powstające na niższym szczeblu i dotyczące menedżerów niższego szczebla organizacji. Taki układ odpowiada hierarchicznej strukturze zarządzania i pozwala przede wszystkim na wspieranie bieżącego funkcjonowania podporządkowanego maksymalizacji obrotów i zysków przy minimalizowaniu kosztów prowadzenia działalności. Nie do końca jest to zbieżne ze sposobem funkcjonowania samorządu oraz lokalnej społeczności, jaką on obsługuje.



W przypadku administracji poszczególne jednostki nie są rozliczane z osiągnięcia konkretnego celu. Gdy wpływ na realizację celu w strategii lub w polityce mają liczne podmioty, ma miejsce łączenie działań i trudno jednoznacznie wydzielić wśród nich efekty uzyskane dzięki każdemu z nich. Wobec tego większość instytucji samorządowych stosuje następujący podział przy tworzeniu dokumentów strategicznych:

- **Cel główny** – Zazwyczaj można go utożsamić z tzw. misją czyli krótkim, możliwie łatwym w zapamiętaniu zapisem, konkretnym i pozwalającym – przynajmniej teoretycznie - odróżnić gminę czy też obszar od innych. Misja stanowi także wyraz dalekosiężnej aspiracji, może być natchnieniem dla ludzi ją tworzących. Jeśli jest nieco bardziej rozbudowana, to definiuje określenie sposobu, w jaki podmiot tworzący dokument (samorząd) pragnie realizować przyjętą wizję i często nie odnosi się do konkretnego przedziału czasowego (ma charakter ponadczasowy). Czasem cel

główny jest utożsamiany z wizją, o której szerzej piszemy tu w innym miejscu. Rzadziej traktowany jako odrębny poziom celów.

- **Cele strategiczne** – Są to cele długodystansowe, bezpośrednio związane z celem głównym, obejmujące swym zasięgiem cały horyzont czasowy dokumentu. Cele strategiczne powinny wynikać bezpośrednio z wizji, innymi słowy mieć charakter kamieni milowych w drodze do realizacji wizji. Można też przyjąć, że są to cele, które określają przyszły stan gminy jako całości (w przypadku polityki senioralnej – całokształtu życia seniorów), a przy tym wskazują czas jego osiągnięcia.
- **Cele taktyczne** – Są one środkiem do osiągnięcia celów strategicznych. Przybierają różne nazwy i formy, są też określane jako cele operacyjne, jeśli sformułowane są przede wszystkim jako mierzalne efekty działań poszczególnych podmiotów na rzecz realizacji polityki. Z oczywistych względów każdy z tych celów wiąże się bezpośrednio z celem strategicznym, czasem więcej niż z jednym.

Dobrze sformułowane powinny posiadać pewne istotne cechy, które czynią je czytelnymi, stanowczymi i dającymi motywację do działania, a także pozwalają oceniać stopień ich realizacji. Tu także w toku wieloletnich doświadczeń wielu instytucji i organizacji wypracowano zestaw dobrych praktyk, które powiązano w technikę znaną jako SMART. Poszczególne litery w tej nazwie pochodzą od angielskich słów dotyczących wybranych cech oczekiwanych od właściwie sformułowanego celu. **Cała nazwa w języku polskim oznacza „bystry, inteligentny” i taki też ma być w zamyśle dokument napisany według proponowanych zasad.** Przewidują one, że cele powinny być:

- **S jak *specific* – precyzyjne** – Cel ma precyzyjnie, wyraźnie i jednoznacznie określać, o co chodzi autorowi dokumentu. Nie ma w nim miejsca na rozbudowane deklaracje, ani szczegółowe tłumaczenie potrzeby leżącej u przyczyn zapisu.
- **M jak *measurable* - mierzalne** – Cel powinien być powiązany z konkretną miarą, a sam powinien pozwalać na mierzenie efektów jego realizacji. Jeśli w celu mowa o osiągnięciu konkretnej zmiany (wzroście, zwiększeniu, zmniejszeniu, podniesieniu, niwelowaniu itp.), to zmiana ta powinna być w konsekwencji wyrażona przynajmniej jednym istotnym parametrem, jaki może być przedmiotem pomiaru. Należy jednak unikać sytuacji, w której jedno konkretne działanie czy też dająca się wyznaczyć miara (np. zakup określonej liczby książek do biblioteki czy też liczba książek w księgozbiorze) jest wiodącą treścią celu czy też niejako go zawłaszcza (np. cel w postaci „Zwiększenie zasobów biblioteki senioralnej”).
- **A jak *accepted* - akceptowane** – Cel wymaga porozumienia wszystkich zainteresowanych co do jego przedmiotu. Oznacza to, że jego zapis, a także przewidywalne implikacje jego realizacji nie powinny budzić wątpliwości

w środowisku lokalnym. W pozostałych przypadkach wiele zależy od autorów zapisów, którzy dbają o „techniczne” aspekty konstrukcji celów. Wymóg akceptowalności powinien być spełniony nie tylko na etapie tworzenia polityki senioralnej, gdy kontakt z zapisami ma ograniczone grono osób, ale też w fazie realizacji, gdy polityka senioralna jest już wdrażana i na zmiany w tak ważnych aspektach, jak przedmiot i konstrukcja celów, jest właściwie zbyt późno.

■ **R jak *realistic* - realistyczne** – Cel należy osadzić w czasie, przestrzeni oraz innych uwarunkowaniach wdrażania polityki senioralnej. Musi on być możliwy do realizacji nie tylko na bazie intencji autorów, ale też wobec realiów panujących w środowisku lokalnym, a nawet szerzej – w sytuacji społeczno – ekonomicznej regionu i kraju. Zakładanie osiągnięcia efektu, który nie jest realny, podważa wiarygodność całej polityki w fazie jej tworzenia i konsultowania, a także może wpływać demobilizująco na jej realizatorów. Należy mieć przy tym na względzie, aby uzasadniony realizm nie rzutował w sposób paraliżujący na „wizyjny” charakter polityki. Powinna ona zatem przesuwąć granice możliwości i aspiracji nie pomijając realiów.

■ **T jak *time-dependent* - określone w czasie** – Ten element charakterystyki celu dotyczy nie tyle jego literalnej nazwy, co opisu i interpretacji. Powinny być sformułowane w sposób, który umożliwia sukcesywną ocenę postępów w osiąganiu celu. Brak perspektywy czasowej, w jakiej cel powinien być osiągnięty, zwykle rodzi skłonność do przesuwania go w bardziej odległą przyszłość, na dalsze terminy. Wtórny następstwem tego defektu jest utrata synergii między celami – trudniej wówczas oczekiwać, by ze sobą współgrały i przynosiły środowisku seniorów złożone i wielowymiarowe korzyści.

Nie ma jednoznacznej, dobrej rady dotyczącej liczby celów, jakie powinny zostać zawarte w polityce senioralnej. **Na pewno, gdy jest ich zbyt wiele, pojawia się ryzyko rozproszenia działań i uwagi. Trzeba mieć na względzie możliwości finansowe i organizacyjne danej gminy i nie liczyć na to, że w stosunkowo krótkim czasie uda się uzyskać istotną zmianę na wszystkich niezbędnych polach działania.** Ponadto przy zaangażowaniu w działanie większej liczby podmiotów warto przewidywać, że każdy z nich będzie koncentrował uwagę raczej na „swoim” celu i związanych z nim przewidywanych korzyściach, podczas gdy rolę koordynatora jest dążenie do uzyskania działań i efektów zsynchronizowanych. Należy więc do zagadnienia podejść w sposób realistyczny.

Działania i projekty

Polityka senioralna, która określa wizję gminy w zakresie jakości życia osób starszych i cele działania na rzecz jej osiągnięcia, wyznacza pewien wysoki poziom ogólności sformułowań. Jak się może komuś wydawać, może zbyt wysoki. **Przywiązani do bezpośrednich efektów mamy tendencję do oczekiwania na uniwersalne instrumenty, które możliwie szybko pożądane efekty zapewnią.** Tu jednak po raz kolejny ujawnia się trudność w podjęciu myślenia strategicznego, cierpliwości i przenikliwości w dostrzeganiu przyczyn i następstw wielu złożonych procesów. Efekty szybkie i bezpośrednie prawdopodobnie nie wymagają złożonego planowania, a to co proste do osiągnięcia okazuje się domeną usprawnienia taktyki, a nie bardziej odległych celów strategicznych. Jeśli zatem przykładowo dostrzegamy problem malejących możliwości finansowych seniorów, to możemy czekać na poprawę sytuacji ekonomicznej w kraju, liczyć na bezpośrednie wsparcie ich przez system opieki społecznej albo czekać na wzrost dochodów osób starszych, na przykład podejmujących dodatkową pracę. Podwyżki emerytur to sfera ekonomii kraju, poza wpływem lokalnej polityki senioralnej. Luki nie wypełni samodzielnie także pomoc społeczna, bo jest świadczona z tytułu ustawowych obowiązków gminy. To nie wymaga koniecznie zapisów w polityce, choć one mogą się w niej znaleźć jako jeden z instrumentów realizacji. Co innego aktywizowanie ekonomiczne seniorów, w tym działania na rzecz podnoszenia ich przychodów. Osiągnięcie tego wymaga długofalowych działań i wizji, a konkretne działania (promocyjne, informacyjne, organizacyjne) mogą się okazać niezbędne jako elementy realizacji założonego celu.

W proponowanym tu podejściu polityka senioralna wyznacza przede wszystkim wizję i cele do realizacji oraz horyzont działania dla różnych podmiotów, które w środowisku gminy są zaangażowane w życie seniorów. Do takiej konstrukcji adaptowane są zapisy określające działania i projekty wypełniające politykę codziennym życiem i pozwalające wprowadzać ją w życie. Jeśli wcześniejsze elementy posiadają wyższy stopień ogólności, to warto dobrze się zastanowić nad szczegółowością działań i projektów, tak aby nie były one po oczach nagromadzeniem elementów o charakterze technicznym – **cały dokument polityki powinien zachować w ty względzie spójność i proporcje.**

Nie oznacza to jednak, że sugerowane jest zaniedbanie w polityce senioralnej troski o tzw. wymiar operacyjny, czyli konkretne działania (można rzecz „operacje”) służące wdrożeniu wizji i osiągnięciu postawionych celów, a także pozwalające na obserwowanie i mierzenie efektów. Jak pogodzić ogólność celów z praktycznym charakterem działań? Jest tu wiele koncepcji i różnego rodzaju rozwiązań, które można znaleźć w dokumentach strategicznych i politykach tworzonych przez administrację państwa i samorządy lokalne. Prezentowane w tej książce podejście oparte na licznych własnych doświadczeniach autorów

podpowiada, by w samej polityce senioralnej nie zapisywać wprost konkretnych działań. Może ona zawierać katalog działań przykładowych, ogólnych, właściwych dla danego celu, nie dotyczących natomiast konkretnego miejsca, instytucji, grupy beneficjentów. Pod hasłem „zakres przykładowych działań” można zatem zawrzeć zapisy dotyczące przykładowo „wspierania organizacji wyjazdów na wydarzenia kulturalne, rekreacyjne i sportowe” (jeśli mowa o realizacji takiego przykładowego celu, jak „Zwiększenie aktywności publicznej seniorów”) albo „organizacji białych sobót i powszechnych, nieodpłatnych konsultacji lekarskich” (jeśli autorom polityki chodzi o realizację takiego celu, jak „Upowszechnienie opieki zdrowotnej dedykowanej dla osób starszych”). Dzięki takiemu rozwiązaniu polityka senioralna stanowić będzie ogólny plan wprowadzenia określonych rozwiązań ukierunkowanych na osiągnięcie wymiernych efektów, ale nie pogrąży się w szczegółach. **Co równie istotne, nie będzie musiała być nieustannie dostosowywana do zmieniających się realiów albo pojawiających się źródeł finansowania.**



Jest jednak i dobra wiadomość dla zwolenników szczegółowych, operacyjnych rozwiązań i daleko posuniętego konkretności. **Polityka senioralna może być obudowywana kolejnymi elementami systemu zarządzania rozwojem, swego rodzaju dodatkami, które jej towarzyszą, tak jak inne narzędzia w arsenale codziennego funkcjonowania samorządu.** Sprawdzona metoda polega na tworzeniu planów działań, jak sama nazwa wskazuje zawierających już nic innego, jak listę skonkretyzowanych inicjatyw i przedsięwzięć dotyczących problemów i potrzeb zawierających się w celach. Plany działań mogą być

przyporządkowane do celów, mniej skuteczne i przejrzyste będzie raczej formułowanie jednego planu dla całej polityki. Skoro zatem zakładaliśmy przed chwilą istnienie hipotetycznego celu „Zwiększenie aktywności publicznej seniorów”, to na przyporządkowany mu plan działań mogą się składać np.: 1. Uruchomienie programu zajęć dla osób starszych na obiektach klubu sportowego. 2. Realizacja programu wsparcia udziału seniorów w aktach wyborczych i referendalnych. 3. Przygotowanie i publikacja przewodnika senioralnego po instytucjach i życiu publicznym gminy.

Zespół tworzący politykę w pierwszej fazie nie powinien się ograniczać w ilości działań ujętych w planie. Ostateczna weryfikacja i ustalenie ilości działań może być dokonana np. na warsztatach lub z udziałem eksperta. Na tym etapie prac zespół powinien także przesądzać, jakie działania należy wspierać w pierwszej kolejności, a jakie odłożyć w czasie. W perspektywie strategicznej ważne jest także, aby wybory dokonywane już dziś nie ograniczały zbytnio przyszłych możliwości. Każde z tych działań warto przy tym krótko scharakteryzować przypisując mu przynajmniej wartość jego realizacji oraz źródło finansowania, a jeśli to możliwe – zakładany czas realizacji. Zastosowana wyżej kolejność działań także ma charakter przykładowy, warto zadbać, by odpowiadała hierarchii potrzeb w danym środowisku lokalnym. Ma ona ten walor, że wskazuje zagadnienia bardziej i mniej istotne, pozycja na liście powinna być znacząca. Jeśli plan ulega zmianie, to zmieniać można i kolejność, ale w dobrze przemyślanej i konsekwentnie realizowanej polityce nie będzie to częste.

Uwzględnienie działania w polityce senioralnej powinno być możliwe tylko wówczas, gdy dookreśleni zostaną jego wykonawcy. Docelowo preferowana jest konkretna identyfikacja realizatora, choć na etapie prac wstępnych dopuszcza się możliwość wskazania jedynie potencjalnego wykonawcy. Jednak ta druga opcja rodzi ryzyko, że na etapie realizacji działania nie będzie chętnych do jego realizacji. Wpływać to będzie negatywnie na wiarygodność polityki. **Stąd warto podjąć próbę zebrania deklaracji realizatorów do przeprowadzenia bądź koordynowania działań. Ich określenie i wybór może być prowadzone np. w formie warsztatów z udziałem poszerzonego grona interesariuszy.**

Jeśli szukamy sposobu na dalsze uszczegółowienie wymiaru operacyjnego, to planom działań przyporządkować można plany roczne. W tym przypadku z planu działań wybierane i ustawiane w porządku ważności lub kolejności realizacji są działania lub ich elementy na dany rok. Czasem będą wybierane te, które są pilne, kiedy indziej te, dla których znaleziono źródło finansowania lub odpowiednie środki na pokrycie części kosztów. To, co ustawione wysoko w ogólnym planie działań, może zatem czekać nawet kilka lat na uwzględnienie w planie rocznym, jeśli np. wymaga dużego wydatku, na który ciągle brak środków. Widać tu

czytelne reguły: plany działań określają hierarchię ważności i pilności, plany roczne wyrażają bieżące zdolności realizacyjne gminy. W obu przypadkach więc trzymanie się hierarchii i numeracji ma sens i znaczenie.

Od autora i właściciela polityki senioralnej zależy, czy zechce zastosować instrument planów działań i jaki zechce nadać mu status. Z praktycznego punktu widzenia powinna to być domena urzędu gminy obdarzonego przez mieszkańców i radę odpowiedzialnością za realizację działań na rzecz mieszkańców i dysponowania budżetem. Wobec tego przy uchwaleniu polityki senioralnej przez radę gminy burmistrz miałby prawo do samodzielnego (przez stosowną jednostkę) określania i wdrażania planu działania, z opcją jego modyfikacji bez każdorazowej aktualizacji całej polityki. Nie wyklucza to obowiązku informowania radnych i całej społeczności lokalnej o postępach w realizacji planów oraz związanych z tym nakładach. Takie rozwiązanie łączy prostotę z efektywnością i przejrzystością, może znaleźć zastosowanie we wszelkiego rodzaju politykach publicznych. **Dla pracowników administracji samorządowej ma i ten walor, że sprzyja tworzeniu budżetu, zarówno w wymiarze rocznym, jak i wieloletnim.**

Mowa tu o działaniach rozumianych jako przedsięwzięcia podejmowane w ramach polityki na rzecz seniorów, w celu podniesienia jakości ich życia. Autorzy polityki senioralnej podpowiadają ich charakter, zakres i związek z poszczególnymi celami, samorząd we współpracy z poszczególnymi instytucjami i partnerami definiują konkretne miejsca ich realizacji, wartość, czas trwania, beneficjentów. Poza zasobami samorządu – jak zauważaliśmy wcześniej – należy liczyć na zaangażowanie organizacyjne, finansowe i ideowe partnerów zewnętrznych. Ich inicjatywy również mogą być włączane w plany działań, także roczne. Niejednokrotnie od pomysłu i woli długa droga wiedzie do realizacji, oprócz działań zatem (mających swoją zdefiniowaną wartość i czas realizacji) możemy też mówić o projektach. Chodzi o inicjatywy dojrzewające i nabierające kształtów, które – gdy się konkretyzują – mogą zostać włączone do polityki przybierając postać działania lub grupy działań. To właśnie partnerzy samorządu, tacy jak organizacje samorządowe, są często źródłem projektów i ich siłą napędową. Przyjrzyjmy się przykładowi dotyczącemu lokalnego stowarzyszenia teatralnego, które chciałoby zaangażować osoby starsze w przygotowanie i wystawianie przedstawień. Szukając sposobu realizacji tego zamysłu stowarzyszenie spisuje jego założenia, w tym określa niezbędne wydatki czy też cele, jakie chce osiągnąć. Tym samym formułuje projekt opisujący przedsięwzięcie i jego strukturę. Może zainteresować nim samorząd, pozyskać jego przychylność, wejść we współpracę z innymi partnerami. Przy odrobinie szczęścia projekt uzyska finansowanie i stowarzyszenie przystąpi do jego realizacji. Jeśli samorząd uzna to za stosowne, cały projekt lub jego elementy mogą zostać włączone do planu działań w ramach polityki senioralnej. Będzie to stanowiło dość oczywiste wypełnienie

cytowanego tu już wcześniej przykładowego celu pn. „Zwiększenie aktywności publicznej seniorów”. Taka jest hipotetyczna, jedna z wielu możliwych, ale i dość typowa, ścieżka od projektu do działania w ramach polityki senioralnej. Inne publikacje, do których warto sięgnąć, poświęcają osobną uwagę zagadnieniom związanym z formułowaniem i wdrażaniem projektów, w tym opartych na finansowaniu ze źródeł zewnętrznych.

Test. Monitoring realizacji polityki senioralnej

Monitoring tradycyjnie rozumiany jest jako obserwowanie zjawisk, oczywiste jest zatem, że tego rodzaju działalność należy podejmować, gdy przystępuje się do tworzenia i wdrażania polityki senioralnej. Przygotowanie do monitorowania nie może jednak stanowić niechcianego dziecka procesu lub naśladować musztardy spóźnionej na obiad, powinno być podejmowane równoległe z procesem wyznaczania celów. W związku z tym pierwsze przymiarki do niego powinny mieć miejsce już wtedy, gdy zaczynają się prace nad polityką.

Dlaczego monitorować politykę

W polityce publicznej – w tym senioralnej – chodzi o realne działanie, a nie tylko o wzniosłe deklaracje. Tak naprawdę działanie w samorządzie i przy realizacji polityk publicznych jest zadaniem bardzo wymagającym. Trzeba obserwować zachodzące zmiany, ich tempo, kierunek, zróżnicowanie, efekty i konsekwencje, analizować je i podejmować decyzje o ewentualnej reakcji. Trzeba także pozyskiwać dane, które będą stanowiły odpowiedź w procesie decyzyjnym i pozwolą nadać mu dynamikę i kierunek. Zwłaszcza na mającym obecnie miejsce początkowym okresie wdrażania i ewaluacji (co to takiego? o tym za chwilę) polityk senioralnych trudno zagwarantować całkowitą ich nieomyślność i skuteczność wybieranych do realizacji działań. **Wyposażenie w informacje pozwala zwiększać skuteczność lub przynajmniej minimalizować straty w procesie interwencji.**

Monitoring jest czynnikiem sprzyjającym podtrzymywaniu dyscypliny i konsekwencji w działaniu. Polityka senioralna wyposażona w sankcję kontroli efektów będzie wymagała nie zrywów, ale konsekwentnych kroków w wybranym kierunku. To dlatego używane do pomiaru wskaźniki wiąże się z jednoznacznie określonymi celów, a ewentualna zmiana celów pociąga za sobą konieczność weryfikowania wskaźników.

Monitorowanie polityk publicznych jest warunkiem poważnego ich traktowania przez otoczenie, w tym tych osób i instytucji, które mogą mieć istotny wpływ na

zwiększanie szans rozwojowych gminy. W realizacji polityki rozwoju, o której była mowa na początku, trzeba dysponować tak zwanymi „dowodami”, czyli rzetelnymi i odpowiednio wszechstronnymi informacjami na temat sytuacji środowiska lokalnego i zasadności podejmowanych na jego rzecz działań. Tak zwana polityka oparta na dowodach (ang. *evidence based policy*) to sposób działania, którego oczekują krajowe i europejskie instytucje dystrybuujące wsparcie w postaci środków finansowych. Nie stosujący tego podejścia samorząd będzie nieco jak firma poszukująca na rynku swojej drogi i nie dbająca specjalnie o wiarygodność oraz zaufanie – może poszukiwać klientów, ale będzie o nich trudno, jeśli całe otoczenie właśnie na zaufaniu i wiarygodności bazuje oraz dysponuje środkami kontroli i weryfikacji oferty. **Troska o dowody na rzetelne postępowanie leży zatem w najlepszym interesie wszystkich uczestników systemu, to zaś skłania do uważnego obserwowania i dokumentowania własnych poczynań.**

Monitoring nie jest wreszcie przywilejem władzy i gospodarzy działań w ramach realizacji polityk publicznych. Z samej istoty sfery publicznej, czyli tego, co należy do wszystkich mieszkańców i jest przedmiotem ich odpowiedzialności, wynika prawo do informacji. Zaniedbanie czynności monitorowania oraz gromadzenia i przetwarzania informacji może być nie tyle uchybieniem, co podważeniem istoty funkcjonowania polityki jako postępowania realizowanego w sferze publicznej i na jej rzecz.

System monitorowania

Samorząd powinien dysponować zespołem ludzi, jednostką organizacyjną, podmiotem odpowiedzialnym za monitorowanie realizacji polityki senioralnej. Istnienie takiego zespołu i udzielenie mu kompetencji oraz powierzenie działań w opisywanym tu zakresie jest w oczywisty sposób niezbędne, by zostały one podjęte. Nie można tu liczyć jedynie na dobrą wolę urzędników albo niezależnych od samorządu organizacji, bo z istoty działania publicznego wynika, że ma ono poparcie w instytucji i charakter obligatoryjny. **To zobowiązanie wobec ogółu społeczeństwa, ale i idące za nim prerogatywy.**

W praktyce zadaniem monitorowania polityki senioralnej obdarzana jest zazwyczaj ta sama jednostka, która koordynuje wdrażanie polityki. To o tyle wygodne, że osoby te najlepiej znają zagadnienie i mogą łatwiej uzyskać dostęp do niezbędnych danych. Wątpliwość może jedynie budzić fakt, na ile i w jakich aspektach oczekiwane jest od nich kontrolowanie własnej pracy. Można jednak przyjąć, że w transparentnie działającym samorządzie nie zachodzi obawa o wystąpienia konfliktu interesów, a faktycznej efektywności podejmowanych w ramach polityki senioralnej działań nie można skutecznie zafałszować.

Monitorowanie oparte jest o system wskaźników wybieranych lub tworzonych w odniesieniu do postawionych celów. Wymaga określenia obecnej i zakładanej wartości tych

wskaźników. Wskaźniki mogą pochodzić ze statystyki publicznej, a mogą również opierać się na danych zbieranych przez samorząd. Zazwyczaj w praktyce funkcjonowania administracji wskaźniki wybierane do mierzenia poziomu realizacji celów pochodzą ze statystyki publicznej, dotyczą zatem działań wszystkich aktorów zlokalizowanych w danej jednostce terytorialnej. Jeśli polityka senioralna dotyczy w szczególności działań administracji i nie zakłada szerokiego partnerstwa z innymi rodzajami organizacji, to w obrazie uzyskiwanym w ramach monitoringu powstaje luka - trudno oczekiwać bezpośredniego przełożenia działań samej administracji na zmianę wartości wskaźników społeczno-ekonomicznych, w tym na sytuację seniorów. Nawet jeżeli te zmiany mają miejsce, to wpływ działań administracji na zachodzące procesy może budzić uzasadnione wątpliwości. Ustalenie, jakiego rodzaju wskaźniki będą monitorowane, wymaga zatem udzielenia odpowiedzi na pytanie o zakres wpływu ustalonej strategii: czy polityka senioralna dotyczy zmian organizacji obsługi administracyjnej seniorów, czy zmian społeczno-gospodarczych dotyczących osób starszych zachodzących w skali całej jednostki terytorialnej?

Interpretacje

Wskaźniki nie mówią wszystkiego, tak jak i żaden system nie mówi wszystkiego. Monitorując sytuację seniorów w gminie trzeba umieć wyciągać wnioski z przesłanek i danych, które są dostępne. **W tym celu warto poświęcić takiej obserwacji nieco więcej czasu, nie ograniczać jej tylko do okazjonalnego odczytania i zestawienia wartości wskaźników.** Poza krytycznymi momentami zestawienia i prezentowania zadanych w systemie monitoringu danych niezwykle cenne okazuje się włączanie szerszej perspektywy sytuacji osób starszych w środowisku lokalnym, ale także regionalnym i ogólnopolskim. Nieocenione będzie wskazanie zachodzących okoliczności i wydarzeń, rozpoznanie bliższych i dalszych czynników stymulujących realia społeczne i ekonomiczne wpływające na przebieg realizacji polityki.

Nie ma dobrych interpretacji wspólnych dla różnych gmin. Mechaniczne przepisywanie danych, jak też powielanie wniosków zasięgniętych z opisu sytuacji innych gmin, bywa ścieżką donikąd. Podobne dane mogą opowiadać o diametralnie odmiennych sytuacjach czy też etapach rozwoju, jeśli abstrahują od innych aspektów życia gminy. W toku realizacji monitoringu polityki senioralnej i obserwacji danych trzeba dążyć do wyłapania tego, co dla danej gminy charakterystyczne.

Nie zawsze pozytywne wartości obserwowanych wskaźników muszą cieszyć. Jeśli w zbliżonym momencie wielu seniorów skorzysta w danej miejscowości z oferty obrotowego akwizytora tzw. odwróconej hipoteki, to prawdopodobnie standard ich życia wzrośnie. Będą mogli więcej wydawać na konsumpcję, choć zarazem dokona się fundamentalna zmiana

o zasadniczym znaczeniu dla całej gminy – kapitał zmieni właściciela, z dużym prawdopodobieństwem odpłynie z gminy, nie stanie się atutem na przyszłość. Krócej czy dłużej trwający skok konsumpcji i poprawa życia seniorów – nawet, jeśli to korzystne – nie zrównoważy tego stanu rzeczy. Od jednostkowych sukcesów ważniejsza jest obserwacja trendów, trwałych zmian i procesów. **Zazwyczaj ukrywają się one za bardziej subtelnymi i wieloaspektowymi przyczynami, tym bardziej zatem warto zadbać o wydajny system monitoringu polityki wyłapujący ogólniejsze prawidłowości.**

Skupienie uwagi na wybranych wskaźnikach zapisanych w dokumencie polityki pozwoli na uzyskanie obrazu syntetycznego i formułowanie szybkich komunikatów. Przy bardziej szczegółowych działaniach może to być związana z interpretacją dynamiki zachodzących zmian obserwacja relacji, zdarzeń pokrewnych, dotyczących zbliżonej materii. Autorzy polityk mogą przewidzieć, że stosownie do potrzeb okresowe bądź końcowe raporty z jej realizacji dotyczyć będą sytuacji w wybranych obszarach czy też uwzględniać dane dotyczące konkretnych przedsięwzięć oraz projektów.

Jak widać w przygotowaniu i prowadzeniu monitoringu przydatne okazują się doświadczenia z realizacji diagnozy poprzedzającej właściwe sformułowanie polityki. Idąc dalej, w interpretacji efektów realizacji polityki warto spróbować przyjrzeć się sytuacji w innych gminach i zyskać szersze tło analizowanych zjawisk. Pozyskanie porównywalnych danych może być kłopotliwe – trudno spodziewać się, by w różnych gminach gromadzono je według podobnego schematu – ale już ogólniejszy plan może być uchwytne i bardzo interesujący.

Interpretacja danych – co oczywiste – powinna służyć podejmowaniu na podstawie monitoringu decyzji odnośnie tempa, dynamiki i kierunku realizacji polityki senioralnej, także jej potencjalnej zmiany. **W każdym przypadku trzeba się tu wykazać ostrożnością i rozważą, bowiem zwłaszcza dane statystyczne mają to do siebie, że zyskują na wartości analitycznej wraz z upływem czasu.**

Ewaluacja

Polityki senioralnej – jak i każdego innego elementu systemu zarządzania rozwojem lokalnym – nie należy wdrażać w sposób bezwiedny i automatyczny. Determinacja w działaniu jest istotna, ale też uwarunkowania podlegają coraz częstszym i bardziej dynamicznym przemianom. Należy zatem w optymalnych odstępach czasu sprawdzać i weryfikować, czy cele sformułowane w polityce w dalszym ciągu odpowiadają potrzebom mieszkańców lokalnego środowiska i pozostają spójne zarówno w wymiarze wewnętrznym (są zbieżne z całą polityką), jak i zewnętrznym (korespondują z dokumentami lokalnymi, krajowymi i ewentualnie unijnymi, odpowiadają rzeczywistości społeczno –

ekonomicznej)). Tym bardziej zaś warto dokonywać ewaluacji, jeśli efektem prowadzonej działalności ma być uzyskanie dokumentu o wysokiej jakości.

Ewaluacja jest pojęciem bardzo szerokim (w zależności od kontekstu „ewaluować” oznacza między innymi oceniać, oszacować, obrachować, otaksować), a w praktyce zarządzania rozwojem tym bardziej ma wiele znaczeń i definicji. Zazwyczaj utożsamia się ją z oceną czy kontrolą, co nie jest do końca poprawnym podejściem. Pomijając rozległe rozważania teoretyczne na potrzeby pracy nad polityką senioralną ewaluację możemy rozumieć jako obiektywną ocenę tej polityki na wszystkich jego etapach - od planowania, przez realizację po mierzenie rezultatów, a w dalszej kolejności – modyfikację i kontynuację działań strategiczno-programowych. Ewaluacja ma dostarczyć rzetelnych i przydatnych informacji, które pozwalają wykorzystać zdobytą za jej sprawą wiedzę w procesie decyzyjnym. Może odnosić się do procesu określenia wartości lub ważności polityki lub innego dokumentu strategicznego. **Przeprowadzenie ewaluacji służy poprawie jakości projektowania i wdrażania polityki przez zastosowanie kryteriów: skuteczności, efektywności, trafności, czy też spójności.** Ewaluację można też zastosować do zbadania kryterium specyficznego i istotnego dla polityki senioralnej, na przykład dotyczącego poziomu włączenia społecznego osób starszych, ich niedyskryminacji czy też dostosowania gminnej przestrzeni do potrzeb seniorów.

Biorąc pod uwagę kryterium momentu, w którym przeprowadzane jest badanie, wyróżnia się następujące rodzaje ewaluacji:

- **ewaluacja ex-ante (poprzedzająca)** – jest ona przeprowadzana we wstępnej fazie procesu, jako element oceny potencjalnej zdolności uzyskania efektów, pozwala także ocenić poprawność konstrukcji wszystkich elementów dokumentu. Podejmowane działanie ma przynieść podniesienie jego jakości oraz przysłużyć się przygotowaniu ostatecznej wersji polityki. W ramach ewaluacji ex-ante najważniejszymi zagadnieniami są: trafność zapisów względem zidentyfikowanych potrzeb, skuteczność instrumentu – czyli stwarzana przez niego szansa osiągnięcia zamierzonych celów oraz użyteczność rozumiana jako prawdopodobieństwo uzyskania spodziewanego oddziaływania w stosunku do istniejących potrzeb.
- **ewaluacja on-going (w trakcie)** – jest dokonywana w trakcie realizacji projektu, szczególnie w ramach przedsięwzięć rozbudowanych i złożonych, w których okres wdrożenia jest długi i możliwe jest dokonywanie korekt. Odpowiada na następujące pytania: Jakie osiągnięto do tej pory rezultaty? Czy są one zgodne z zakładanymi na początku celami? Czy pojawiały się jakieś okoliczności sprzyjające lub zagrażające wdrażanej polityce publicznej? Ten typ ewaluacji najczęściej jest przeprowadzany

przez ekspertów zewnętrznych. Chodzi o to, aby zapewnić maksymalną bezstronność w ocenie rezultatów wdrażanej polityki publicznej.

- **ewaluacja ex-post (następująca)** – ma miejsce po zakończeniu wdrożenia. W ewaluacji tej istotna jest odpowiedź na następujące pytania: Jakie rezultaty przyniosła realizacja polityki? Jakie są one w zestawieniu z zakładanymi celami? Czy są trwałe i użyteczne? Czy wdrażana jak dotąd polityka przyniosła określone efekty dla szeroko rozumianego otoczenia? Czy pojawiły się efekty uboczne? Czy wdrażany projekt wart jest dalszej kontynuacji? Co w tym przypadku należałoby zmienić?

Planowanie strategiczne – w tym tworzenie polityki senioralnej - może być wzbogacane wszystkimi trzema wskazanymi typami ewaluacji. Bezpośrednio po przystąpieniu do opracowania dokumentu, gdy wykonywane są stosowne diagnozy i zachodzi proces planowania strategicznego, istnieją warunki do tego, by przewidzieć i zaplanować ewentualne poczynania ewaluacyjne, niejako wpisać je w logikę polityki. **To zobowiązujące, ale w efekcie znacząco podnosi jakość procesu zarządzania rozwojem.**

Wdrożenie dokumentu i upływ czasu (w przypadku polityki senioralnej np. 2 do 4 lat) uzasadnia przeprowadzenie jego oceny oraz weryfikacji warunków i otoczenia, w jakich on funkcjonuje. **Wyprowadzone z tej oceny wnioski mogą mieć na tyle ważne znaczenie, że skłonią lokalne środowisko do weryfikacji przyjętego planu działania.** Równie zasadne jest podejmowanie stosownej refleksji w połowie okresu planowania lub w wyniku wystąpienia istotnych zjawisk, jak np. kryzys finansowy. W takim przypadku ewaluacja *on-going* służy weryfikacji obowiązujących założeń i ich ewentualnej modyfikacji, a tym samym dostosowaniu procesu planowania strategicznego do nowych realiów. Ponadto w momencie zakończenia procesu planowania warto ocenić przebieg i efekty realizacji polityki wraz z towarzyszącymi im uwarunkowaniami.

Ewaluacja jest działaniem o bardzo indywidualnym charakterze, jej forma i zastosowane metody powinny być dostosowywane do kontekstu lokalnego, ram czasowych i zakresu informacji potrzebnych do podjęcia decyzji o przyjętych rozwiązaniach. Warto w to przedsięwzięcie zaangażować eksperta, który przynajmniej w ramach pierwszej edycji pomoże przygotować i zrealizować odpowiednie czynności.

Codziennność. Wdrożenie i zarządzanie polityką senioralną

Rolą samorządu jest rozpoznawanie potrzeb i oczekiwań mieszkańców oraz ich zaspokajanie poprzez rozwiązywanie problemów i podejmowanie przedsięwzięć administracyjnych i rozwojowych, przy skutecznym zarządzaniu środkami znajdującymi się w jego dyspozycji oraz pozyskiwaniu ich z innych źródeł. Ta kompetencja obejmuje ogół zadań powierzonych samorządowi lokalnemu w myśl obowiązującego prawa. **Wymaga zatem optymalnego porządkowania zadań, doboru i kształtowania narzędzi (w szczególności aparatu administracyjnego) oraz priorytetyzacji w zakresie nakładu środków, kolejności i istotności działań.**

Widzieliśmy wcześniej jaką drogę należy pokonać, aby przygotować dokument, który ma służyć wdrażaniu działań na rzecz podnoszenia jakości życia seniorów. Jego tworzeniu może towarzyszyć zapał i entuzjazm, ważne jest jednak przede wszystkim, aby możliwa była jego realizacja. W tym celu niezbędne jest określenie systemu wdrożenia i najlepiej, by został on w samej polityce opisany. **Tak naprawdę od skuteczności tego rozwiązania zależy efektywność całego przedsięwzięcia.** Ponadto to w fazie realizacji sama polityka będzie przecież nabierała rumieńców, ujawniała swoją wartość i przeglądała się w możliwościach wdrożeniowych lokalnego środowiska. Jeśli nawet czegoś jej brakuje do optymalnego kształtu pewne niedociągnięcia można przez mądre zarządzanie nadrobić. **Trudno natomiast oczekiwać, że zachodzić będzie zależność odwrotna – w przypadku kiepskiego zarządzania nawet doskonała polityka nie przyniesie oczekiwanego sukcesu.**

Jednostka odpowiedzialna i jej zadania

Przyjęta do realizacji polityka senioralna nie jest zostawiona sama sobie, musi być wpisana zarówno w strukturę administracyjną gminy, jak i otrzymać własny aparat

skutecznej realizacji. Polityka senioralna jest przyjmowana uchwałą gminy, która powierza zadanie wójtowi bądź burmistrzowi, on zaś ceduje je na swoich pracowników. **Należy dążyć do tego, by jednoznacznie za realizację tę odpowiadała wskazana z nazwy jednostka.**

Nie chodzi rzecz jasna o to, by zrzucić na samorząd pełnię odpowiedzialności za wdrożenie polityki. Podmioty biorące udział w realizacji, ich role i kompetencje oraz zależności między nimi są kapitałem, który jednostka koordynująca politykę powinna umiejętnie wyzyskać. To wymaga zastosowania umiejętności z dziedziny zarządzania, może nawet w większym stopniu, niż głębokiej i wszechstronnej znajomości zagadnień z obszaru funkcjonowania i rozwoju osobistego osób starszych. **Jeśli działania koordynacyjne i mobilizacyjne realizowane będą na wysokim poziomie, to wytworzy się odpowiednia przestrzeń dla kumulowania i wykorzystywania energii służącej wspieraniu seniorów.**

Polityka senioralna wśród narzędzi działania samorządu

Polityka senioralna znajduje swoje miejsce wśród wielu narzędzi, jakimi posługuje się lokalny samorząd w swej pracy. Politykę senioralną odnajdujemy w tym systemie wśród dokumentów wyznaczających kompetencje, zadania i plany samorządu lokalnego. Wynikają one z przesądzeń zapisanych w stosownych ustawach, które określają rolę władz samorządowych wraz z systemem ich finansowania czy też regułami współpracy z otoczeniem społecznym i ekonomicznym. Władze gminy systematycznie weryfikują stan systemu prawnego, bowiem zachodzące w nim mniej lub bardziej dynamiczne zmiany istotnie wpływają na to, co w działalności samorządu danej gminy jest lub nie jest możliwe.

Dokumenty i system prawa miejscowego w oczywisty sposób koresponduje z instrumentami finansowania działalności samorządu. Również polityka senioralna musi uwzględniać to, że w mniejszym lub większym stopniu będzie ona uzależniona od zdolności gminy do wyasygnowania odpowiednich środków. Samorząd stale pracuje nad optymalizacją swojego budżetu, w dodatku ta aktywność nie może być spontaniczna, ona również kieruje się wieloma wytycznymi i ograniczeniami. Samorząd dąży do prowadzenia racjonalnej polityki finansowej, w której równoważy się ponoszenie niezbędnych kosztów (na przykład wynikających z konieczności utrzymania infrastruktury czy też udzielania świadczeń społecznych bądź prowadzenia placówek oświatowych) oraz prowadzenia działań rozwojowych (także tych dotyczących seniorów, na przykład przez organizowanie dla nich zajęć, wyjazdów czy też form aktywności fizycznej), a także ponoszenia nakładów inwestycyjnych (od remontów po budowę nowych dróg, obiektów kulturalnych czy też zakup wyposażenia placówek edukacyjnych i kulturalnych). Oczywiście – jak w każdej społeczności i zarządzaniu przez nią budżetem – prawdziwe wyzwanie stanowi zachowanie dyscypliny

i równoważenie wpływów oraz wydatków. Budżet lokalny zasilany jest przede wszystkim wpływami z podatków, z opłat za prowadzenie określonych rodzajów działalności, jak też z subwencji pochodzących z budżetu centralnego. Pewnego rodzaju zasób finansowy mogą też stanowić pozyskiwane fundusze zewnętrzne, najczęściej określane jako fundusze europejskie lub też środki z programów dotacyjnych realizowanych przez państwo. **Dla konkretnych przedsięwzięć w ramach polityki senioralnej to one mogą być w dużej mierze zapleczem finansowym zabezpieczanym bezpośrednio przez samorząd lub przez aplikujące o środki organizacje pozarządowe.** Trzeba jednak pamiętać, że tego rodzaju fundusze nie mają charakteru darowizny, z jednej strony wymagają ponoszenia wkładu własnego, z drugiej wiążą się z koniecznością podtrzymywania i finansowania własnej stałej działalności. Są zatem istotnym wsparciem, ale też wymagają aktywnych, kosztochłonnych działań.

Nie można wreszcie lekceważyć nieformalnych i „miękkich” narzędzi zarządzania rozwojem, jakimi może posługiwać się samorząd. Posiada on – z racji wyłonienia w wyborach, po części bezpośrednich – mocny mandat do reprezentowania lokalnej społeczności. Jest zatem zupełnie oczywiste, że w toku różnych spotkań, relacji, kontaktów formalnych i nieformalnych, udziału przedstawicieli gminy w gremiach, konferencjach, organizacjach skupiających gminy czy też pełnienia przeróżnych obowiązków reprezentacyjnych istnieje wiele okazji do poruszania z partnerami zewnętrznymi kwestii istotnych dla gminy, w tym dotyczących seniorów. Niejednokrotnie istotne jest wyrażenie woli wsparcia czy też wspólnego działania, albo wyrażenie lub uzyskanie poparcia dla konkretnej inicjatywy. Takie działania poparte autorytetem burmistrza lub wójta mogą otwierać drzwi i zachęcać do aktywności, a w szczególności do zaangażowania finansowego i organizacyjnego. Odwracając sytuację, samorząd aktywny w lobbowaniu na rzecz swoich seniorów i wspieraniu działań objętych polityką senioralną może liczyć na wielu partnerów w swoim otoczeniu, którzy dysponują własnymi instrumentami finansowymi i zdolnością do działania. **Wykorzystanie tego rodzaju dźwigni może zatem przynosić korzyści wręcz nieproporcjonalne do ponoszonych nakładów.**

Narzędzia realizacji polityki

Od zamożności gminy, operatywności administracji samorządowej i operatywności rady seniorów (oraz pewnie wielu innych czynników) zależy to, w jakim stopniu polityka senioralna zostanie wyposażona w środki finansowe na jej realizację. **Nie ma tu żadnej reguły, sytuacja może również ulegać zmianom na przestrzeni lat, a polityka ewoluować od kilku podstawowych działań do rozbudowanego systemu wsparcia.** W treści polityki

senioralnej należy temu zagadnieniu poświęcić nieco miejsca podając – w miarę możliwości – konkretne kategorie wydatków, kwoty lub określając reguły ich wyliczania. Należy też przewidywać, że budżet polityki wiązany będzie z planami wydatków w innych dziedzinach oraz nakładami na funkcjonowanie takich instytucji, jak np. dom kultury. W interesie środowiska seniorów oraz całej lokalnej społeczności leży to, by w jak największym stopniu pozyskiwać wsparcie spoza budżetu gminy, pochodzące z finansowania tzw. projektów unijnych, ale także środków kierowanych przez instytucje komercyjne, czy też nakłady ponoszone przez osoby fizyczne. Należy oczekiwać, że z jednej strony na przestrzeni lat poziom życia i dochody samorządów – a tym samym zdolności do finansowania lokalnych polityk publicznych – będą Polsce rosły, z drugiej natomiast okresowo mogą one ulegać niekorzystnym procesom i zjawiskom obniżającym ich zdolność działania. Stąd uzasadnione jest oczekiwanie, by finansowanie polityk publicznych wzbogacać o nakłady spoza sektora publicznego. **W gestii samorządu czy szerzej administracji publicznej pozostanie przy tym troska i nadzór nad tym, by pozytywne efekty interwencji na rzecz seniorów dotyczyły jak największej ich liczby, przy minimalizowaniu ewentualnych wykluczeń i dyskryminacji.**

Do uwzględnienia w zestawie narzędzi realizacji polityki senioralnej warto zaproponować standardy. Mogą się na nie zdecydować zwłaszcza bardziej ambitne i doświadczone we wdrażaniu polityk publicznych samorządy. Przez standard należy rozumieć oczekiwany i deklarowany poziom dostępności konkretnej usługi świadczonej w ramach polityki na rzecz seniorów. Przypomnijmy tu, że nieco wcześniej wyobraziliśmy sobie uwzględnienie w planie następującego działania: 1. Uruchomienie programu zajęć dla osób starszych na obiektach klubu sportowego. Samorząd może złożyć deklarację, że w ramach polityki będzie dążył do tego, aby za 5 lat w ramach takiego programu każdy senior w gminie mógł liczyć na 3 godziny tygodniowo darmowych zajęć. Jeśli każdy chętny senior faktycznie uzyska możliwość korzystania z takiej usługi (tzn. dla żadnego zainteresowanego nie zabraknie możliwości korzystania z oferty klubu w oznaczonym wymiarze), to gmina może szczycić się osiągnięciem standardu – i powinna dbać o jego utrzymanie. Inne przykładowe standardy, to gwarancja co najmniej jednej wizyty u lekarza geriatry w ciągu roku, nie dłuższego niż tydzień czasu oczekiwania na odpowiedź na pytanie zadane przez seniora urzędnikowi gminnemu, nie mniejszej niż 500 metrów odległości między ławkami na terenie miasta. **Standardy to konkretne, gwarantowane rozwiązania określone przez wymierne wartości, świadczące o jakości życia osób starszych.** Mogą być dla władz lokalnych zobowiązujące, ale w bezpośredni i czytelny sposób ujawniają korzyści z realizacji dobrze pomyślanej i wdrażanej polityki senioralnej. Tworząc dokumenty warto więc o nich pomyśleć.

Nieformalne aspekty zarządzania

Przygotowując i wdrażając politykę senioralną trzeba przede wszystkim dbać o to, aby między wszystkimi osobami i podmiotami zaangażowanymi w jej realizację i jej sukces istniał sprawny przepływ informacji. Tu stosunkowo łatwo o podniesienie efektywności, a zarazem w tym obszarze osoby starsze zgłaszają wiele zastrzeżeń na poziomie lokalnym. Dynamicznie zmieniają się technologie i powstają nowe media, a kolejne pokolenia osób starszych coraz dłużej i lepiej są z nimi zaznajomione. Nie bez znaczenia jest fakt, że w działalności publicznej inwestycje w sferę informacyjną należą zasadniczo do mniej kapitałochłonnych, a przy tym przynoszą szybki i zauważalny „zwrot” w postaci uzyskiwanych efektów.

Polityka i działania na jej rzecz powinny ponadto zostać otoczone jak najlepszą atmosferą. Warto zapewnić jej zrozumienie, przychylność i determinację w działaniu. Jeśli nawet jej założenia są słuszne, to życiowe i administracyjne doświadczenie uczy, że to za mało, aby utrzymać żywy proces realizacyjny. Jak już zauważaliśmy, w samorządzie i w jego otoczeniu toczą się zmagania o pogodzenie mnogich potrzeb ze zdolnościami do działania oraz efektywnością działania personelu. Duża liczba interesariuszy – by nie powiedzieć lokalnych grup interesów, bo chodzi przecież o mieszkańców słusznie oczekujących na wysokiej jakości infrastrukturę, kulturę, ochronę zdrowia i wszelkiego rodzaju inne usługi publiczne – rywalizuje o te same, ograniczone zasoby. Zarządzanie finansami i potencjałem wykonawczym samorządu stanowi w istocie sztukę ciągłego wyboru. **Polityka senioralna potrzebuje zatem przychylności i zrozumienia dla jej priorytetów, by utrzymywać się możliwie jak najbliżej ostrza interwencji samej gminy oraz osób koordynujących proces decyzyjny.**

Bardzo pomoże wdrażaniu i rozwijaniu polityki jej „zdolność koalicyjna”, podatność na łączenie inicjatyw i wchodzenie w rozbudowane sojusze. Sprawdzające się rozwiązania oraz osiągające sukces środowiska bywają dla otoczenia inspiracją, poza tym kuszą obietnicą skuteczności i powtórzenia pomyślniej sekwencji zdarzeń, co sprzyja łączeniu potencjałów. **Optymalne rozwiązanie polega na tym, by na wdrożeniu polityki senioralnej zależało jak największej liczbie osób i podmiotów widzących w niej czynnik wzmacniania własnej konkurencyjności i osiągania stawianych celów.** Łatwo to pokazać na tle realiów funkcjonowania instytucji kultury – oferta adresowana przez nie do osób starszych daje dużą gwarancję sukcesu frekwencyjnego, jeśli propozycji programowej towarzyszy odpowiednia informacja, czy też zadbanie o szczegóły istotne dla seniorów (dostępność toalet, odpowiednie nagłośnienie sali, brak barier architektonicznych itp.). Wiele tego rodzaju czynników sugeruje, by to polityka senioralna kumulowała – pośrednio i bezpośrednio – istotną część środków na wzmocnienie funkcjonalności obiektów kulturalnych,

a w następstwie czynionych inwestycji – na dalsze dostosowywanie ich do oczekiwań seniorów.

Polityka powinna być zatem systematycznie analizowana pod kątem potencjalnego wiązania z przedsięwzięciami o istotnym, strategicznym znaczeniu dla lokalnego samorządu. Na poziomie realizacyjnym, w obrębie projektów inwestycyjnych, warto szukać powiązań i konkretnych zależności wpisujących inicjatywy na rzecz seniorów w szerszy kontekst rozwoju społeczności lokalnej i podnoszenia warunków jej życia.

Polityka może wprost nie ujmować wszystkich działań i przedsięwzięć, jakie na rzecz seniorów mogłyby być realizowane. Niezależnie od tego warto „trzymać pod parą” i przygotowywać do ewentualnej realizacji większą liczbę rozwiązań i możliwie dokładnie przygotowanych koncepcji, dla których można szukać warunków realizacji. Jak wcześniej zauważono, dostępność projektów i formułujących je partnerów jest ważnym czynnikiem podnoszącym wartość i kompletność polityki. W każdym przypadku może to oznaczać konieczność aktualizacji kosztorysów, kompletowania dokumentacji technicznej i wykonawczej, pozyskiwania dodatkowych opinii, analiz i opracowań. Oczywiście wartość projektów podnoszą też partnerstwa, realizowane z innymi podmiotami działania, wszelkiego rodzaju przejawy zaangażowania i przygotowania do działania. W ostatecznym rozrachunku posiadanie tych wszystkich atrybutów okazuje się niezwykle przydatne. **Zarazem skutecznie odróżniają one samorząd skuteczny od takiego, który do skuteczności aspiruje.**

Architektura zarządzania, czyli więcej niż pojedynczy dokument

Dokumentem najważniejszym w systemie zarządzania rozwojem gminy jest strategia rozwoju. Określa ona zazwyczaj średnioterminową perspektywę działania, choć wskazane jest, by zauważała także horyzont długoterminowy, zadania i wyzwania mierzone w dekadach, o ile są one możliwe do wyobrażenia. Widać już tutaj, że w działaniu samorządu lokalnego kluczowe znaczenie ma odróżnianie wymiaru strategicznego i taktycznego, o którym była mowa na początku.

Formułując politykę senioralną należy przewidzieć, jakie miejsce zajmie ona w szerszym systemie zarządzania rozwojem w gminie. To oczywiste, że nie jest to jedyne narzędzie wspierania i podnoszenia jakości życia osób starszych, a tym bardziej nie jedyny dokument, który ma służyć efektywnemu prowadzeniu rozwoju. Zwracaliśmy już uwagę na fakt, że stosowne zapisy znajdują swoje miejsce w ewentualnie powstających innych politykach sektorowych. Jest na nie miejsce także w programie (może strategii, względnie polityce)

rozwiązywania problemów społecznych, w programie współpracy samorządu z organizacjami pozarządowymi, a przede wszystkim w planach i prognozach finansowych.

Autorzy polityki senioralnej i osoby działające na rzecz jej wdrożenia nie muszą w sposób konieczny odciskać swego piętna na każdym z tych instrumentów, dobrze jednak, by wypracowali sposób działania umożliwiający dostęp do wszystkich ważnych informacji i sposób reagowania na tworzenie nowych zapisów czy też podejmowanie decyzji. To w ramach architektury zarządzania rozwojem można dążyć do zainstalowania i wykorzystania rozwiązania, o którym była mowa – bezpieczników sygnalizujących związek z polityką senioralną, konieczność umożliwienia ochrony interesów tej grupy mieszkańców, zapewnienie takich fundamentalnych funkcji, jak gwarancja spełniania przyjętych standardów. **W całym tym podejściu istotne jest zatem i to, by polityka senioralna miała swego „gospodarza” i zdeterminowanego orędownika w samorządzie lokalnym.**

Zastosowania. Od projektów unijnych po współpracę z lokalnym biznesem

Posiadanie polityki senioralnej jest dla lokalnej społeczności wartością samą w sobie. To stosunkowo nowy, dopiero wprowadzany do szerszego obiegu element zarządzania rozwojem. **Poszczególne samorządy muszą się nauczyć z niego korzystać i poznać przewagi rozwojowe, jakie oferuje.** Wymiana opinii w tym zakresie będzie ważna także dla tych, którzy w tworzeniu polityk doradzają i formułują oceny na temat ich przydatności dla podniesienia skuteczności polskiego samorządu.

Trudno jednak mieć wątpliwości co do tego, że świadomie i z przekonaniem podjęta polityka senioralna będzie dla samorządu lokalnego najlepszą motywacją do podejmowania rzeczywistych działań na rzecz seniorów. Jeśli zostanie dobrze przygotowana, a następnie nie zabraknie osób i środowisk upominających się o jej realizację, to będzie wręcz wymuszać aktywność samorządu, zaangażowanie poszczególnych jednostek, określenie nakładów finansowych na jej realizację. Ulokowanie jej w systemie zarządzania rozwojem gminy sprawia, że administracja lokalna musi podejmować systematyczne prace, a następnie relacjonować uzyskane postępy i efekty, względnie zaistniałe problemy. **Nie należy tego traktować jako element wrogiego przymusu, zakładamy przecież, że polityka senioralna opracowana będzie dla dobra mieszkańców, więc wzbogaci i wesprze prace samorządu.** Niemniej istota administracji polega na tym, że jest ona wrażliwa na jednoznaczne prawne i administracyjne właśnie zapisy, zarówno pochodzące z zewnątrz, jak i definiowane przez siebie.

Podjęcie aktywnych i systemowych wysiłków w sprawie wspierania seniorów wciąż nie jest w Polsce praktyką powszechną wśród samorządów. Wobec tego opracowanie i wdrożenie polityki senioralnej ciągle jeszcze można traktować jako przesłanie. **Wyróżnia ono samorządy, pokazuje, jakimi wartościami i jakim typem wrażliwości się charakteryzują.** Kolejna lokalna polityka skierowana do realizacji wzmocni przekaz, że sprawy

seniorów i ich udział w życiu publicznym mają istotne znaczenie. Polskie życie publiczne potrzebuje takich impulsów, nie będących następstwem zrywu po traumatycznym doświadczeniu i w wyniku poszukiwania sposobu nagłego zaradzenia systemowym zaniedbaniom, ale w efekcie systematycznej, organicznej pracy na rzecz dobra wspólnego.

Ze strony samorządu racjonalne jest, aby polityka senioralna stanowiła zapis jasnych wytycznych do instytucji samorządowych oraz wszelkich związanych z administracją podmiotów odnośnie tego, jakie cele, standardy i normy dotyczące konkretnych działań powinny mieć miejsce w odniesieniu do seniorów i na ich rzecz. **To przesłanie z czasem powinno nabierać charakteru praktyki, w optymalnym wariacie powinno przeradzać się w oczywistą i oczekiwaną procedurę postępowania stosowaną przez jednostki administracyjne i poszczególnych pracowników, czy też oddziałującą na całokształt stylu pracy.** Nie jest oczekiwaniem ponad stan, by z myślą o osobach starszych w oparciu o poświęconą im politykę samorząd kształtował sferę cyfrową (w szczególności kształt i przekaz stron internetowych oraz mediów społecznościowych), formułował pisma urzędowe, nie mówiąc już o aranżacji przestrzeni. **To przez politykę senioralną prowadzi oczywista i rozsądna ścieżka od deklaracji na ten temat powszechnego stosowania i akceptacji norm i rozwiązań zawartych lub sugerowanych w polityce.**

Od władz każdej gminy zależy, jaką rzeczywistą rangę nada tego rodzaju dokumentowi. Jak się jednak wydaje, uzasadnione jest oczekiwanie, że polityka senioralna będzie przez samorząd traktowana jak kontrakt zawierany ze środowiskiem lokalnym i wszystkimi podmiotami, które na rzecz seniorów i we współpracy z nimi zamierzają działać. Przedmiotem tego kontraktu jest określona wizja gminy w aspekcie jakości życia seniorów oraz cele i działania deklarowane przez samorząd, z drugiej strony oczekiwanie na inicjatywy symetryczne, towarzyszące, wspierające czy też w jakikolwiek inny sposób wpisujące się w przedmiotową wizję. Samorząd zaś ma prawo oczekiwać, że mocna, stabilna i konsekwentnie realizowana propozycja będzie fundamentem dla wymagających zaufania i stabilności rozwiązań i przedsięwzięć ze strony biznesu czy też organizacji pozarządowych. **Im trwalsze porozumienie i jednolite koncepcje dotyczące wspierania osób starszych, tym większa gwarancja, że więcej podmiotów i środowisk będzie je podzielać i aktywnie działać na ich rzecz, widząc w tym realizację własnej misji czy też wymierne korzyści i zyski.**

Dla samorządu istotnym atutem jest to, że polityka senioralna – podobnie jak każdy dokument identyfikujący stan rzeczy i działania w danym obszarze – stanowi ważny instrument wspierający zabiegi o pozyskanie dodatkowego, zewnętrznego finansowania. W każdym przypadku istnieje oczekiwanie, by tego rodzaju aplikacja wynikała z jasno deklarowanych intencji i konsekwentnych poczynań, czego polityka może być mocną

podstawą. Można się nią zresztą posługiwać w szerszym zakresie jako elementem potwierdzającym nowoczesne i systemowe podejście samorządu do spraw społecznych, integracji różnych grup środowiskowych, pokoleń i odbiorców usług publicznych, jako zapisy dotyczące zarówno koniecznych rozwiązań w sferze infrastrukturalnej, jak i organizacji życia publicznego. W wielu przypadkach zastosowanie znajdują działania dotyczące diagnozowania i rozpoznawania sytuacji życiowej seniorów, służące ich aktywizacji inicjatywy w ramach tworzenia tekstu polityki, jak i efekty monitoringu jej realizacji. **Wszystkie te aspekty składają się na zestaw rozwiązań wysoko ocenianych w procesie oceny wniosków o unijne finansowanie rozwoju.**

Środki unijne są przydatne i w dużej mierze sprzyjają zmianie oblicza polskich gmin, miast i wsi. Ważne jednak, aby nie były podstawowym źródłem nadziei na zwiększenie potencjału inwestycyjnego i rozwojowego. Ich prawdziwa wartość objawia się w tym, że potrafią wspierać wzmocnienie lokalnego potencjału ekonomicznego, a w konsekwencji być przez niego zastępowane. Także tu jest rola dla polityki senioralnej – trzeba w niej szukać przestrzeni dla aktywowania lokalnego kapitału. Jakość życia seniorów to idea niosąca w sobie potencjał do jednoczenia lokalnej społeczności wokół czytelnego celu. Przy umiejętnej pracy nad jej uwiarygodnieniem przyczyni się do mobilizacji w kumulowaniu środków, inwestowania ich w lokalnym środowisku, rozwijania biznesu ukierunkowanego na obsługę seniorów, wreszcie pobudzania do działania i aktywnego obracania kapitałem przez nich samych. W tej sferze tkwią ogromne rezerwy, w szczególności w wymiarze lokalnym. Dla wielu małych gmin nie ma zadawalającej alternatywy wobec środków znajdujących się w dyspozycji lub pozyskiwanych przez seniorów jako coraz większej grupy w ogóle mieszkańców. **Jeśli nawet w przypadku poszczególnych osób są to niewielkie środki, w swej masie dają ogromne sumy, które można i należy umiejętnie i dla dobra wspólnego wykorzystać.**

Polityka senioralna jest dokumentem sektorowym. Dotyczy zasadniczo wycinka lokalnej rzeczywistości, choć przecież w oczywisty sposób dotyka wielu jej aspektów. Służy zatem podniesieniu na wyższy poziom praktyki zarządzania rozwojem, skupiając i konkretyzując wysiłek strategiczny, nadając mu nowy, tematyczny wymiar. Tym samym może być poligonem i dobrym punktem odniesienia dla kolejnych działań samorządu lokalnego. Stanowi ku temu dobrą okazję, bowiem znaczenie, rosnąca populacja oraz osobiste zaangażowanie seniorów stwarzają sprzyjające warunki, by właśnie w tym środowisku szukać nowych rozwiązań. Nie bez znaczenia jest fakt, że z gruntu społeczny charakter polityki daje okazję do aktywniejszego i bardziej otwartego zakreślania przestrzeni działania, niż może to mieć w sferach zależnych przede wszystkim od konkretnych przedsięwzięć infrastrukturalnych. W przypadku polityki senioralnej nie mniej zależy od

kreatywności i przedsiębiorczości, zarówno samych seniorów, jak i ich otoczenia, od przekonania, że w tej konkretnej dziedzinie można i warto coś osiągnąć. W grę wchodzi aspekt troski o najbliższych, o słabszych i dysponujących mniejszymi możliwościami, o sąsiadów, ale także ważnych odbiorców usług publicznych. **Wobec tego politykę senioralną można traktować jako wdzięczny przedmiot zwiększania operatywności samorządu oraz wzmacniania skuteczności całej lokalnej wspólnoty w dążeniu do wszechstronnego rozwoju.**

Jest już chyba oczywiste, że polityka senioralna nie może w gminie stanowić odrębnego bytu i będzie wchodzić w relacje z innymi działaniami sektorowymi. Zauważyliśmy też, w jaki sposób zapisy i praktyki zawarte w polityce senioralnej mogą stanowić punkt odniesienia dla innych dokumentów programowych. Mogą być motywacją i bezpiecznikiem, aby przedsięwzięcia w innych dziedzinach nie tylko nie utrudniały życia seniorów (w szczególności przez tworzenie barier architektonicznych), lecz aby sprzyjały skutecznemu włączeniu i aktywizacji. Staraliśmy się tu pokazać, jak prace nad polityką senioralną mogą angażować lokalne środowisko – nie tylko seniorów, ale także wszystkich tych mieszkańców, którzy rozumieją i doceniają ich znaczenie dla lokalnej wspólnoty. Rozwijanie takich doświadczeń odbywać się będzie z pożytkiem dla niej.

Jeśli polityka senioralna niesie w sobie walor aktywizacji, to oczywiste, że powinna być fundamentem dla formułowania nowych projektów, skutecznych rozwiązań oraz wysokich standardów sprzyjających podnoszeniu jakości życia osób starszych. Tu pole działania rysuje się przed szerokim gronem interesariuszy. Dojrzały samorząd ze swej strony wysuwać będzie własne postulaty stymulując i ukierunkowując stopniowe zmiany, jakie niewątpliwie proces realizacji polityki wniesie do środowiska lokalnego i życia osób starszych. Żywotność polityki i wzorowanych na niej poczynaniach objawi się w stałym dopływie nowych pomysłów na jej treść i wykorzystanie.

Jak się wydaje polityka senioralna powinna być wreszcie powodem do dumy i satysfakcji samych seniorów. Polskie społeczeństwo tradycyjnie uważa siebie za podtrzymujące więzi międzypokoleniowe i otaczające osoby starsze opieką. W praktyce jest z tym różnie, zwłaszcza w przestrzeni publicznej ujawnia się niejednokrotnie brak zrozumienia dla potrzeb seniorów, a w zbyt wielu przypadkach także ich osamotnienie czy brak udzielanego wsparcia. **Dedykowana polityka publiczna może być rozumiana jako akt afirmacji, jednoznacznego ulokowania seniorów w centrum zainteresowania i deklaracja otoczenia troską.** Według wiodących badaczy w ostatnich dekadach to właśnie potrzeba godności i dążenie do jej odzyskania stanowi główną motywację dla aspiracji dużych grup społecznych, a także zmian przekształcających całe społeczeństwa. Seniorzy jako rosnąca w siłę – przynajmniej liczebnie – część populacji z pewnością podążają tą ścieżką. W

mniejszych środowiskach ich dążenie od odzyskania podmiotowości, zainteresowania, możliwości kontynuowania pełnego udziału w życiu środowiska nie zawsze jest w pełni uświadamiane i artykułowane. Można się spodziewać, że właśnie tam wraz z powołaniem do funkcjonowania polityki senioralnej seniorzy mogą zyskiwać ważne impulsy i motywacje, by wierzyć w siebie i odczuwać potrzebę nie tylko kontynuowania fizycznej egzystencji, ale wręcz stałego rozwoju na różnorodnych polach.

Błędy do uniknięcia, przewagi do zbudowania, efekty do osiągnięcia

Przystępując do opisu rzeczywistości, formułowania jej opisu, a następnie programowania działań, trzeba być wobec siebie krytycznym. Polityka publiczna wbrew ujawniającym się często urzędniczym skłonnościom nie ma służyć chwaleniu się ani podkreślaniu doniosłości i doskonałości podejmowanych dotychczas działań oraz wdrażanych rozwiązań. Nie powinna też zaklinać rzeczywistości. **Wyrazem szacunku wobec osób starszych jest formułowanie polityki senioralnej, która w racjonalny sposób ocenia miejsce startu i pokorą oraz ambitnie wyznacza punkt dojścia.**

Jaki stosunek przyjąć wobec konfliktów, które prawie na pewno pojawią się w związku z realizacją polityki? Przecież nie wszyscy muszą być zadowoleni z jej przyjęcia, pewne środowiska mogą wysunąć konkurencyjne lub przeciwstawne postulaty i oczekiwania, a nawet uzyskanie zmiany czy wręcz postępu może prowadzić do naruszenia dotychczasowej równowagi i zaistnienia nowych okoliczności. **Planowanie strategiczne jest dobrym polem do uczenia się przez społeczność samych siebie i doskonalenia stosunku do rzeczywistości.** W kontekście, o którym tu mowa, prowokuje bowiem do pytania, czy lepiej nie wywoływać zmian, a nawet konfliktów, bo kontrola nad ich rozwojem jest ograniczona, czy może jednak aktywnie podchodzić do rzeczywistości i traktować problemy jako wyzwania? Poszukiwanie odpowiedzi na to pytanie jest dla samorządu wartością sama w sobie, dobrze też, aby znalazło wyraz w wymowie i praktycznych zapisach polityki senioralnej.

Rozmowa i refleksja przyda się na wszystkich etapach prac nad dokumentem. Z formułowaniem zapisów polityki senioralnej nie należy się spieszyć. Seniorzy zaproszeni do wspólnego działania mają swój własny rytm, w wielu działaniach mogą co prawda naciskać na uzyskanie szybkich efektów, ale też dysponują – jako grupa – określoną

podatnością do utrwalania i ugruntowania swych przekonań. Ważne zatem, aby przedmiot, formuła i sposób funkcjonowania polityki senioralnej był dla nich przekonujący.

Nie należy przeskakiwać lub pomijać kolejnych etapów tworzenia polityki senioralnej ujętych w zaprezentowanym w niniejszej publikacji porządku i logice funkcjonowania dokumentu. Ich układ, a także kolejność opracowywania oraz przyjmowania do wiadomości związanych z nimi konsekwencji, ma bardzo istotne znaczenie dla konstytuowania się polityki, jej wytworzenia i akceptacji jako narzędzia i koncepcji działań na rzecz osób starszych. Polityka nie uwzględnia samych tylko przyjemności bądź przykrych zobowiązań, stanowi system naczyń połączonych, które w konkretnej konfiguracji nabierają sensu i mogą skutecznie funkcjonować. **Zaproponowane podejście pozostawia wiele przestrzeni dla własnej inicjatywy, kreatywności i twórczego rozwijania wątków w dziedzinie zarządzania rozwojem, niemniej zupełne abstrahowanie od reguł, prawidłowości, doświadczeń i dobrych praktyk jak w każdej dziedzinie nie wróży sukcesu.** Tym bardziej więc warto gromadzić własne doświadczenia i przemyślenia, by w kolejnych edycjach polityki wprowadzać je w życie i uzyskiwać coraz lepsze efekty.

W dziedzinie polityki senioralnej mniejsze społeczności, skromniejsze czy też mniej zamożne gminy oraz niedysponujące rozległymi zasobami kadrowymi i organizacyjnymi samorządy mogą poszukiwać swojej szansy na niwelowanie różnic względem możniejszych sąsiadów i większych gmin. Tu stawką jest raczej troska o konkretne osoby, kreatywność i otwartość w ich wspieraniu, zdolność do integrowania różnego rodzaju potencjałów. Liczy się zaangażowanie i kreatywność, a sukces nie jest mierzony w relacji do „konkurentów”, lecz osiągany w poprawie jakości życia sąsiadów. Liczy się każdy dzień, ale też zawsze można dążyć do poprawy.

Nie ma idealnego wzorca dla polityki senioralnej i nie należy takiego szukać. Inna jest każda gmina i każda lokalna społeczność, różnią się także między sobą rady seniorów, nie mówiąc już o różnicach, jakimi cechują się samorządy lokalne, same przecież ulegające zmianom w trakcie kadencji i niejednokrotnie w następstwie decyzji wyborców. Niezbędne jest wypracowanie własnego podejścia oraz indywidualnej ścieżki oceny efektów.

Jak już zauważono, w następstwie wdrożenia polityki senioralnej można oczekiwać rozwoju projektów i inicjatyw zorientowanych na podnoszenie jakości życia osób starszych. Trzeba unikać zaistnienia kolejności odwrotnej – polityka senioralna, podobnie jak każda polityka publiczna – nie powinna być formułowana pod konkretny projekt. Nie może stanowić jedynie uzasadnienia dla rozwiązania, które z góry jest znane. Sam proces pracy nad polityką może przynieść zaskakujące rozwiązania i ujawnić ukryte potrzeby. Dopuszczeni do głosu mieszkańcy zmieniają punkt widzenia urzędników, jeśli tylko rozmowa ta będzie otwarta

i szczerą. Można być pewnym, że otrzymane prawdy – nawet jeśli wytrącą z pierwotnych przekonań albo nawet będą przykre – w ostatecznym rozrachunku okażą się wielce przydatne.

Środowisko seniorów musi też mieć przekonanie, że polityka senioralna nie będzie stanowić koncertu życzeń i otwartej ścieżki do ich spełnienia. Każdy samorząd i każdy lider (także samorządowy) ma swoją specyfikę i dynamikę działania, temperament i kompetencje warunkujące optykę widzenia rzeczywistości. Będzie się to przekładać na konstrukcję powstającej polityki senioralnej, trudno zatem narzucić wszystkim jednolite podejście do rozwiązywania problemów i zaspokajania potrzeb osób starszych. Możliwe jest natomiast stwierdzenie pewnych ogólnych prawidłowości, które znajdują zastosowanie w większej ilości samorządów. Jedną z nich jest doświadczenie zmian koniunktury i niemożliwość utrzymania jednolitego wysokiego tempa rozwoju i stałej satysfakcji mieszkańców w długim okresie. Inna wskazuje na ciągłe podnoszenie się poziomu aspiracji jako wyniku dokonujących się pozytywnych zmian. Sfera publiczna jest złożonym środowiskiem, w którym mnogość relacji i zależności stale komplikuje zdolność do efektywnego zarządzania oraz uzyskiwania oczekiwanych efektów. **Z analizy przebiegu procesu rozwoju lokalnego w wielu gminnych i powiatowych odsłonach na przestrzeni lat płynie wniosek, że w ogólnym bilansie większe znaczenie ma rozpoznawanie i niwelowanie słabych punktów, niż preferowanie i eksponowanie dominujących, jednoznacznych przewag.** Znajduje on zastosowanie także do polityki senioralnej. W tym przypadku istotne przewagi – to, co wyróżnia na tle innych gmin, a także może stanowić znacząca różnicę w odniesieniu do innych wymiarów życia lokalnego – jest tym bardziej wątpliwe. Wobec szybkości przepływu informacji i mobilności kapitału przewagi są zresztą coraz szybciej niwelowane i neutralizowane, czemu sprzyja w oczywisty sposób funkcjonowanie wolnego rynku. Tymczasem słabe ogniwa i deficyty w dostępie do podstawowych usług publicznych mogą stawać się czynnikami w większym stopniu generującymi napięcia, niż brak spektakularnych osiągnięć. Nie oznacza to w żadnej mierze, że polityka senioralna nie powinna promować dążenia do realizacji ambitnych projektów, ale ich oddziaływanie będzie wątpliwe, jeśli nie zostanie zbilansowane metodycznym wzmacnianiem fundamentów i konstrukcji wydajnej oferty publicznej.

Nie ma cudownego środka i rozwiązania, który sprawi, że polityka senioralna odniesie sukces, a jakość życia seniorów ulegnie radykalnej poprawie. Podobnie jak na polu bitwy wbrew pozorom decyduje kompletność i kompleksowość poczynąń, a nie jeden, wyjątkowy i opiewany typ uzbrojenia, tak w działaniach realizowanych na rzecz seniorów liczy się przede wszystkim koordynacja i efektywność zastosowania różnych instrumentów. Rozwiązania wyjątkowe i uniwersalne mogą okazać się zawodne pograżając nie tylko stojącą

za nimi kalkulację, ale też cały dokument. Dlatego włączane do prac nad polityką silne przekonania i rozwiązania wstępnie uznawane za doskonałe muszą być efektywnie testowane nie zamykając drogi przed odmiennymi pomysłami, scenariuszami i sposobami działania.

Autorzy polityki senioralnej powinni unikać grzechu przeinwestowania. Wbrew pozorom może on mieć miejsce także w sferze społecznej i być efektem rozwoju infrastruktury (w mniejszym stopniu nakładów na świadczenia czy też tzw. miękkie projekty rozwojowe), którą trudno następnie utrzymać w odpowiednim standardzie czy też zapewnić odpowiedni poziom użytkowania. **Należy mieć na względzie, że nietrafione inwestycje mogłyby wpłynąć na pogorszenie atmosfery wokół polityki senioralnej i społeczny odbiór przedsięwzięć realizowanych na rzecz osób starszych, co niejednokrotnie ma miejsce w przypadku takich działań w sferze społecznej.** Ich faktyczną rolę oraz zapotrzebowanie na rozwój usług publicznych w perspektywie lat bardzo trudno oszacować, należy zatem z dużą ostrożnością podchodzić do planów inwestycyjnych. Przeznaczenie senioralne konkretnych rozwiązań warto też weryfikować pod kątem możliwości wykorzystania przez inne środowiska i ogół społeczności.

Polityka senioralna nie musi odnajdywać w działalności samorządu odpowiedzi na wszystkie bolączki i potrzeby środowiska. We współczesnym świecie, wobec dynamiki i skali dokonujących się zmian, jest to praktycznie niemożliwe. Powinno to wyznaczać pewnego rodzaju standard podejścia do powinności samorządu i jego roli w rozwoju społeczno – ekonomicznym. Najbardziej produktywna polityka publiczna skoncentrowana jest na stwarzaniu warunków i motywowaniu aktywności tych wszystkich podmiotów, które dysponują kompetencjami, potencjałem i determinacją, by w nawiązaniu do interwencji i infrastruktury publicznej podejmować własne działania. W coraz większym stopniu będzie to motywowane względami ekonomicznymi, dostępnością kadr, potrzebami indywidualnego podejścia do sytuacji poszczególnych osób. Samorząd i administracja państwa wciąż mają i będą mieć bardzo wiele do zrobienia w zakresie opieki społecznej nad osobami starszymi, niemniej w wielu aspektach powinny się raczej koncentrować na tworzeniu warunków do działania partnerów społecznych i komercyjnych. **Polityka senioralna nie musi zatem obiecywać wszystkim wszystkiego, ale w sposób wiarygodny zarysowywać perspektywę, w której organizacje pozarządowe, biznes i osoby fizyczne ze swą wolą działania oraz dobrymi pomysłami będą mogły się odnaleźć.**

Polityki senioralnej nie sposób napisać zupełnie zamiast seniorów. Przekonywaliśmy się już wielokrotnie o korzyściach płynących z możliwie szerokiej partycypacji. Poza wszystkim daje to lokalnej społeczności ogrom satysfakcji z wykonanej pracy i uzyskanego efektu. Samorządowi i partnerom biznesowym warto doradzić nieco

cierpliwości i zrozumienia dla realiów pracy z osobami starszymi. Warto też pamiętać, że nie wszyscy seniorzy są tacy sami, spotkanie z nimi służy zarówno zachwytom nad sprawnością i lotnością umysłu oraz fizyczną energią, jak i budowaniu szacunku dla ludzkiej kruchości. To przydatne zwłaszcza dla tych, którzy na co dzień nie doświadczają starzenia się najbliższych. O tym aspekcie wzajemnego poznania też trzeba otwarcie i umiejętnie, z pożytkiem rozmawiać.

Seniorzy są zazwyczaj grzeczni, dotycząca ich polityka zaś winna mieć nieco pazura. Oznacza to, że warto od niej oczekiwać tendencji do pewnego naruszania zastanego porządku, do promowania i wspierania zmiany. Siłą rzeczy generacji osób starszych właściwy jest konserwatyzm w postępowaniu (czym innym są przekonania kulturowe, ideowe czy polityczne), więc mogą wykazywać skłonność do powściągnięcia żywiołu reformatorskiego, tymczasem z wielu powodów ich życie jest tą przestrzenią, w której należy poszukiwać dynamizmu. W tym względzie szczególna odpowiedzialność spoczywa na koordynatorach tworzenia dokumentu.

Polityka senioralna nie powinna ograniczać się tematami tabu. Jej tworzenie stanowi doskonałą okazję, by omawiać otwarcie wszelkiego rodzaju zagadnienia i poddać publicznej debacie jakiegokolwiek „bomby” ciężące w sferze publicznej, jeśli dotyczą życia seniorów. Sfera publiczna jest wynalazkiem odpowiadającym na potrzebę rozwiązywania problemów przekraczających indywidualną perspektywę. Umiejętność korzystania z niego stanowi miarę dojrzałości lokalnej społeczności. Należy zatem oczekiwać, że diagnoza stanu i związane z jej przeprowadzeniem czynności analityczne pozwolą jasno opowiedzieć ewentualne problemy i uwarunkowania ich istnienia, a planowana w ramach polityki interwencja uwzględni środki zaradcze bądź naprawcze. To doprawdy wydajny, cywilizowany sposób zmieniania na lepsze własnego małego świata.

W pracy nad polityką senioralną warto w maksymalnym stopniu wykorzystać angażowanych jako wsparcie ekspertów. Warto się z nimi spierać oczekując na argumentowanie proponowanych rozwiązań. Warto też podeprzeć decyzje choćby i trudną konfrontacją z odmiennymi punktami widzenia. Jest głęboka mądrość w tym, że więcej się uzyskuje słuchając, niż prezentując racje, co do których jest się przekonanym.

W warstwie językowej polityki senioralnej należy zachować proporcje w poszczególnych zapisach. Jeśli któryś wygląda na dłuższy, niż inne, to znaczy, że jest zbyt długi. Z czasem w pracy nad tekstem wyłania się swoista norma, która wyznacza ramy objętości kolejnym zdaniom i stwierdzeniom.

Nie bójmy się pomyłek, eksperymentów i przygód. Początkowo polityka senioralna to przecież niezapisana karta, która może przybrać postać dojrzałego instrumentu

prowadzenia polityki rozwoju, ale też przynieść zaskoczenia, nauczyć nowej perspektywy, zwrócić uwagę na nieodkryte. Takie doświadczenia wiążą się z każdym powstającym lokalnym dokumentem programowym i strategicznym. Tej przygody i satysfakcji z osiągniętego rezultatu wypada życzyć każdej społeczności, która się na nią zdecyduje.

Drugi słowniczek – trudniejsze i przydatne pojęcia oraz pokrewne zagadnienia

- **Analiza SWOT** – narzędzie, dzięki któremu jednostka może zanalizować i rozpoznać własne silne i słabe strony, a także istniejące i potencjalne szanse i płynące z otoczenia zewnętrznego. Przedmiotem analizy może być zarówno organizacja, projekt czy inwestycja, jak i dowolne zdarzenie z zakresu działalności jednostki. Głównym celem analizy jest określenie aktualnej pozycji badanego przedmiotu i jej perspektyw, a wraz z tym najlepszej strategii postępowania.
- **Analiza sytuacji społeczno-gospodarczej** - Analiza podstawowych zjawisk i procesów zachodzących w gminie lub innym obszarze obejmująca syntezę zachodzących zjawisk społecznych, ekonomicznych, gospodarczych, itp.
- **Cel główny/ogólny/strategiczny** - oczekiwany efekt końcowy realizacji polityki; cel powinien być odpowiedni do zidentyfikowanego problemu, tzn. dotyczyć modyfikacji lub zmiany sytuacji niepożądaną na pożądaną, utrzymania sytuacji aktualnej ocenianej jako pozytywna albo dalszego jej ulepszania.
- **Diagnoza** - ustalenie aktualnego stanu rzeczy lub zjawiska społecznego, aby dojść przyczyny tego stanu rzeczy; zebranie danych i zrobienie użytku z informacji mających znaczenie oraz pominięcie tych bez znaczenia, a na tej podstawie podanie ostatecznego sądu; diagnoza jest logicznym umiejscowionym w czasie wnioskiem wieńczącym serię badań, analiz i obserwacji zmierzających do lepszego zrozumienia sytuacji, np. diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej gminy.
- **Drzewo celów, priorytetów, działań, zadań** - graficzne przedstawienie powiązań i zależności pomiędzy poszczególnymi elementami polityki/strategii, gdzie linie

łączące poszczególne elementy wyznaczają w jedną stronę kierunki ważności (hierarchię bądź nadrzędność elementów), a w drugą stronę pokazują wpływ najniżej położonych elementów na osiągnięcie elementów wyższego rzędu.

- **Działanie** - zespół czynności i przedsięwzięć zmierzających do osiągnięcia konkretnego stanu rzeczy, wykonywanie czynności w określonym celu, aktywne dążenie do zmiany w celu osiągnięcia zamierzonego rezultatu.
- **Gmina** - terytorium o określonej strukturze przyrodniczej i technicznej (zagospodarowaniu) oraz specyficznych zasobach kultury materialnej i niematerialnej wraz z zamieszkałą na nim społecznością oraz z mającymi tam miejsce działalnościami i procesami. Terytorium to wyznaczone jest przez granice administracyjne określające zasięg kompetencji władzy, która nim gospodaruje i zarządza przy współdziałaniu z innymi aktorami rozwoju, mając demokratyczny mandat od zbiorowego podmiotu – samorządu, którym jest społeczność gminy.
- **Monitoring** - regularne jakościowe i ilościowe pomiary lub obserwacje zjawiska czy stanu rzeczy, przeprowadzane przez określony czas, np. badanie wskaźnik, obserwacja sytuacji społeczno-gospodarczej mającej wpływ na dany wskaźnik.
- **Obszary funkcjonalne** - wyodrębnione przestrzennie specyficzne kompleksy terytorialne charakteryzujące się wspólnymi cechami geograficznymi społeczno-gospodarczymi i przestrzennymi; Obszar funkcjonalny to zwarty układ przestrzenny składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów, charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami i przewidywanymi jednolitymi celami rozwoju.
- **Polityka sektorowa** - ogół zasad postępowania samorządu w określonej dziedzinie, stanowiący bezpośrednie narzędzie realizacji zadań gminy lub województwa.
- **Trend** - prawidłowość zarysowująca się w rozwoju czegoś, skłonność do czegoś, monotoniczny składnik w modelu zależności badanej cechy statystycznej od czasu.
- **Wskaźnik** - miernik służący do oceny skuteczności programu lub realizacji działań programu.
- **Wskaźnik produktu** - odnosi się do zadań/przedsięwzięć/projektów. Mierzony jest w jednostkach rzeczowych lub monetarnych (np. długość zbudowanych linii kolejowych, liczba zakupionych urządzeń informatycznych i telekomunikacyjnych, liczba opracowanych ekspertyz itd.).

- **Wskaźnik rezultatu** - odnosi się do bezpośrednich i natychmiastowych efektów programu dla bezpośrednich beneficjentów. Dostarcza informacji na temat zmian m.in. w zachowaniu, potencjale lub działalności beneficjentów. Mogą być to wskaźniki rzeczowe (skrócenie czasu podróży, liczba osób przeszkolonych, liczba wypadków samochodowych, itd.) lub finansowe (mobilizacja zasobów sektora prywatnego, spadek kosztów transportu, itd.).
- **Wskaźnik oddziaływania** – ma charakter długookresowy, pokazuje wpływ programu w kontekście zmian społeczno-gospodarczych, np.: stopa bezrobocia długookresowego, wskaźnik zatrudnienia. Tego typu wskaźniki powinny być monitorowane na poziomie celów głównych polityki lub strategii.
- **Zasada SMART** - koncepcja formułowania celów w dziedzinie planowania, będąca zbiorem pięciu postulatów dotyczących cech, którymi powinien się charakteryzować poprawnie sformułowany cel.
- **Źródła finansowania** - zasób środków pieniężnych (kapitału) finansujących określoną działalność lub przedsięwzięcie gospodarcze; z punktu widzenia pochodzenia wyróżnia się źródła wewnętrzne i zewnętrzne (np. z budżetu państwa, źródła europejskie, środki własne, źródła publiczne i prywatne).



Polska Fundacja Społeczeństwa Przedsiębiorczego
ul. Sowińskiego 72D/8
70-236 Szczecin

biuro@pfsp.pl | 91 350 82 62

www.pfsp.pl

  /polskafundacja

Iceland 
Liechtenstein
Norway **Active
citizens fund**

Publikacja opracowana w ramach projektu „Profesjonalne i zaangażowane rady seniorów” realizowanego z dotacji Programu Aktywni Obywatele – Fundusz Krajowy, finansowanego przez Islandię, Lichtenstein i Norwegię w ramach Funduszy EOG.