

Joanna Frączak-Müller\*

## NIE MOGĄ CZY NIE POTRAFIĄ? ANALIZA ZAANGAŻOWANIA SŁUŻB SPOŁECZNYCH W PROCESY REWITALIZACJI

Z prowadzonymi w Polsce procesami rewitalizacji łączy się szczególnie paradoks. Dotyczy on niechęci do współuczestnictwa w dyskusji nad kształtem planowanych i realizowanych działań osób, które powinny być nimi zainteresowane. Chodzi tu o mieszkańców obszarów zdegradowanych – osoby wykluczone bądź zagrożone wykluczeniem – których zwiększona liczba daje możliwość wyznaczenia na danym terytorium obszaru rewitalizacji. Zgodnie z definicją przyjętą w *Ustawie o rewitalizacji z października 2015 roku* rewitalizacja, ma być przedsięwzięciem kompleksowym, uwzględniającym cele społeczne i partycypację obywatelską (Szlachetko, Borówka 2017, s. 13; Bazuń, Kwiatkowski 2017). Ustawa (2015) jasno określa wymogi dotyczące konsultacji społecznych i uczestnictwa interesariuszy w podejmowaniu decyzji oraz wymóg zaangażowania mieszkańców na każdym etapie realizacji wytyczonych zadań. Przyjęte w niej zintegrowane podejście do planowania odnowy i rozwoju przestrzeni publicznych zakłada zaangażowanie mieszkańców, dając tym samym możliwość aktywnego uczestniczenia w kształtowaniu ich bezpośredniego środowiska życia (Lorens 2009). Wymiar społeczny procesów programowania rozwoju i wdrażania zaprogramowanych zmian opiera się tu na założeniu, że społeczeństwo jest jednocześnie ich podmiotem i uczestnikiem. Charakteryzuje go aktywny udział wszystkich interesariuszy i ich współdziałanie. Aktywność ta polega na umiejętności samoorganizowania się w celu osiągnięcia oczekiwanych rezultatów. Umożliwia władzom zrozumienie oczekiwań obywateli, a obywatelem zaakceptowanie barier i ograniczeń prowadzonych procesów (Pietraszko-Furmanek

---

\* **Joanna Frączak-Müller** – doktor nauk humanistycznych w dyscyplinie socjologia, Uniwersytet Zielonogórski; zainteresowania naukowe: socjologia organizacji, socjologia rodziny, polityka społeczna, ekonomia społeczna, rewitalizacja społeczna; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2283-0174>; e-mail: [j.fraczak-muller@wpps.uz.zgora.pl](mailto:j.fraczak-muller@wpps.uz.zgora.pl)

1996, s. 65; Frątczak-Müller 2017b). Dzięki tak skonstruowanemu prawu gminy, które podjęły starania o pozyskanie środków na przedsięwzięcia rewitalizacyjne muszą wykazać w programach, że postępują zgodnie z tymi wymogami. Problem stanowi jednak oczekiwanie dotyczące budowy sieci współpracy włączającej wszystkich zainteresowanych procesem zmian. Ma on wiele przejawów. Jednym z nich jest brak gotowości mieszkańców do współdecydowania z władzami o kierunku i skali działań rewitalizacyjnych. Skupię tu jednak uwagę na szczególnym typie mieszkańców – osobach wykluczonych, bądź zagrożonych wykluczeniem społecznym. Ich brak zainteresowania uczestnictwem w procesach decyzyjnych jest naturalną konsekwencją przyjmowania postaw biernych. Z tej perspektywy interesujące jest zaangażowanie w procesy rewitalizacji kolejnej ważnej kategorii aktorów – pracowników socjalnych – jako ekspertów w pracy nad rozwiązywaniem zjawisk kryzysowych i współpracy z klientami pomocy społecznej (Rymsza 2012). Wśród innych przedstawicieli podmiotów polityki społecznej wyróżnia ich indywidualizacja metod i celów działania, będąca skutkiem bezpośredniego kontaktu z osobami, którym świadczona jest pomoc (Dudkiewicz 2011).

Celem artykułu jest analiza zaangażowania służb społecznych w planowanie procesów rewitalizacji i ich realizację. Szczególnym zainteresowaniem obejmują stosowane reguły uspołecznienia tego procesu i ich konsekwencje dla praktyki życia społecznego. Słabe zaangażowanie mieszkańców obszarów rewitalizacji rodzi pytania o skalę i zasady współpracy pracowników socjalnych z przedstawicielami samorządów podczas opracowania diagnoz, wytyczania celów i zadań rewitalizacji oraz realizacji przypisanych do nich działań. Istotny jest także opis dodatkowych przedsięwzięć podejmowanych w ośrodkach pomocy społecznej pod hasłem „rewitalizacja” dotyczący włączenia społecznego, aktywizacji i budowania odpowiedzialności za miejsce zamieszkania, czy konsultacji społecznych. Badania prowadzone nad programowaniem strategicznym gmin i powiatów wskazują na fasadowość podejmowanych działań (Frątczak-Müller 2017b; Gąciarz 2004). Podobnym zmianom podlega proces ich uspołecznienia. Według zamieszczonego w dokumentach opisu jest zwykle niezgodny z przyjętymi założeniami i oficjalnymi deklaracjami. Z tej perspektywy ważne jest ustalenie czy pozorność stosowanych rozwiązań dotyczy również współpracy samorządów i ośrodków pomocy społecznej. Pracownicy OPS z założenia mogą pełnić funkcje eksperckie w zespołach ds. rewitalizacji, mają bowiem widzę i doświadczenie w pracy z osobami wykluczonymi społecznie. Brak ich zaangażowania w opracowanie programów i ich realizację ogranicza zakres stosowanych rozwiązań. Można tu postawić tezę, że instytucjonalizacja zasad tworzenia zespołów ds. rewitalizacji wyłączająca służby społeczne z działania na jej

rzecz, prowadzi do ograniczeń skali możliwych rezultatów i ich dostosowania do potrzeb społecznych w wyniku słabej sprawności aktorów w nich uczestniczących. W artykule przedstawiam przejawy i analizuję przyczyny tej sytuacji. Opisuję także jej potencjalne konsekwencje z punktu widzenia adekwatności podejmowanych działań dla programowania efektywnego rozwoju lokalnego a poprzez to sprawności sfery publicznej.

Teoretyczną podbudowę artykułu stanowi koncepcja spójności społecznej. Zgodnie z nią mieszkańcy czują się członkami społeczności i mogą podejmować wspólne działania na rzecz wspólnego dobra na podstawie łączącej ich więzi (Golinowska, Kocot 2013, s. 14). Jej źródłem z perspektywy procesów rewitalizacji można poszukiwać w przynależności do tej samej wspólnoty lokalnej czy regionu, podzieleniu tych samych wartości, wspólnym dzieciństwie i dorastaniu oraz, a może przede wszystkim, posiadaniu wspólnych interesów i celów (Philips 2008). Dla osiągnięcia spójności przynoszącej społecznie pożądane efekty nie jest obojętne jakie więzi są jej podstawą. Wymaga także pewnego poziomu równości funkcjonalnej, umożliwiającej komunikację i współpracę. Niezbędne jest dla niej przynajmniej podstawowe wyrównanie materialne (Berger-Schmitt 2002). Ponadto kategoria spójności społecznej jest zbliżona do dwóch kategorii pokrewnych: społeczeństwa obywatelskiego i kapitału społecznego. Z jednej strony bowiem prowadzi do ukształtowania społeczności, w której istnieje chęć i zdolność do angażowania się w sprawy publiczne oraz działania na rzecz rozwiązywania problemów. Z drugiej jest zorientowana na pomnażanie dobrostanu i oparta na zaufaniu i wzajemności (Golinowska, Kocot 2013, s. 15-16). W prowadzonych analizach wykorzystuję także koncepcję działań pozornych. W rozumieniu Jana Lutyńskiego działania pozorne stanowią szczególnie, dysfunkcyjny podzbiór szerszego występowania pozoru i fikcji w życiu społecznym, wyróżniający się kontrastem między oficjalnym celem i realną nieprzydatnością, wymuszonym oczekiwaniem nieujawniania tej nieprzydatności mimo powszechnej wiedzy o niej oraz szkodliwymi społecznie skutkami (Lutyński 1990a, 1990b). W analizach sprawności jednostek samorządów terytorialnych w programowaniu rewitalizacji odnoszę się do zbiorowej aktywności pozornej. Przyjmuję, że są to zorganizowane i trwałe działania uczestników zespołów zadaniowych powołanych dla realizacji celów programowania strategicznego, w których występuje wyraźny podział funkcji, określenie postępowania i przywództwo (Sztompka 2002, s. 15; Kwiatkowski 2005, s. 27).

### **Podstawa źródłowa analizy**

Podstawą źródłową opracowania są rezultaty dwóch projektów badawczych. Pierwszym z nich były diagnozy potrzeb, potencjałów i oczekiwań rewi-

talizacyjnych prowadzone w latach 2015-2016 w województwie lubuskim, z których na potrzeby prowadzonych analiz wybrałam trzy, dotyczące gmin Szprotawa, Strzelce Krajeńskie i Krosno Odrzańskie. Badania prowadzono przy użyciu technik reaktywnych i niereaktywnych. Wykorzystano w nich sześć metod badawczych: desk research (dokumenty strategiczne, uchwały, raporty z konsultacji społecznych i in.), obserwacja uczestnicząca (posiedzenia zespołów koordynujących procesy rewitalizacji), wywiady pogłębione (44 wywiady z mieszkańcami i ekspertami), TDI (3 z przedstawicielami władz), spacery studyjne (24 z ekspertami), sondaż techniką kwestionariusza wywiadu (dobór kwotowy, próba 302 respondentów). W kontekście prowadzonych procesów rewitalizacji istotne było ustalenie potrzeb, zasobów i oczekiwań rewitalizacyjnych aktorów, określenie możliwości i stopnia zaangażowania we współpracę na rzecz planowania procesów rewitalizacji, ustalenie czynników i barier jej funkcjonowania oraz włączania kolejnych aktorów w realizację wytyczonych zadań. W ramach prowadzonych analiz poszukiwano informacji o cechach respondentów, poziomie życia ich gospodarstw domowych, sile więzi społecznych, aktywności obywatelskiej, sile związku z miejscem zamieszkania, akceptacji dla działań rewitalizacyjnych, otwartości na włączenie w działanie na rzecz najbliższego otoczenia.

Drugi z projektów został zrealizowany w roku 2018 i dotyczył oceny zaangażowania lubuskich służb społecznych w procesy rewitalizacji<sup>1</sup>. Był prowadzony techniką kwestionariusza ankiety na próbie wyczerpującej – 82 ośrodków pomocy społecznej. Ostatecznie do analiz zakwalifikowano 77 ankiet. W ramach analiz prowadzonych na potrzeby tego artykułu wykorzystałam dane dotyczące kategorii: uczestnictwo w opracowaniu programu rewitalizacji, zasady tworzenia diagnoz (uspołecznienie procesu), uspołecznienie procesu programowania (uspołecznienie etapów programowania i realizacji programu), realizacja zadań rewitalizacyjnych. Ankieta była prowadzona z kierownikami jednostek. W pięciu przypadkach były to rozmowy z zastępcami kierowników, a w sześciu z pracownikami socjalnymi jako osobami ich zastępującymi lub wskazanymi jako najlepiej poinformowane.

### **Mieszkańcy i społeczny wymiar rewitalizacji**

Dla sukcesu rewitalizacji istotne znaczenie ma jej społeczny wymiar. Jest on

---

<sup>1</sup>Badanie było prowadzone w ramach działań Regionalnego Ośrodka Polityki Społecznej w Zielonej Górze. Finansowano je ze środków EFS w ramach projektu systemowego „Efekt Synergii – koordynacja lubuskiej ekonomii społecznej” RPOL 2020, Oś 7 Równowaga społeczna, Działanie 7.6 Wsparcie dla OWES i ROPS we wzmacnianiu sektora ekonomii społecznej, Poddziałanie 7.6.2 Koordynacja ekonomii społecznej – ROPS. Całość analiz została zamieszczona w raporcie z badań: Zaangażowanie służb społecznych w procesy rewitalizacji. Raport z badań

rozumiany, jako studia nad społeczno-przestrzennymi strukturami miejskimi oraz ogólne kryterium delimitacji i interwencji, którego parametryzacja obejmuje wskaźniki opisujące takie zjawiska jak np.: ubóstwo, marginalizacja społeczna, depopulacja czy przestępczość (Ziobrowski 2010, s. 269). Społeczny wymiar rewitalizacji to także społeczna aktywność, uczestnictwo zarówno w planowaniu jak i prowadzeniu procesów odnowy. Zgodnie z zapisem najnowszej ustawy o rewitalizacji partycypacja społeczna – uaktywnienie społeczności lokalnych i włączenie ich w proces zmian mają być jej celem i rezultatem. Wyznaczona w Polsce procedura rozwiązywania problemów społecznych jest skierowana więc na wspólnie podejmowane działania, których celem jest tak samo zmiana przestrzeni publicznej jak poprawa i rozwój więzi w społecznościach lokalnych. Samorząd terytorialny nadaje formalną strukturę jednej z podstawowych form tego zaangażowania. Tworzy ramy dla rozwoju sieci powiązań umożliwiającej współdziałanie w dziedzinie gospodarki, infrastruktury, techniki oraz zmiany w sferze kulturalnej (Hausner, Marody 2000). Ma się to odbywać poprzez znoszenie barier socjalnych oraz inicjowanie kontaktów sąsiedzkich, prowadzących do uświadamiania wspólnych interesów (Mintzberg, Bourgault 2000).

Obserwacja toczących się obecnie (rok 2018) w Polsce procesów rewitalizacyjnych zwraca uwagę na występowanie wspólnych dla nich cech, wynikających ze słabości stosowanych technik partycypacyjnych. Dotyczą one: (1) trudności w łączeniu sił na rzecz rewitalizacji i tworzenia partnerstw, (2) trudności w wytyczeniu spójnej wizji zmiany, (3) niedoceniań wiedzy i potrzeb mieszkańców. Słabą stroną działań rewitalizacyjnych jest małe zaangażowanie mieszkańców w wypracowanie modelu zmian przestrzeni publicznych. Wśród głównych czynników tej sytuacji można wymienić (1) niski poziom zaufania i zaangażowania obywatelskiego, (2) brak zainteresowania sprawami lokalnymi, (3) brak silnych liderów i dobrych praktyk, (4) brak zainteresowania współpracą z mieszkańcami wśród samorządowców (Frątczak-Müller 2017a, s. 108-110). Ważny jest także czynnik piąty – zwiększenie w obszarach rewitalizacji liczby mieszkańców przejawiających postawy bierne w dwojakim sensie (1) tzw. „milczącej większości” (Skalski 1996) (bez względu na przynależność klasową), niezainteresowanej współpracą na rzecz najbliższego otoczenia oraz (2) kategorii wykluczonych społecznie. W obydwu kategoriach występuje nieświadomość interesariuszy projektów (że nimi są i że w ich interesie leży zaangażowanie w proces rewitalizacji). O ile jednak w przypadku „milczącej większości” zainteresowanie rewitalizacją najbliższego otoczenia w miarę łatwo budować, zaangażowanie osób wykluczonych jest szczególnie trudne. Występuje tu zapowiadany już we wstępie szczególny paradoks. Dotyczy on wyznaczonego przez usta-

wodawstwo modelu rewitalizacji, którego zasadą jest oddanie jej w ręce wyalienowanych obywatelsko osób wykluczonych, będących mieszkańcami obszarów zdegradowanych. Codzienne doświadczanie degradacji społecznej i przestrzennej jest bezpośrednio powiązane z biernością społeczną, która przenosi się na brak zainteresowania byciem interesariuszem/partnerem czy podmiotem rewitalizacji. Osobom tym brakuje również kompetencji do podejmowania decyzji o zmianach przestrzeni. Materiał badawczy zebrany w ramach diagnoz prowadzonych w trzech prezentowanych wyżej gminach województwa lubuskiego potwierdza te ustalenia. Wśród podstawowych potrzeb rewitalizacyjnych występowały dotyczące (1) niskiej jakości życia mieszkańców (niski standard i poziom życia, zanieczyszczenie środowiska, niski poziom poczucia bezpieczeństwa mieszkańców), (2) trudności w wypełnianiu funkcji rodzin (zabezpieczenie materialne, realizacja funkcji opiekuńczo-zabezpieczającej i czasu wolnego), (3) niewystarczającego systemu usług komunalnych (trudności w korzystaniu z usług ochrony zdrowia, komunikacji, ograniczenia w dostępie do dodatkowych usług edukacyjnych, niewystarczająca liczba mieszkań komunalnych i ich zły stan techniczny, niedostosowanie usług rekreacyjnych do potrzeb mieszkańców).

Diagnozy ujawniły także małą spójność społeczną wynikającą ze słabej więzi łączącej mieszkańców i niskiego poziomu równości funkcjonalnej. Zauważalne także było słabe zainteresowanie działaniami władz większości badanych kategorii osób (z wyłączeniem liderów i przedsiębiorców prywatnych). Szczególnie widoczne jednak było w kategorii osób zagrożonych wykluczeniem społecznym i wykluczonych. Realizacja badań w środowisku podopiecznych OPS dała wyobrażenie o skali wyzwań. Wywiady były prowadzone w niedogrzanych mieszkaniach, ze zdegradowanymi klatkami schodowymi i elewacjami budynków, brakiem sanitariatów, kanalizacji, dostępu do ciepłej wody, brakiem wjazdów na podwórza, często w pomieszczeniach zbyt małych w stosunku do liczby mieszkańców. Rozmówcy wykazywali się jednak zadowoleniem z przydzielonych im mieszkań i ogólnym brakiem oczekiwań ich dotyczących oraz brakiem wiedzy na temat najbliższego otoczenia i planowanych procesów odnowy. W ich wypowiedziach można zauważyć trzy podstawowe kategorie odpowiedzi:

- Brak wiedzy na temat prowadzonych prac rewitalizacyjnych: *Nie jestem w tej chwili zainteresowana tym co się dzieje w mieście. W najbliższym otoczeniu jest wszystko w porządku, niczego nam nie trzeba. Szanujemy się i nie można narzekać. Nie działam w organizacjach, tu chyba takich nawet nie ma* (H8).
- Niezrozumienie idei rewitalizacji i jej zasad: *A ja słyszałam o rewitalizacji, ale nie wiem czy jest potrzebna. Wszystko tu mamy. Jeśli*



*już muszą być jakieś zmiany to chciałabym naprawy dróg, chodników. I żeby kanalizację udrożnili, bo nam się zatyka. I koniecznie zamykania placu zabaw na noc (M7). Chciałabym od władz, żeby było u nas więcej pracy, bo nie ma. Poza tym burmistrz powinien zrobić lepszą drogę, bo tę wiecznie trzeba naprawiać (M3).*

- Brak potrzeb rewitalizacyjnych: *Tak wiem, że ma być rewitalizacja. Pani z OPS-u mówiła. O tu ma być budynek wyremontowany na zajęcia dla dzieci, ale moim zdaniem to nie jest potrzebne. Chodzą kilka kroków dalej. U nas i tak na dodatkowe zajęcia czasu nie ma, to po co to remontować. Dobrze jest tak jak teraz. Ja tam nic nie potrzebuję (O5).*

Zdiagnozowane ograniczenia dotyczyły także procesu komunikacji, ponieważ jeśli już nawet taki zaistniał pomiędzy zespołem ds. rewitalizacji i mieszkańcami, osób wykluczonych społecznie słuchano najmniej chętnie. W sytuacji braku silnego sektora pozarządowego, zdolnego do inicjowania zmian i kontroli obywatelskiej, występują ograniczenia w reprezentowaniu interesów mieszkańców obszarów zdegradowanych. Pojawia się wówczas tendencja zarówno wśród władz samorządowych jak i mieszkańców do wycofania zainteresowania wprowadzaniem zmian oraz przywiązania do zasad demokracji przedstawicielskiej (brak odpowiedzialnych za zmiany). W badanych gminach, w zespołach powstałych na rzecz rewitalizacji, większość zaangażowanych stanowiły osoby z wykształceniem średnim i wyższym, co potwierdza ustalenia teorii kapitału społecznego Bo Rothsteina (Rothstein 2010). Jest także dowodem dla występowania utrudnień w angażowaniu w ich działalność osób wykluczonych społecznie. Aktorzy ci, jako bierni na co dzień, nie wykazują zainteresowania funkcjonowaniem w tego typu zespołach. Z tego powodu niezwykle istotne jest angażowanie w procesy rewitalizacji pracowników socjalnych do aktywizacji tej kategorii mieszkańców do działań na rzecz najbliższego otoczenia już od etapu diagnoz.

### **Służby społeczne i ich zaangażowanie w procesy rewitalizacji**

Zgodnie z nowym, aktywizacyjnym nurtem pracy służb społecznych celem ich działań nie jest wyłącznie przeciwdziałanie ubóstwu lecz również niewymiernym (czy mniej wymiernym) ekonomicznie komponentom szerszego problemu społecznego jakim jest marginalizacja i wykluczenie. Chodzi tu o realizację programów ukierunkowanych na życiowe usamodzielnienie się klientów a nie jedynie programów osłonowych typu *safety net* (Rym-sza 2012, s. 359). Związana jest z tym idea obywatelstwa. Dotyczy zapewnienia realnych możliwości pełnego uczestniczenia obywateli w życiu społecznym – *social citizenship* (obywatelstwa socjalnego/społecznego), nie zaś

zagwarantowania im określonego katalogu formalnych uprawnień (Marshall 1992). W dyskursie publicznym pojawił się ponadto postulat, aby wspierać nie tylko poszczególnych klientów w potrzebie, ale także całe zaniedbane, zepchnięte na margines życia społecznego i ekonomicznego społeczności lokalne (Theiss, Skrzypczak 2005) oraz aby służby społeczne prowadziły środowiskową pracę socjalną (Rymsza 2012, s. 359). Tego typu zadania łączą się bezpośrednio z prowadzonymi procesami rewitalizacji i bardzo dobrze wpisują się w jej ideę.

W procesach rewitalizacji można wydzielić trzy główne etapy działań: (1) diagnozy (potrzeb, problemów i oczekiwań rewitalizacyjnych), (2) programowania (wytyczanie misji i wizji zmian, tworzenie harmonogramów działań), (3) realizacji programów. Ze względu na charakter najczęściej przyjmowanego sposobu prowadzenia tych procesów (*top down*) pozycję centralną ma zawsze jednostka samorządu terytorialnego (w tym wypadku gmina). To ona organizuje zasoby i włącza do współpracy kolejnych uczestników działań (Kemp 2008). Analiza zaangażowania służb społecznych w procesy rewitalizacji wykazała ograniczenia na każdym z wymienionych etapów. Według danych zebranych w OPS, w województwie lubuskim latach 2017-2018 prowadzono prace nad przygotowaniem 41 programów rewitalizacji. Zazwyczaj dotyczyły one gmin miejskich i miejsko-wiejskich. Rzadko występowały w małych gminach wiejskich. Do tworzenia tych dokumentów zaproszono przedstawicieli 40 OPS. Zapraszającymi zawsze byli wóldarze miast, burmistrzowie gmin lub kierownicy zespołów ds. rewitalizacji. W jednym przypadku prace nad programowaniem zmian rewitalizacyjnych były prowadzone bez współpracy z ośrodkiem.

Największe ograniczenia tej współpracy dotyczyły i nadal dotyczą form zaangażowania OPS w działania rewitalizacyjne. Mamy tu bowiem do czynienia z prawie stuprocentowym (40 przypadków) zapraszaniem pracowników OPS do opracowania diagnoz społecznych – zazwyczaj poprzez zlecenie przygotowania danych statystycznych dotyczących obciążenia analizowanych obszarów problemami społecznymi czy zjawiskami kryzysowymi. Rzadko jednak wykorzystuje się ich wiedzę ekspercką w programowaniu zadań rewitalizacyjnych. Pytanie o posiadanie realnego wpływu na charakter zapisów związanych z programowanymi zadaniami przyniosło najwięcej wątpliwości badanych. Często poza ankietą można było usłyszeć, że byli oni uczestnikami zespołów ds. rewitalizacji trudno jednak powiedzieć, że ich wpływ na programowanie był realny. Wśród przyczyn tych wątpliwości wymieniano cztery główne: (1) skupienie zadań rewitalizacyjnych na sferze infrastrukturalnej, a więc poza ich kompetencjami, (2) tworzenie pozornych zespołów ds. rewitalizacji i oddanie programowania zadań rewitalizacyjnych



firmom zewnętrznym, (3) brak otwartości na konsultacje zadań rewitalizacyjnych wśród przedstawicieli samorządów, (4) brak zainteresowania sferą rewitalizacji wśród pracowników OPS (niechęć do współdziałania w tego typu zespołach, brak wiedzy z zakresu rewitalizacji oraz brak możliwości działania z powodu obciążenia innymi, formalnymi zadaniami). Z tych powodów osiem OPS zostało zapisanych w programach rewitalizacji jako realizatorzy zadań w sferze społecznej. W pozostałej większości nie wykorzystano potencjału OPS do realizacji celów rewitalizacyjnych. W skutek tego można stwierdzić, że znaczny udział w procesie marginalizacji pracy socjalnej w prowadzeniu procesów rewitalizacji mają także władze samorządowe, które najprawdopodobniej postrzegają pracowników socjalnych jako kadre obsługującą programy redystrybucyjne, odpowiednią do przekazywania danych związanych z obciążeniami analizowanych obszarów. Niedoceniana jest jednak ich wiedza i doświadczenie z zakresu działań pozaosłonowych, zorientowanych na usamodzielnienie klientów. Prezentowane wyniki badań potwierdzają dodatkowo wcześniejsze ustalenia dotyczące stosowanych zasad programowania rozwoju lokalnego przez jednostki samorządów terytorialnych (Frątczak-Müller, Kwiatkowski 2015; Gąciarz 2004). W dalszym ciągu mamy do czynienia w ich ramach z podejmowaniem działań pozornych mających przejawy w (1) programowaniu z deficytem diagnoz społecznych, bądź pomijaniu w nich ważnych źródeł wiedzy, (2) programowaniu bez partycypacji lub zapraszaniu do niej wyselekcjonowanych osób, co do których istnieje pewność zgodności oczekiwań rewitalizacyjnych z oczekiwaniami władz, (3) nieobecności odpowiedzialnych za realizację zadań w ogóle lub braku wykorzystania potencjału lokalnych ekspertów (Frątczak-Müller, Kwiatkowski 2015).

Dodatkową przyczyną słabego zaangażowania pracowników OPS w procesy rewitalizacji jest charakterystyczna dla polskich służb społecznych, silna orientacja urzędnicza, dotycząca zwłaszcza pracowników socjalnych, współtworzących trzon kadry publicznej pomocy społecznej. Nie jest to orientacja „wybrana” przez samych pracowników socjalnych. W znacznym stopniu jest raczej konsekwencją uwarunkowań instytucjonalnych i polityki społecznej w zakresie pomocy społecznej (Rymsza 2012, s. 360). Najprawdopodobniej z tych powodów na pytanie o podejmowanie dodatkowych działań związanych z rewitalizacją, niewynikających jednak bezpośrednio z opracowywanych programów, wśród badanych placówek twierdząco odpowiadano w pięciu (na 82 placówki OPS). Wymieniane działania dotyczyły sfery włączenia społecznego, aktywizacji mieszkańców i zwiększania spójności społecznej lokalnych społeczności oraz realizacji projektu rewitalizacja przestrzeni publicznej z podopiecznymi ośrodka pomocy społecznej. W po-

zostałych przypadkach brak zainteresowania działaniem w sferze rewitalizacji tłumaczono obciążeniami pracą biurową, brakami kadrowymi i dużym zaangażowaniem w wypełnianie zadań statutowych. Potwierdzają to dane dotyczące wydatkowania środków na prowadzenie programów, których celem jest aktywna integracja, a finansowanych ze źródeł Unii Europejskiej i podejmowanych w ośrodkach jako zadania dodatkowe.

W ramach realizacji regionalnego programu operacyjnego Osi Priorytetowej 7 Równowaga Społeczna w roku 2017 zostało ogłoszonych 9 naborów w trybie konkursowym. Poniższa tabela (tabela 1) zawiera dane dotyczące wykorzystania środków finansowych trzech z nich, odnoszących się do realizacji programów włączenia społecznego, przez co zgodnych z celami rewitalizacji. O ile w działaniach przeznaczonych dla organizacji z trzeciego sektora (działanie 7.3 Programy aktywnej integracji realizowane przez inne podmioty) już w pierwszym naborze wykorzystano całą kwotę alokacji (w poddziałaniu 7.4.1 Aktywne włączenie w ramach podmiotów integracji społecznej – projekty realizowane poza formułą ZIT znaczną jej część), w przypadku działań zaprogramowanych dla ośrodków pomocy społecznej (działanie 7.1 Programy aktywnej integracji realizowane przez ośrodki pomocy społecznej) jej wykorzystanie osiągnęło niewiele ponad 3%.

Tabela 1

Wydatkowanie środków w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Lubuskie 2020 w roku 2017

Rodzaj działania w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Lubuskie 2020	Alokacja przewidziana na konkurs w 2017 roku (PLN)	Kwota dofinansowania w 2017 roku (PLN)
Działanie 7.1 Programy aktywnej integracji realizowane przez ośrodki pomocy społecznej	51 200 000	1 607 010
Działanie 7.3 Programy aktywnej integracji realizowane przez inne podmioty (pierwszy nabór)	10 200 000	9 780 977
Poddziałanie 7.4.1 Aktywne włączenie w ramach podmiotów integracji społecznej – projekty realizowane poza formułą ZIT	17 765 316	7 590 885

Źródło: [www.rpo.lubuskie.pl](http://www.rpo.lubuskie.pl) (2018).

Wśród głównych przyczyn tego stanu wymieniano podobne powody jak w przypadku wyjaśnień dla braku aktywności w obszarze rewitalizacji. Duża część dyskusji dotyczyła wewnętrznych problemów organizacji. Wymieniano

tu obciążenia pracowników pracami biurowymi, braki kadrowe (brak chętnych do pracy i/lub brak poszukiwanych kompetencji) a poprzez to braki potencjalnych kandydatów na koordynatorów tych projektów. Wśród warunkowań zewnętrznych bierności OPS w pozyskiwaniu środków unijnych wskazywano na ograniczenia w realizacji wytyczonych w konkursach wskaźników, trudności z naborem uczestników oraz dużą trudność w pracy ze współczesnym klientem pomocy społecznej w wyniku potrzeby działania w obszarze sprzężonych problemów społecznych dotyczących biedy, niepełnosprawności, uzależnień. Nową kategorią odpowiedzi była odnosząca się do trudności w komunikacji z instytucją pośredniczącą i zbyt częstych zmian opiekunów projektów.

Dwa typy ograniczeń – poczucie braku realnego wpływu na opracowywane projekty zmian społecznych i utrudnienia komunikacyjne w kontaktach z instytucjami nadrzędnymi mogą wskazywać na jeszcze jedno z utrudnień zaangażowania służb społecznych w procesy rewitalizacji. Dotyczy ono obniżenia lub niskiego poziomu sprawiedliwości proceduralnej (*procedural justice*) stosowanej w zarządzaniu zespołami zadaniowymi i regulującej uczestnictwo w nich i jakość wpływu na wypracowywane decyzje. Występuje często wraz z podejmowaniem działań pozornych milcząco przyjmowanych przez obserwatorów procesów. Zgodnie z tezą Allan Lind i Toma Tyrela aktorzy nie dbają wyłącznie o jakość ostatecznych rezultatów własnego kontaktu z przedstawicielami instytucji publicznych. Interesują się podobnie często tym, czy procedury prowadzące do osiągnięcia przez nich celów mogą być uznawane za uczciwe. Jest to jeden z ważniejszych czynników chęci angażowania się we współpracę w zespołach o zróżnicowanym składzie (występowanie instytucji publicznych) (Lind, Tyrel 1997). Taka konstrukcja daje możliwość osiągnięcia względnie wysokiej sprawności w rozwiązywaniu problemów społeczności lokalnych. Jednak w przypadku niskiego poziomu sprawiedliwości i zaufania może być podstawowym źródłem jej ograniczeń.

### **Zakończenie**

Społeczny wymiar planowania rozwoju gmin i powiatów to społeczna aktywność, uczestnictwo zarówno w planowaniu jak i realizacji procesów odnowy. Nie zawsze mamy jednak z nim do czynienia. Z tego powodu zadaniem nadrzędnym uspołecznienia procesów rewitalizacji jest uaktywnienie społeczności lokalnych i włączenie ich w proces zmian. Stanowi to jednocześnie szczególną trudność, nazywaną często barierą programowania strategicznego, ponieważ słabo wykorzystywany potencjał wynikający z realizacji zasady partnerstwa ogranicza zdolność władz wykonawczych samorządu terytorialnego do organizowania i przeprowadzania przedsięwzięć adekwatnych do

skali potrzeb i oczekiwań mieszkańców (Gąciarz 2004, s. 192). Praca środowiskowa powinna spotkać się z poparciem wszystkich zainteresowanych ideą empowerment: podmiotowym traktowaniem obywateli i ich wspólnot, przywracaniem osobom marginalizowanym poczucia sprawstwa i kontroli nad własnym życiem. W tym kontekście angażowanie służb społecznych w proces planowania i realizacji zmian rewitalizacyjnych wydaje się oczywiste. Skala tego zaangażowania w województwie lubuskim jest jednak ciągle niewielka. O ile do opracowania diagnoz na potrzeby programów rewitalizacji pracowników socjalnych zaprasza się chętnie, o tyle na dalszych etapach działań występują duże utrudnienia. Przyczyny tego stanu leżą w stosowanych przez samorządowców metodach prowadzenia rewitalizacji oraz w zasadach działania służb społecznych. Przedstawiciele samorządów nie zawsze doceniają wagę budowania spójności społecznej i nie są przekonani o tym, że podstawowe dla tej spójności więzi pomostowe wzmacnia się na poziomie lokalnym. Często za to odnoszą się do zasad demokracji przedstawicielskiej i odpowiedzialności władz za realizację zadań na rzecz mieszkańców. Służby społeczne nie są dla odmiany zainteresowane wypełnianiem nowych, dodatkowych obowiązków dzięki czemu poprzestają na przygotowaniu danych dotyczących skali i rodzaju problemów społecznych, nie angażują się jednak dodatkowo w wypełnianie zadań rewitalizacyjnych. Głównymi czynnikami tej sytuacji są wewnętrzne problemy w ich funkcjonowaniu (problemy kadrowe, natężenie prac administracyjnych, problemy z organizacją pracy) oraz zewnętrzne w stosunku do nich (wizja pracy służb społecznych przyjęta przez samorządy, oczekiwanie realizacji zadań redystrybucyjnych).

Jakość efektów rewitalizacji zależy od trzech podstawowych czynników: (1) potencjału innowacyjnego osób sprawujących funkcje kierownicze w organizacjach samorządu, (2) kompetencji współpracujących z nimi ekspertów oraz (3) formy zaangażowania mieszkańców. Dokonane analizy wskazują na występowanie nierównowagi zaangażowania we wszystkich z tych kategorii, skutkującej zaniechaniem działań aktywizujących mieszkańców. Zaburzenia działania występują tu także w procedurach racjonalności zarządzania zasobami a wraz z nimi budowania zespołów i dotyczą małego lub pozornego zaangażowania przedstawicieli służb społecznych. Utrudnienia te prowadzą do konsekwencji mających swoje przejawy przede wszystkim w osłabionej sprawności sfery publicznej, niskim poziomie innowacyjności stosowanych rozwiązań oraz często marnotrawieniu środków publicznych przeznaczanych na rewitalizację.

## Literatura

- BAZUŃ D., KWIATKOWSKI M. (RED.) (2017), *Rewitalizacja. Podejście partycypacyjne*, Oficyna Wydawnicza, Warszawa.
- BERGER-SCHMITT R. (2002), Considering social cohesion in quality of life assessments: concept and measurement, „Social Indicators Research”, 58, s. 103-128.
- DUDKIEWICZ M. (RED.) (2011), *Pracownicy socjalni: pomiędzy instytucją pomocy społecznej a środowiskiem lokalnym*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- FRĄCZAK-MÜLLER J. (2017a), „Bottom up” – duński model rewitalizacji partycypacyjnej, [w:] *Rewitalizacja. Podejście partycypacyjne*, red. D. Bazuń, M. Kwiatkowski, Oficyna Wydawnicza, Warszawa, s. 96-113.
- FRĄCZAK-MÜLLER J. (2017b), Łączą nas wspólne cele. Analiza zasad uspołecznienia procesów programowania strategicznego gmin i powiatów, „Rocznik Lubuski: Co nas łączy? Nauki społeczne wobec podzielonego świata”, 43(2), s. 49-63.
- FRĄCZAK-MÜLLER J., KWIATKOWSKI M. (2015), *Programowanie lubuskiej ekonomii społecznej: Analiza dokumentów strategicznych jednostek samorządu terytorialnego w zakresie rozwoju ekonomii społecznej w województwie lubuskim*, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej, Zielona Góra.
- GAĆIARZ B. (2004), *Instytucjonalizacja samorządności. Aktorzy i efekty*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa.
- GOLINOWSKA S. KOCOT E. (2013), *Spójność społeczna. Stan i perspektywy rozwoju społecznego kraju w przekrojach regionalnych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
- HAUSNER J., MARODY M. (RED.) (2000), *Jakość Rządzenia: Polska bliżej Unii Europejskiej*, Friedrich Ebert Stiftung, Warszawa.
- KEMP R. L. (2008), *Strategic Planning for Local Government: A Handbook for Officials and Citizens*, McFarland and Co, London.
- KWIATKOWSKI M. (2005), *Działania pozorne w systemie postmonocentrycznym*, [w:] *Normatywność współczesnej Polski*, red. J. Kwaśniewski, Uniwersytet Warszawski, Warszawa.
- LIND E. A., TYLER T. R. (1997), *The Social Psychology of Procedural Justice*, Plenum, New York.

- LORENS P. (2009), Współczesne tendencje w rozwoju struktur miejskich. Znaczenie procesów przekształceń i rewitalizacji, [w:] Wybrane zagadnienia rewitalizacji miast, red. P. Martyniuk-Pęczak, P. Lorens, Wydawnictwo Urbanista, Gdańsk.
- LUTYŃSKI J. (1990a), Nauka i polskie problemy. Komentarz socjologa. Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa.
- LUTYŃSKI J. (1990b), Działania pozorne, „Kultura i Społeczeństwo”, 2(21).
- MINTZBERG H., BOURGAULT J. (2000), Managing Publicly, The Institute of Public Administration of Canada, Toronto, Ontario.
- MARSHALL T. H. (1992), Citizenship and Social Class, [w:] Citizenship and Social Class, red. T. H. Marshall, T. Bottomore, Pluto, London.
- PHILIPS D. (2008), Social inclusion, social exclusion and social cohesion: tensions in a post-industrial world, źródło: [http://www.welfareasia.org/5thconference/papers/Phillips\%20D\\\_tensions\%20in\%20post-industrial\%20world.pdf](http://www.welfareasia.org/5thconference/papers/Phillips\%20D\_tensions\%20in\%20post-industrial\%20world.pdf) [data dostępu: 31.08.2018].
- PIETRASZKO-FURMANEK I. (1996), Partycypacja społeczna w środowiskach lokalnych, [w:] Subsidiarność, red. D. Milczarek, CEUW, Warszawa.
- ROTHSTEIN B. (2010), Social Traps and the Problem of Trust, Cambridge University Press, Cambridge.
- RYMSZA M. (RED.) (2012), Pracownicy socjalni i praca socjalna w Polsce. Między służbą społeczną a urzędem, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- SKALSKI K. (1996), Partycypacja społeczna w rewitalizacji starych dzielnic miejskich, [w:] Partycypacja obywatelska w życiu społeczności lokalnej. Stan, bariery, rekomendacje, red. G. Praweńska-Skrzypek, Fundacja „Międzynarodowe Centrum Rozwoju Demokracji”, Kraków.
- SZLACHETKO J. H., BORÓWKA K. (RED.) (2017), Ustawa o rewitalizacji. Komentarz, tom 1, Instytut Metropolitalny, Gdańsk.
- SZTOMPKA P. (2002), Socjologia. Analiza społeczeństwa, Znak, Kraków.
- THEISS W., SKRZYPCZAK B. (RED.) (2005), Edukacja i animacja społeczna w środowisku lokalnym, Stowarzyszenie Centrum Wspierania Aktywności Lokalnej CAL, Warszawa.
- USTAWA o rewitalizacji z 9 października 2015 r. (2015), <http://www.dziennikustaw.gov.pl/du/2015/1777/1>, [data dostępu: 31.05.2018].
- WWW.RPO.LUBUSKIE.PL (2018), Serwis Regionalnego Programu Województwa Lubuskiego, Ogłoszenia i wyniki naborów wniosków [data dostępu: 25.04.2018].



---

ZIOMBROSKI Z. (2010), Podsumowanie, [w:] Rewitalizacja miast polskich – diagnoza, red. Z. Ziobrowski, W. Jarczewski, Wyd. Instytut Rozwoju Miast, Kraków.

Joanna Frątczak-Müller

**NOT ALLOWED TO OR NOT ABLE TO? ANALYSIS  
OF THE ENGAGEMENT OF SOCIAL SERVICES  
IN REVITALIZATION PROCESSES**

**Keywords:** social services, revitalization, strategic programming, social participation, socialization process.

The article analyzes the engagement of social services in the planning and implementation of revitalization processes. Of particular interest here are the applicable rules of process socialization and their effects for the social life practice. A weak engagement of residents in revitalization areas raises questions about the scale and rules of cooperation between social workers and representatives of local governments in diagnosing, setting revitalization goals and tasks, and implementing tasks assigned to them. It is also essential to describe additional activities undertaken in social welfare centers under the motto 'revitalization' which concerns social inclusion, activation, and building a sense of responsibility for places of residence or social consultations. Based on the conducted studies, the author performs a two-fold analysis. The first issue analyzed is the quality of resident engagement in programming social changes in revitalization areas; the second one are obstacles to using expert knowledge of social services in implementing revitalization processes and their consequences for local development.

Joanna Frątczak-Müller

### NIE MOGĄ CZY NIE POTRAFIĄ? ANALIZA ZAANGAŻOWANIA SŁUŻB SPOŁECZNYCH W PROCESY REWITALIZACJI

**Słowa kluczowe:** służby społeczne, rewitalizacja, programowanie strategiczne, partycypacja społeczna, proces uspołecznienia.

Celem artykułu jest analiza zaangażowania służb społecznych w planowanie procesów rewitalizacji i ich realizację. Szczególnym zainteresowaniem zostały objęte stosowane reguły uspołecznienia tego procesu i ich konsekwencje dla praktyki życia społecznego. Słabe zaangażowanie mieszkańców obszarów rewitalizacji rodzi pytania o skalę i zasady współpracy pracowników socjalnych z przedstawicielami samorządów podczas opracowania diagnoz, wytyczania celów i zadań rewitalizacji oraz realizacji przypisanych do nich działań. Istotny jest także opis dodatkowych przedsięwzięć podejmowanych w ośrodkach pomocy społecznej pod hasłem „rewitalizacja” dotyczący włączenia społecznego, aktywizacji i budowania odpowiedzialności za miejsce zamieszkania, czy konsultacji społecznych. Na podstawie przeprowadzonych badań autorka analizuje jakość zaangażowania mieszkańców obszarów rewitalizacji w procesy programowania zmian społecznych oraz bariery wykorzystywania wiedzy eksperckiej służb społecznych w ich realizacji i ich skutki dla rozwoju lokalnego.