

## **CZY, PO CO I JAK PRZYSTĄPIĆ DO TWORZENIA POLITYKI SENIORALNEJ W GMINIE?**

*dr Joanna Podgórska-Rykała*

Kto uważa, że samorządowa polityka senioralna powinna koncentrować się wyłącznie na oferowaniu osobom starszym zniżek na bilety do kina lub na komunikację miejską jest w błędzie. Oczywiście, jakość życia mieszkańców, szczególnie tych będących już w „złotym wieku” zależy w dużej mierze od dostępnych udogodnień i w tym kontekście ulgi oraz preferencyjne warunki korzystania z miejskiej infrastruktury są jak najbardziej pożądane, jednak na wyzwanie związane ze starzeniem się społeczeństwa należy spojrzeć znacznie szerzej. Aktywność osób starszych trzeba wspierać, ale nie tylko proponując im doraźną pomoc, a także, (a może przede wszystkim!) umożliwiając im starzenie się w zdrowiu i samodzielne życie w dotychczasowym środowisku społecznym i zawodowym. Ten cel może być prawidłowo realizowany jedynie przy założeniu, że włączą się w to dzieło różne podmioty, w tym, po pierwsze, władza publiczna, która przygotuje rozwiązania umożliwiające integrowanie seniorów w poszczególnych obszarach życia społeczno-gospodarczego, po drugie, osoby starsze, które będą mogły i chciały skorzystać z tej oferty. Po trzecie, w procesach tych nieuniknione jest również zaangażowanie innych interesariuszy, w tym organizacji społecznych i podmiotów rynkowych. Co więcej, wobec błyskawicznie postępującego procesu starzenia się społeczeństwa obowiązkiem samorządów staje się zwiększenie zaangażowania udziału ludzi starszych w procesach zarządzania publicznego. Działania te wymagają likwidacji wszelkich form dyskryminacji osób starszych na różnych płaszczyznach. Niezwykle ważne jest też wzmocnienie potencjału partycypacyjnego seniorów.

## Polityka senioralna jako publiczna polityka sektorowa

Polityka publiczna (public policy) jest szczególnym rodzajem polityki, rozumianej jako celowe działanie podmiotów publicznych. Stanowi zbiór zasobów, narzędzi oraz działań służących rozwiązywaniu konkretnych problemów zbiorowych. To także kompleksowy proces realizacji określonych celów i założeń w poszczególnych obszarach życia społecznego i gospodarczego. Tak rozumiana polityka publiczna stanowi niekwestionowany instrument wpływu na społeczeństwo. Polityka publiczna charakteryzuje się strategiczną orientacją i jest programowana w perspektywie długofalowej. Podejmowane w jej ramach działania nie są przypadkowe lecz zaplanowane, częściowo proaktywne, a częściowo reaktywne. Działania te są ze sobą ściśle zintegrowane – stanowią system naczyń połączonych o przyczynowo-skutkowym charakterze powiązań.

Polityka publiczna realizowana jest przez zastosowanie specyficznych metod planowania, wdrażania i ewaluowania, które nadają jej techniczny i ekspercki charakter. Jako policy – w odróżnieniu od partyjnej polityki rywalizacyjnej (politics) – stanowi zintegrowany program działań mający na celu rozwiązywanie problemów publicznych w danym sektorze lub w obszarze międzysektorowym. Tworząc program polityki publicznej uwzględnia się **potrzeby i oczekiwania jej adresatów – interesariuszy**. Dlatego też jedną z jej cech jest inkluzywność. Ponadto, musi charakteryzować się **elastycznością i mieć potencjał adaptacyjny** do szybko zachodzących zmian – społecznych, gospodarczych, ekologicznych czy politycznych. Narzędziem, które pozwala w takich sytuacjach modyfikować pierwotne założenia jest ewaluacja.

Politykę publiczną prowadzą organy władzy publicznej, przede wszystkim rząd – na szczeblu centralnym oraz jednostki samorządu terytorialnego – jako samodzielne podmioty zdecentralizowanej struktury administracji publicznej o charakterze regionalnym (samorząd województwa) oraz lokalnym (samorząd powiatu i gminy). Wśród podmiotów polityki publicznej wskazać należy wiele kategorii interesariuszy: polityków – decydentów, struktury administracji publicznej, adresatów działań publicznych, organizacje społeczne, naukowców i ekspertów oraz inne grupy interesów.

**Polityka sektorowa**, inaczej zwana „branżową” stanowi zespół specyficznych i skoordynowanych działań podejmowanych w obrębie konkretnego sektora. Polityki sektorowe wyznaczają kierunki rozwoju określonego obszaru aktywności. Można wskazać wiele przykładów polityk sektorowych, m.in. polityka ochrony środowiska, polityka rolna, polityka przemysłowa, polityka gospodarcza czy polityka społeczna. Głównym celem polityk sektorowych jest **wspieranie rozwoju kluczowych branż i co za tym idzie, rozwiązywanie problemów publicznych, które pojawiają się w ich ramach**. Konkretnie potrzeby związane ze specyficznymi obszarami interwencji wymagają indywidualnego, dopasowanego do nich podejścia, celów, instrumentów i metod. Ten rodzaj specyfikacji stanowi źródło sukcesu podejmowanych w określonych sektorach działań i pozwala na osiągnięcie zamierzonych rezultatów. Przekłada się na pożądane zmiany i kierunkuje oddziaływanie na procesy w poszczególnych działach i gałęziach gospodarki. **Polityka sektorowa stanowi „skrojoną na miarę” odpowiedź na problemy publiczne**.

## Starość

Starość jest tak samo istotnym etapem naszego życia, jak każdy inny, jest ostatnim etapem rozwoju ontogenetycznego człowieka, który poprzedzają takie okresy, jak: dzieciństwo, młodość i wiek dojrzały. Stanowi najbardziej zróżnicowaną fazę życia, niepodlegającą regułom, zależy bowiem od faz poprzednich, a te przebiegają odmiennie u każdej jednostki. Starość to nieunikniona kompilacja zmian biologicznych, psychicznych i społecznych, która ma charakter dynamiczny i synergiczny, co oznacza, że wraz ze zmianami w poszczególnych obszarach i ich wzajemnym oddziaływaniem na siebie, jakość życia konkretnego człowieka wciąż się zmienia, a on sam – z roku na rok – staje przed nowymi, nieznanymi wcześniej wyzwaniami. Senior – w ujęciu słownikowym – to osoba starsza wiekiem w stosunku do innej osoby, z którą jest porównywana, członek jakiegoś zespołu, rodziny, ktoś najstarszy wiekiem.

Starość poszczególnych ludzi różni się, ponieważ wiąże się nie tylko z ich wewnętrznymi cechami osobowymi, ale podlega także uwarunkowaniom zewnętrznym, zmianom zależnym od czasu i przestrzeni, w której żyjemy. Do takich uwarunkowań zaliczyć można: biologiczne, kulturowe, społeczno-ekonomiczne czy nawet polityczne zjawiska, które kształtują rzeczywistość każdego człowieka. Zgodnie z teorią cyklu życia D.J. Levinsona starość jest jedną z faz życia. Nie jest ona jednak homogeniczna, a wręcz przeciwnie, podzielona na poszczególne okresy. Podział ten, zmienia się w zależności od wydłużania się życia oraz zmiany jego jakości. W literaturze wskazuje się różne klasyfikacje wspomnianych okresów, dla przykładu, D.B. Bromley wyróżnia cztery: do 65 lat (okres produkcyjny), 65-80 lat (emerytura), ponad 80 lat (wiek starczy), ostatnia faza to późna starość. A. Bochenek natomiast wskazuje na trzy stopnie starzenia się: 60-70 lat, 70-80 lat oraz 80-90 lat. Inne podejście prezentuje S. Klonowica, różnicując progi starości w zależności od płci. Dla kobiet jest to przedział wiekowy 60-79, podczas, gdy dla mężczyzn granica dolna jest o 5 lat przesunięta: 65-79 lat. Jego zdaniem różnice płciowe zacierają się dopiero z ukończeniem 80. roku życia, a okres, który potem następuje nazywa „sędziwą starością”.

Eksperti Światowej Organizacji Zdrowia (WHO) wyodrębnili:

- wiek przedstarczy (45.-59. r.ż.),
- wiek starzenia się, nazywany także wczesną starością (60.-74. r.ż),
- wiek starczy, określane również mianem późnej starości (75.-89. r.ż.),
- długowieczność (90 lat i więcej) – tego wieku dożywają tzw. długowieczni (longlife).

Zgodnie z definicją WHO, przyjmuje się, że osoba starsza to osoba, która ukończyła 60. rok życia. Definicja jest zgodna z przyjętą przez Pierwsze Światowe Zgromadzenie na temat Starzenia się Społeczeństw ONZ w 1982 r. W literaturze jako metrykalny próg starości przyjmuje się więc wiek 60 lat, jednak coraz częściej granica ta zostaje przesunięta do wieku 65 lub nawet 70 lat.

Na podstawie rozmaitych kryteriów można wyróżnić kilka kategorii wieku człowieka starego. Po pierwsze, wiek chronologiczny (metrykalny, kalendarzowy i socjoekonomiczny) określane według daty urodzin. Po drugie, wiek biologiczny uważany za miarę starzenia się człowieka. Po trzecie, wiek psychologiczny (psychiczny) ustalany na drodze badania jego funkcji intelektualnych, funkcjonowania niektórych zmysłów, sprawności psychomotorycznej i/lub zmian osobowościowych. Czasami wyodrębnia się dodatkowo tzw. wiek czynnościowy, określający aktualną sprawność życiową człowieka zaawansowanego wiekowo lub wiek demograficzny. **Procesem starzenia się ludności** nazywamy wzrost udziału osób starszych w ogólnej liczbie ludności. Warto podkreślić, że **populacja ludzi starych jest znacząco zróżnicowana**, zarówno pod względem stanu zdrowia, stopnia sprawności psychofizycznej, jak i sytuacji życiowej, społecznej czy też ekonomicznej. Tempo i nasilenie procesu starzenia się są inne dla każdej jednostki – starzenie się ma bowiem charakter indywidualny i jest uwarunkowany cechami biologicznymi i psychicznymi człowieka oraz również kwestiami natury społecznej.

## Polityka senioralna jako część polityki społecznej

Szeroką definicję polityki społecznej sformułował Jan Szczepański, stwierdzając, że jest to wszechstronna teoria wszystkich zakresów działalności człowieka w społeczeństwie, pozwalająca ustalić zasady kierujące całokształtem działań społeczeństwa i człowieka w społeczeństwie. Natomiast Wacław Szubert wskazał, że polityka społeczna to celowe oddziaływanie państwa na istniejący układ stosunków społecznych, zmierzający do usuwania nierówności społecznych. Autor zaznaczył, iż obejmuje ona wszystkie zakresy działania, których bezpośrednim celem jest zaspokajanie ważnych potrzeb szerokich warstw ludności.

Przedmiot polityki społecznej ulega nieustannej transformacji. W jej zakres można zaliczyć m.in. politykę ludnościową i rodzinną, politykę zatrudnienia, politykę mieszkaniową, politykę ochrony zdrowia, politykę zabezpieczenia społecznego i opieki społecznej, politykę edukacyjną, kulturalną i oświatową, politykę ochrony środowiska oraz politykę prewencji i przewycięzania zjawisk patologii społecznej. W obecnej sytuacji demograficznej na świecie, szczególnie w krajach Europy, w tym także w Polsce należy wskazać także politykę senioralną, jako jeden z elementów polityki społecznej.

W konsekwencji istniejącej struktury ludności według płci i wieku, a także procesów kształtujących tę strukturę można mówić o tzw. **demograficznych uwarunkowaniach polityki społecznej**. Polityka społeczna, podobnie jak gospodarcza, ma silny wpływ na strukturę demograficzną społeczeństwa, ale należy zaznaczyć, że jest to proces dwukierunkowy – również obecne procesy demograficzne determinują kierunki polityki społecznej i gospodarczej w przyszłości. W opracowaniach z zakresu demografii wskazuje się na pojęcie tzw. **polityki ludnościowej**, oznaczającej oddziaływanie państwa na stosunki ludnościowe. Jednak warto zauważyć, że polityka ludnościowa to także polityka społeczno-ekonomiczna, wymuszana przez procesy i struktury demograficzne. Chodzi tu przede wszystkim o konieczność zabezpieczenia odpowiednich warunków życia dla obywateli, m.in. właściwej liczby i rodzaju szkół, odpowiednich regulacji dotyczących rynku pracy, zabezpieczenia społecznego (emerytury, renty) i wielu innych elementów złożonego systemu polityki społecznej, który zmienia się wraz ze zmianą potrzeb społecznych. Demograficzne uwarunkowania polityki społecznej odnoszą się więc nie tylko do osób starszych i kwestii starzenia się społeczeństwa, ale także do innych grup wiekowych i ich potrzeb. Ujemny przyrost naturalny i wydłużenie się przeciętnego czasu trwania życia to elementy powiązane ze sobą, które z jednej strony powodują konieczność np. zamykania szkół podstawowych i zwalniania nauczycieli, a z drugiej, potrzebę zabezpieczania nowych miejsc w szpitalach i ośrodkach pomocy społecznej oraz zatrudniania dodatkowego personelu medycznego. Te same problemy pojawiają się w odniesieniu do tematyki zatrudnienia. Późniejsze przechodzenie na emeryturę w połączeniu z brakiem wystarczającej liczby miejsc pracy przekłada się na wysoki wskaźnik bezrobocia, zarówno wśród ludzi młodych, jak i wśród osób w wieku przedemerytalnym.

Dla potrzeb analizy i oceny polityk publicznych (szczególnie polityki społecznej) prowadzonych w warunkach starzenia się ludności Barbara Szatur-Jaworska wyróżnia trzy, ściśle powiązane ze sobą, aspekty. Nie stanowią one jednak odrębnych zbiorów działań, są wyodrębnione jedynie w celu ukazania różnorodności i złożoności zagadnienia:

- **Polityka wobec starzenia się** ludności opiera się na świadomej reakcji państw na zachodzące w społeczeństwach zmiany demograficzne. Może przejawiać się w wielu działaniach, podejmowanych zarówno w sferze społecznej, gospodarczej, inwestycyjnej, edukacyjnej, migracyjnej, jak i innych.
- **Polityka wobec starości** ma na celu wspomaganie jednostek w radzeniu sobie z życiowymi kryzysami, które są typowe dla fazy życia, w której się znajdują. Wymaga to realizacji długookresowych działań. Co ważne, adresatami tejże polityki są nie tylko ludzie starzy, ale także pokolenia młodsze, przygotowujące się dopiero do spotkania ze starością.

- **Polityka wobec ludzi starych** to ta, w której chodzi głównie o podejmowanie działań zorientowanych na interesy i potrzeby konkretnej zbiorowości, żyjącej w danym czasie i na danym obszarze. Może to być różnego rodzaju wsparcie i pomoc, przede wszystkim, dbanie o jakość życia seniorów oparte na rzetelnym rozpoznaniu ich aktualnych (i perspektywicznych) potrzeb. Mówiąc o zadaniach polityki społecznej wobec ludzi starych, odnosimy się do obszarów, które można uznać za najbardziej istotne z punktu widzenia realizacji następujących celów: umożliwienia osobom starszym samodzielnego życia, poprzez indywidualizację i dostosowanie świadczeń do ich potrzeb; podniesienia ich standardu życia, dzięki udoskonaleniu systemów świadczeń materialnych i usługowych; zapewnienia im stabilnej pozycji w strukturze społecznej, poprzez działania sprzyjające integracji, partycypacji, upodmiotowieniu i samodzielności; przygotowania jednostek i społeczności lokalnych, do starości.

Z postępującym procesem zwiększania się liczby osób starszych w stosunku do osób młodych wiąże się wiele społecznych konsekwencji. Do takich należy zaliczyć m.in. spojrzenie na ludzi starszych: stereotypy na ich temat, obawę przed nimi, brak zrozumienia ich sposobu myślenia i co za tym idzie, ich potrzeb. Istotą zmiany pozycji osób starszych w społeczeństwie i podniesienia jakości ich życia jest m.in. zmiana nastawienia do nich oraz zmiana ich wewnętrznego nastawienia do siebie samych. Traktowanie seniorów, jako „obciążenie młodego pokolenia” jest nieadekwatne do postępujących procesów demograficznych, nie mówiąc już o tym, że jest nieetyczne. Na szczęście, coraz więcej środowisk, instytucji i różnego rodzaju gremiów rządzących zauważa, że zmiana podejścia stanowi punkt wyjścia dla zmiany społecznej. W proces wzmacniania pozycji i wizerunku osób starszych włączyły się zarówno organizacje międzynarodowe, jak i europejskie. Rządcy dostrzegli ogromny potencjał drzemący w ludziach starszych i wyzwaniem staje się chyba tylko to, w jakim stopniu będą potrafili go wykorzystać.

## Miasto - przestrzeń życia mieszkańców w każdym wieku

Dyskusję na temat standardów, które powinno spełniać miasto, aby mogło być uznane za przyjazne seniorom, a tym samym ludziom w każdym wieku zapoczątkowano w 2005 roku podczas konferencji Międzynarodowego Stowarzyszenia Gerontologów i Geriatrów w Rio de Janeiro w Brazylii. Tematem zajęła się następnie Światowa Organizacja Zdrowia, która postanowiła przeprowadzić badania, a ich wyniki opracować i udostępnić szerokiemu gronu samorządowych odbiorców. W każdym z 33 ośrodków (22 kraje umiejscowione na każdym z kontynentów) badanych przez Sieć Miast i Gmin Przyjaznych Starzeniu WHO w ramach wywiadów grupowych zapytano o osiem kluczowych obszarów. Były to: **przestrzeń publiczna, transport, mieszkalnictwo, partycypacja społeczna, szacunek i inkluzja społeczna, aktywność obywatelska i zatrudnienie, komunikowanie się i informacja oraz wsparcie środowiskowe i usługi zdrowotne**. Ostatecznie, standardy dla miasta przyjaznego seniorom przygotowano w 2007 roku i opublikowano jako Global Age-Friendly Cities Guide. W poradniku zawarto rekomendacje, które mogą i powinny stanowić wskazówkę dla jednostek samorządu terytorialnego w kwestii planowania, realizowania i monitorowania polityki senioralnej. W 2014 roku tekst ten ukazał się w języku polskim z inicjatywy „Magazynu Miasta”, wydawanego przez Fundację Res Publica i Instytut Badań Przestrzeni Publicznej. Zaproponowano osiem obszarów problemowych, które uznane zostały za najważniejsze w kontekście rozwiązań przyjaznych starzeniu się. Można je pogrupować w trzy kategorie: elementy związane z poruszaniem się w przestrzeni miasta i fizycznym otoczeniem osób starszych; otoczenie społeczno-zawodowe osób starszych; pozostałe czynniki społeczno-ekonomiczne, politykę informacyjną oraz różne instytucje wsparcia dla seniorów. Poszczególne kategorie, wraz z ich desygnatami – zostały zaprezentowane w tabelach poniżej.

**Tabela 1 Pierwsza grupa obszarów wybranych przez WHO do badania i zaprezentowanych w *Global Age-Friendly Cities Guide*.**

<b>I</b>		
<b>Poruszanie się w przestrzeni miasta i fizyczne otoczenie osób starszych</b>		
<b>Przestrzeń publiczna</b>	<b>Transport</b>	<b>Mieszkalnictwo</b>
1. Przyjemne i czyste otoczenie	1. Dostępność	1. Przystępność
2. Tereny zielone	2. Przystępność	2. Niezbędne usługi
3. Miejsca odpoczynku	3. Niezawodność i częstotliwość	3. Projektowanie
4. Chodniki i krawężniki	4. Cele podróży	4. Modyfikacje
5. Przejścia dla pieszych	5. Pojazdy przyjazne starzeniu	5. Utrzymanie
6. Bezpieczne otoczenie	6. Specjalistyczne usługi transportowe	6. Dostęp do usług w miejscu zamieszkania (w domu)
7. Dostępność architektoniczna i urbanizacyjna	7. Miejsca siedzące	7. Więzy społeczne i rodzinne
8. Osobne ścieżki dla pieszych i rowerzystów	8. Kierowcy publicznego transportu	8. Możliwości mieszkaniowe
9. Budynki przyjazne starzeniu	9. Bezpieczeństwo i wygoda	9. Środowisko życia
10. Odpowiednie toalety publiczne	10. Przystanki i stacje	
11. Starsi klienci – usługi	11. Taksówki	
	12. Transport społeczny	
	13. Informacja	
	14. Warunki jazdy	
	15. Uprzejmość wobec starszych kierowców	
	16. Parkowanie	

*Źródło: opracowanie własne, na podstawie: Miasta Przyjazne Starzeniu: Przewodnik, Fundacja Res Publica im. Henryka Rzeczkowskiego, Warszawa 2014.*

**Tabela 2 Druga grupa obszarów wybranych przez WHO do badania i zaprezentowanych w *Global Age-Friendly Cities Guide*.**

<b>II</b>		
<b>Otoczenie społeczno-zawodowe osób starszych</b>		
<b>Partycypacja społeczna</b>	<b>Szacunek i inkluzja społeczna</b>	<b>Partycypacja obywatelska i zatrudnienie</b>
1. Dostępność	1. Zachowania wyrażające szacunek i jego brak	1. Wolontariat osób starszych
2. Niedrogie aktywności	2. Dyskryminacja ze względu na wiek i ignorancja	2. Lepsze możliwości zarobkowania i większa liczba ofert pracy
3. Zakres możliwości	3. Integracja międzypokoleniowa i integracja	3. Elastyczność w zatrudnianiu osób starszych i wolontariacie
4. Dostęp do informacji	4. Miejsce w społeczności lokalnej	4. Wspieranie aktywności obywatelskiej
5. Zachęcanie do uczestnictwa i przeciwdziałanie izolacji	5. Pomoc ze strony społeczności lokalnej	5. Szkolenia
6. Integracja międzypokoleniowa, międzypokoleniowa, międzyśrodowiskowa	6. Miejsce w rodzinie	6. Rozwijanie przedsiębiorczości
	7. Wyłączenie ekonomiczne	7. Docenianie wkładu osób starszych

*Źródło: opracowanie własne, na podstawie: Miasta Przyjazne Starzeniu: Przewodnik, Fundacja Res Publica im. Henryka Rzeczkowskiego, Warszawa 2014.*

**Tabela 2 Trzecia grupa obszarów wybranych przez WHO do badania i zaprezentowanych w *Global Age-Friendly Cities Guide*.**

<b>III</b>	
<b>Czynniki społeczno-ekonomiczne. Polityka informacyjna. Wsparcie dla seniorów</b>	
<b>Komunikacja i informacja</b>	<b>Wsparcie środowiskowe i usługi zdrowotne</b>
1. Rozpowszechnianie informacji	1. Dostępność opieki
2. Adekwatne informacje w odpowiednim czasie	2. Szersza oferta usług zdrowotnych
3. Możliwość rozmowy osobistej	3. Usługi wspierające proces dobrego starzenia się
4. Formaty i projekty przyjazne starzeniu	4. Opieka domowa
5. Technologie informatyczne	5. Domy opieki
6. Odpowiedzialność indywidualna i zbiorowa	6. Sieć usług społecznych
	7. Wolontariat
	8. Kwestie kryzysowe

*Źródło: opracowanie własne, na podstawie: Miasta Przyjazne Starzeniu: Przewodnik, Fundacja Res Publica im. Henryka Rzeczkowskiego, Warszawa 2014.*

Powyżej przedstawione obszary problemowe i potrzeby zostały wskazane na podstawie rozmów z ponad dwoma tysiącami osób, mieszkającymi w różnych częściach świata. Wyciągnięto wiele ważnych wniosków i dowiedziono, że poszczególne elementy społecznej i architektonicznej struktury miasta są ze sobą powiązane. **W mieście przyjaznym starzeniu podstawową jakością powinno być przystosowanie środowiska naturalnego i sztucznego do potrzeb oraz możliwości osób o różnym stopniu sprawności, a nie budowanie z myślą mitycznej „przeciętnej”, która przecież nie istnieje.** Warto pamiętać, że sytuacja każdej grupy jest inna, bo odmienne i nieporównywalne są warunki społeczno-gospodarcze poszczególnych krajów, regionów, a nawet miast. Ważna jest więc rzetelna i aktualna diagnoza sytuacji, która stanie się dla decydentów podstawą do tworzenia konkretnych propozycji i rozwiązań instytucjonalnych sprzyjających starzeniu się.

**Polskie** badania prowadzone przez różne ośrodki naukowe potwierdzają w większości wyniki badań WHO, z tym wyjątkiem, że u nas triadę fundamentalnych ograniczeń z punktu widzenia seniorów stanowią: **brak wystarczających środków do życia, niedostosowana do potrzeb seniorów infrastruktura i ograniczony dostęp do usług z obszaru ochrony zdrowia.**

Wśród wskazanych potencjalnych elementów polityki senioralnej znajdują się zmiany bardzo kosztowne (m.in. przebudowa istniejących budynków lub zmiana funkcji terenów zielonych), ale także takie, wymagające niewielkich nakładów finansowych, a raczej empatii i dobrej woli. Przykładem może być zwiększenie czcionki w miejskim biuletynie, wydłużenie czasu świecenia się zielonego światła na uczęszczanym przejściu dla pieszych czy zamocowanie poręczy przy stromych schodach – wszystkie te „drobiazgi” wpływają na jakość życia osób starszych w naszych miastach.

## Polityka senioralna w mieście

Wśród aktów prawa miejscowego bardzo ważną rolę odgrywają obecnie dokumenty o charakterze strategicznym, będące planami działania wyznaczającymi długofalowe cele rozwoju lokalnego i regionalnego. Nie bez przyczyny uważa się, że podstawową funkcją zarządzania, obok organizowania, motywowania i kontroli, jest planowanie. W długofalowych strategiach działania władze samorządowe analizują sytuację lokalną lub regionalną oraz wyznaczają zadania, zarówno w dziedzinach gospodarczych i inwestycyjnych, jak i społecznych, których realizacja przyczyni się do rozwoju danego obszaru w jasno określonym i zaplanowanym kierunku.

Strategie, plany i programy dedykowane seniorom bądź takie, które obejmują swoim zakresem również elementy długofalowej polityki senioralnej, funkcjonowały w ostatniej dekadzie lub nadal funkcjonują we wszystkich województwach. Mimo, że różniły się w niektórych przypadkach diametralnie: rodzajem i zasięgiem diagnozy społecznej, poziomem szczegółowości propozycji, obszernością i wieloma innymi, to nie bez znaczenia jest fakt, że zostały uchwalone, były konsultowane i z powodzeniem zmieniają rzeczywistość ludzi starszych i ich najbliższych na bardziej przyjazną. Również wiele gmin w ostatnich latach podjęło się przygotowania analizy i na jej podstawie uchwaliło dokumenty strategiczne na rzecz polityki senioralnej bądź wprowadziło elementy polityki senioralnej do innych – o szerszym zakresie tematycznym – dokumentów i programów. Jeśli chodzi o gminy, mogą one dla przykładu, wpisać do strategii rozwoju lokalnego, strategii rozwiązywania problemów społecznych lub każdego innego dokumentu tego typu cele związane z polityką senioralną, mogą też uchwalić osobną strategię i choć zdarza się to rzadko, to zauważalna jest dynamiczna tendencja wzrostowa. Warto pamiętać, że działania skierowane do seniorów powinny być podejmowane w porozumieniu z ich przedstawicielami, należy więc zadbać o udział w procesie tworzenia dokumentów osób będących w wieku senioralnym lub znających potrzeby osób będących w tym wieku.

Bardzo pomocne są w tym zakresie Rady Seniorów, stanowiące oficjalną reprezentację osób starszych w przestrzeni miejskiej polityki.

Aby przygotować jakikolwiek dokument (szczególnie o charakterze strategicznym) bądź jego fragment, mający stać się później narzędziem gminnej polityki senioralnej, należy dokładnie przeanalizować sytuację poszczególnych grup wiekowych. Chodzi tu o analizę wieloaspektową poszczególnych zjawisk i ich przyczyn, problemów i barier, które trzeba będzie pokonać oraz szans, które należałoby wykorzystać. Znalezienie źródeł problemów ma fundamentalne znaczenie w procesie ich rozwiązywania. Oczywiście, gdy w grę wchodzi dokument strategiczny, analiza, która poprzedza jego opracowanie ma charakter holistyczny – obejmuje zebranie i rzetelną analizę danych statystycznych, zlecenie opracowań naukowych itd. Dopiero, gdy władze gminy mają pełną wiedzę o sytuacji na swoim obszarze mogą zaproponować konkretne rozwiązania naprawcze. Bez zebrania danych nie da się bowiem zaplanować adekwatnych działań. Należy także pamiętać o bardzo istotnym podziale na potrzeby praktyczne (istniejące tu i teraz) i strategiczne, (których zaspokojenie wymaga działań długofalowych). Poszczególne działania podejmowane przez władze samorządowe powinny brać pod uwagę i zaspokajać tak jedne, jak i drugie.

Lokalne strategie, plany i programy powinny stanowić rozwinięcie i konkretyzację priorytetów, przyjętych w rządowych i regionalnych dokumentach strategicznych. Zgodnie z tymi dokumentami, polityka senioralna to ogół celowych działań organów administracji publicznej wszystkich szczebli oraz innych organizacji i instytucji, które realizują zadania i inicjatywy kształtujące warunki godnego i zdrowego starzenia się. **Polityka senioralna musi być rozumiana szeroko, jako ogół działań, w okresie całego życia człowieka, prowadzących do zapewnienia warunków wydłużenia aktywności, zarówno zawodowej, jak i społecznej, oraz samodzielnego, zdrowego, bezpiecznego i niezależnego życia osób starszych.** Fragment definicji pochodzi z Założeń Długofalowej Polityki Senioralnej w Polsce na lata 2014–2020, dokumentu będącego jednym z trzech elementów tzw. pakietu senioralnego, stanowiącego do 2020 roku ramy prawne dla polityki senioralnej w Polsce. Aktualnie, na system polityki senioralnej w Polsce składa się kilka aktów normatywnych o różnym charakterze. Niestety część z nich straciła wraz z rokiem 2020 swoją aktualność i nie została zastąpiona nowymi regulacjami. Aktualnym dokumentem, tworzącym zręby polityki senioralnej w kraju jest **Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. Bezpieczeństwo – Uczestnictwo – Solidarność.** Dokument ten został przyjęty uchwałą nr 161 Rady Ministrów z dnia 26 października 2018 r. w sprawie przyjęcia dokumentu Polityka społeczna wobec osób starszych 2030. BEZPIECZEŃSTWO – UCZESTNICTWO – SOLIDARNOŚĆ. Przewiduje on realizację szeregu działań wobec ogółu osób starszych w ramach następujących obszarów:

- kształtowanie pozytywnego postrzegania starości w społeczeństwie,
- uczestnictwo w życiu społecznym oraz wspieranie wszelkich form aktywności obywatelskiej, społecznej, kulturalnej, artystycznej, sportowej i religijnej,
- tworzenie warunków umożliwiających wykorzystanie potencjału osób starszych jako aktywnych uczestników życia gospodarczego i rynku pracy, dostosowanych do ich możliwości psychofizycznych oraz sytuacji rodzinnej,
- promocja zdrowia, profilaktyka chorób, dostęp do diagnostyki, leczenia i rehabilitacji,
- zwiększanie bezpieczeństwa fizycznego – przeciwdziałanie przemocy i zaniedbaniom wobec osób starszych,
- tworzenie warunków do solidarności i integracji międzypokoleniowej, działania na rzecz edukacji dla starości (kadry opiekuńcze i medyczne), do starości (całe społeczeństwo), przez starość (od najmłodszego pokolenia) oraz edukacja w starości (osoby starsze).



Dodatkowo w dokumencie zaprojektowane zostały działania skierowane do niesamodzielnych osób starszych nastawione na

- zmniejszanie skali zależności od innych poprzez ułatwienie dostępu do usług wzmacniających samodzielność oraz dostosowanie środowiska zamieszkania do możliwości funkcjonalnych niesamodzielnych osób starszych,
- zapewnienie optymalnego dostępu do usług zdrowotnych, rehabilitacyjnych i opiekuńczo-pielęgnacyjnych dostosowanych do potrzeb niesamodzielnych osób starszych,
- sieć usług środowiskowych i instytucjonalnych udzielanych niesamodzielnym osobom starszym,
- system wsparcia nieformalnych opiekunów niesamodzielnych osób starszych przez instytucje publiczne.

Dokumenty i akty prawne przyjmowane na szczeblu rządowym dostarczają lokalnym decydom wiedzy na temat sytuacji osób starszych w kraju, ale nie wskazują i nie narzucają konkretnych rozwiązań, które można by było łatwo i w 100% efektywnie wykorzystać na terenie danej gminy czy miasta. Dzieje się tak, ponieważ regulacja wielu obszarów problemowych, m.in. profilaktyki zdrowia, infrastruktury społecznej i technicznej, transportu publicznego i wielu innych należy do zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego. Dla przykładu, inne możliwości w zakresie zapewnienia seniorom dostępu do kultury będzie można stworzyć w mieście, na terenie którego działa teatr bądź opera, a inne w małej gminie wiejskiej, oddalonej od miasta powiatowego i co za tym idzie, od prestiżowych obiektów kulturalnych o dziesiątki kilometrów.

Na ścieżce pracy nad strategią polityki senioralnej dla gminy można wyodrębnić cztery podstawowe kroki. Co ważne, na każdym z etapów konieczne jest włączenie przedstawicieli różnych środowisk (szczególnie środowiska będącego adresatami strategii, w naszym przypadku osób starszych) w dialog i zachęcenie ich do współpracy, bądź chociaż konsultacji wypracowanych rozwiązań. Poszczególne etapy pracy są następujące:

- Po pierwsze, **diagnoza stanu faktycznego** w odniesieniu do konkretnego obszaru, czyli dokładna charakterystyka tego, jak jest obecnie. Diagnoza powinna składać się z dwóch części: teoretycznej i badawczej. W pierwszej zawarte są informacje dotyczące stanu prawnego dla konkretnego zagadnienia, czyli w naszym przypadku prawnopolityczne ramy polityki senioralnej na świecie, w Europie, w Polsce i w regionie. W drugiej zaś, charakterystyka sytuacji osób starszych w przedmiotowej jednostce samorządu terytorialnego, w tym m.in. wyniki badania przeprowadzonego wśród grupy docelowej czy też analiza posiadanych już danych statystycznych.
- Po drugie, **ustalenie celów i przypisanie im wskaźników**, a więc wskazanie punktu docelowego, czyli stanu, który chcemy osiągnąć poprzez wdrożenie strategii działania. Co ważne, punkt docelowy będzie różnił się w zależności od okresu czasowego, którego będzie dotyczył dokument strategiczny, inne bowiem cele uda się osiągnąć w ciągu 3, a inne w ciągu 7 lat.
- Po trzecie, **wybór ścieżki działania**, a więc strategii, która pozwoli na osiągnięcie założonych celów, mając na uwadze dostępne zasoby. Ścieżka ta poprowadzi od zdiagnozowanego stanu faktycznego, aż do punktu, który ma być osiągnięty w przyszłości.
- Po czwarte, przyporządkowanie do każdego z celów **konkretnych działań**, które przełożą się na jego skuteczną realizację.

Należy zaznaczyć, że rozpoczęcie pracy nad strategią od wskazania proponowanych działań jest sprzeczne z logiką planowania strategicznego i logiką interwencji publicznej. Efektem takiego postępowania będzie najpewniej rozwiązanie problemów, które nie stanowią przyczyn złego stanu rzeczy, a jedynie jego skutki. Nie wpłynie to na zmianę strategiczną, a tylko doraźnie poprawi sytuację osób starszych. Brak rzetelnej analizy danych i diagnozy stanu faktycznego połączony z pochopnymi sądami o innych, bez rozeznania w grupie docelowej może doprowadzić do nieuzasadnionych uproszczeń, opartych na stereotypach na temat tego, jakie są osoby starsze i czego potrzebują.

Bardzo trudno wskazać „standardowe” potrzeby osób starszych, bo tak jak ludzie są różni, tak ludzie w określonym wieku i w dodatku mieszkający w różnych warunkach różnią się od siebie. Warto jednak pamiętać, że aby rozwiązać problemy należy sięgać do ich korzeni, a nie patrzeć tylko na przysłowiowy wierzchołek góry lodowej. Do braku aktywności osób starszych na osiedlu nie zawsze przyczynia się tylko ich wiek, wśród innych, równie ważnych czynników mogą znaleźć się także: poczucie zagrożenia związane z architekturą budynków czy też niedziałającym oświetleniem ulicznym lub zbyt wysokimi krawężnikami. Skargi na opiekę zdrowotną nie zawsze wiążą się z brakiem dostępu do specjalistów (choć często tak jest), mogą być też bezpośrednio związane ze zbyt małą liczbą ławek i krzeseł w holu przychodni przyszpitalnej lub oddalonym aż o 500 metrów od szpitala przystankiem autobusowym. Uogólnianie i nieuprawnione sądy często prowadzą do zafałszowania rzeczywistości, więc warto spojrzeć na problem szerzej, poszukać jego źródła. Do tego właśnie zachęcają władarzy dokumenty strategiczne.

## Zakończenie

Spółeczeństwo się starzeje, co do czego nikt nie już wątpliwości. Proces starzenia się populacji krajów wysokorozwiniętych jest faktem i powinien być nie tylko powodem formułowania pesymistycznych scenariuszy ludnościowych i eksponowania jego negatywnych konsekwencji. Można postrzegać go także jako jedno z wyzwań motywujących do zmiany w zakresie koncepcji polityki społecznej i gospodarczej, w kierunku tworzenia warunków do pomyślnego starzenia się i generowania wzrostu gospodarczego.

Polityka senioralna jest przykładem sektorowej polityki publicznej. Stanowi wraz z innymi sektorowymi (branżowymi) politykami coraz istotniejszy fragment konstrukcyjny współczesnej polityki społecznej. Zasady polityki społecznej jako sektorowej polityki publicznej – to ogólne dyrektywy i normy działania, jakimi winny kierować się podmioty polityki w realizacji przyjętych celów strategicznych. Zasady prowadzenia polityk publicznych wynikają z funkcjonujących w społecznej świadomości systemów wartości oraz z przyjmowanych przez politycznych decydentów – nie zawsze świadomie – koncepcji człowieka i modelu społeczno-gospodarczego państwa. Zasady te wyrażają różnorodne wartości i zarazem je chronią. Problem starzenia się społeczeństw stał się jednym z najczęściej uwzględnianych – zarówno w wymiarze międzynarodowym, jak i europejskim, a także na poziomie państw oraz wspólnot samorządowych. Złożoność wyzwań z tym związanych wymaga kompleksowych i synergicznych działań w na wielu poziomach i w różnych obszarach aktywności publicznej. Dlatego też tak istotna jest współpraca administracji rządowej z jednostkami samorządu terytorialnego w obszarze uzgadniania wspólnych kierunków działania. Odpowiednie, niedyskryminujące zachowanie podmiotów publicznych, odnoszące się do osób starszych powinno dotyczyć, zarówno kwestii ustrojowych, jak i funkcjonowania organów administrujących w wielu obszarach. Działania te muszą być spójne, lepiej skoordynowane oraz, przede wszystkim, ukierunkowane na realizację określonych priorytetów, a nie tylko okazjonalnych inicjatyw. Nie można wyizolować poszczególnych problemów ludzi starszych od problemów ogółu społeczeństwa. Niezbędne jest strategiczne i długofalowe podejście holistyczne.

Te dylematy, choć wcale nie nowe, na progu XXI wieku wciąż stanowią poważny problem dla rządzących. Dbanie o przestrzeń publiczną, (zarówno w wymiarze społecznym, jak i gospodarczo-infrastrukturalnym) przyjazną ludziom w każdym wieku to przede wszystkim aktywne działanie i planowanie rozwiązań przyczyniających się do zmniejszania barier, których doświadczają różne grupy społeczne w swobodnym dostępie do dóbr, usług, informacji i infrastruktury. W polityce senioralnej lekarska maksyma „po pierwsze nie szkodzić” to zdecydowanie za mało. Mimo wielu dobrych przedsięwzięć skierowanych do seniorów i mających na celu podniesienie jakości ich życia ryzyko marginalizacji tych osób wciąż pozostaje wysokie.

Źmiany demograficzne leżą u podstaw wyzwań, z którymi muszą zmierzyć się władze krajowe oraz samorządy lokalne w sferze społecznej oraz na rynku pracy. Zmiany te są ważne, bo wpływają na większość sektorów gospodarki i na wszystkie obszary życia społecznego. Stwarza to konieczność opracowania nowych idei i koncepcji rozwoju infrastruktury oraz strategii świadczenia usług na rzecz starzejącego się społeczeństwa. Ogromnie ważną rolę w tym procesie odegrają samorządy. Nie ma jednej dobrej recepty na zjawisko starzenia się społeczeństw. Eksperci są zgodni, że potrzebne są przede wszystkim dobrze skoordynowane działania obejmujące wiele płaszczyzn społeczno-gospodarczych, a zarazem wszystkie grupy wiekowe. Zrozumieć i oswoić starość i wiążące się z nią konsekwencje biologiczne, psychologiczne i społeczne powinni nie tylko politycy, ale również osoby młode.

## Bibliografia:

- Grewiński M., Wielosektorowa polityka społeczna. O przeobrażeniach państwa opiekuńczego, Wyższa Szkoła Pedagogiczna Towarzystwa Wiedzy Powszechnej, Warszawa 2009.
- Kantyka S., Geneza polskiej polityki społecznej. Materiały do studiowania, Akademia Ekonomiczna im. Karola Adamieckiego, Katowice 1995.
- Miasta Przyjazne Starzeniu: Przewodnik, Fundacja Res Publica im. Henryka Rzeczkowskiego, Warszawa 2014.
- Podgórska-Rykała J., Mikrut-Majeranek M., Andruszkiewicz A., Polityka senioralna w jednostkach samorządu terytorialnego, Oficyna Wydawnicza "Humanitas", Sosnowiec 2016.
- Sroka J., Podgórska-Rykała J., Planowanie i ewaluacja polityk publicznych, C.H. Beck, Warszawa 2021.
- Szatur-Jaworska B., Ludzie starzy i starość w polityce społecznej, Aspra-JR, Warszawa 2000.
- Szatur-Jaworska B., Strategie działania w starzejącym się społeczeństwie. Tezy i rekomendacje, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2012.
- Szukalski P., Starzenie się ludności – wyzwanie XX wieku, [w:] P. Szukalski (red.), Przygotowanie do starości. Polacy wobec starzenia się, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2009.

## O AUTORZE

**dr Joanna Podgórska-Rykała** - prawniczka, politolożka i administratywistka. Specjalistka z zakresu prawa samorządu terytorialnego, polityki publicznej, dialogu obywatelskiego i deliberacji. Zatrudniona na Uniwersytecie Pedagogicznym im. KEN w Krakowie, w Instytucie Nauk o Polityce i Administracji na stanowisku adiunkta w Katedrze Administracji i Polityk Publicznych, pełni również funkcję zastępcy Dyrektora ds. Nauki. Autorka, współautorka i redaktorka ponad 100 publikacji, w tym monografii, komentarzy do ustaw i artykułów naukowych, a także ekspertyz, raportów z badań oraz artykułów publicystycznych.

*Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego.*

.....

Warszawa, lipiec 2022

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego  
ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa  
[www.frdl.org.pl](http://www.frdl.org.pl)