



Marian Kachniarz

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wydział Ekonomii, Zarządzania i Turystyki
Katedra Gospodarki Przestrzennej
marian.kachniarz@ue.wroc.pl

LOCAL GOVERNANCE **– MODEL REWITALIZACJI MAŁYCH MIAST W SUDETACH**

Streszczenie: W Polsce funkcjonują miejscowości o charakterze miejskim, posiadające wysokie walory kulturowe, które nie są stolicami gmin. W wielu z nich postępuje degradacja społeczna oraz dekapitalizacja infrastruktury (w tym cennego dziedzictwa). W artykule zaproponowano rozwiązanie w postaci instytucjonalnego modelu wsparcia skoncentrowanego na lokalnej społeczności. Model taki może być zatem próbą zmaterializowania zasad nowoczesnego zarządzania lokalnego definiowanego jako elastyczny model podejmowania decyzji oparty na luźnych powiązaniach poziomych pomiędzy różnymi aktorami (publicznymi i prywatnymi).

Słowa kluczowe: *local governance*, rewitalizacja, małe miasta, degradacja.

Wprowadzenie

Dolny Śląsk, a szczególnie Sudety, są unikalną w skali Polski koncentracją walorów dziedzictwa kultury materialnej. Szczególną uwagę przykuwa ich bogactwo i różnicowanie. Znajdziemy tu zabytkowe układy urbanistyczne, osobliwości architektury sakralnej, militarnej i pałacowo-parkowej, a także dziedzictwo zakonów, zabytki techniki czy średniowiecznego prawa. Cechami tego dziedzictwa są uwarunkowane historycznie wielokulturowość oraz stosunkowo słaba jego znajomość w Polsce [Gwosdz i Murzyn, 2003; Gwosdz, 2007].

Model zarządzania państwem i jego gospodarką, jaki obowiązywał w latach 1945-1990, miał destrukcyjny wpływ na dziedzictwo kulturowe Sudetów. Ludność polska, która napłynęła na te tereny, czuła się obco w nowym miejscu zamieszkania. Polityka komunistycznych władz pogłębiała poczucie tymczasowości, a brak samorządu lokalnego i całkowite niemal odcięcie się od przedwojennego dziedzictwa utrudniało powstawanie więzi z miejscem. W efekcie można było zaobserwować postępującą dekapitalizację majątku, kryzys małych miast i bezwzględny spadek liczby ludności na wielu obszarach [Heffner i Marszał, 2011].

Dopiero po transformacji ustrojowej i przywróceniu samorządności w 1990 r. wiele procesów dewastacji dziedzictwa zostało zatrzymanych. Sprzyjały temu zmiany instytucjonalne i własnościowe, które wzmogły odpowiedzialność za powierzone mienie. W ostatnich latach procesy te uległy przyspieszeniu wskutek objęcia ich wsparciem ze środków unijnych. Wiele zabytków było przedmiotem kompleksowej rewitalizacji, która przywróciła im pierwotny blask.

Nie można jednak oprzeć się wrażeniu, że te wzmoczone procesy rewaloryzacyjne omijają niektóre miejscowości czy wręcz całe obszary. Istnieje ciągle wiele miejsc, gdzie zahamowanie degradacji i przywrócenie stanu świetności jest ciągle niezrealizowanym postulatem. Pomimo unikalnych walorów kulturowych, których znaczenie wykracza poza granice naszego kraju, pogrążają się one w procesie dekapitalizacji. Pozostawanie na marginesie procesów modernizacyjnych pogłębia dystans do „uciekających” miejsc czy obiektów kulturowych, które takim procesom zostały poddane. Zwiększa to dodatkowo depresję społeczno-gospodarczą takich miejscowości [Heffner i Marszał, (red.), 2012].

W sposób najostrejszy problemy te występują w miejscowościach, które posiadają wysokie walory kulturowe, ale nie stanowią ośrodków centralnych danej gminy. Brak samostanowienia powoduje dominację interesów stolicy gminy nad ośrodkami peryferyjnymi. Do rywalizacji pomiędzy problemami bieżącymi a rozwojowymi dochodzi ponadto rywalizacja o środki z innymi miejscowościami w gminie, zwłaszcza gdy posiadają one większy potencjał ludnościowy, a co za tym idzie większe znaczenie przy wyborach władz. Tu także przejawia się specyfika Sudetów, których uwarunkowania historyczne skutkują wysokim stopniem urbanizacji i gęstą siecią niewielkich miast. Powoduje to niespotykane w skali kraju przypadki, gdy osady o charakterze miejskim nie stanowią stolicy gmin. Do takich miejsc zakwalifikować można m.in. Sokołowsko (gmina Mieroszów), Chełmsko Śląskie (w gminie Lubawka), Wambierzyce (w gminie Radków), Krzeszów (w gminie Kamienna Góra), Srebrną Górę (w gminie Stoszowice) czy Międzygórze (w gminie Bystrzyca Kłodzka). Wszystkie te miejscowości posiadają unikalne walory kulturowe w postaci zabytkowych układów urbanistycznych, kompleksów zabudowy sakralnej czy zabytków techniki. W większości straciły one dotychczasowe podstawy swej ekonomicznej egzystencji. Wraz z tym procesem postępuje degradacja społeczna oraz dekapitalizacja infrastruktury (w tym cennego dziedzictwa). Wiele podejmowanych w nich działań o lokalnym charakterze nie jest w stanie przynieść zadowalających rezultatów wobec dużej skali problemów [Hudson, 1994, s. 196].

Celem artykułu jest próba ukierunkowania działań rewitalizacyjnych takich miast opartych na koncepcji *local governance*. W tym celu przedstawiono model współpracy partnerskiej szeroko identyfikujący zarówno zasoby lokalne, jak i otoczenie zewnętrzne. By ukazać jego walory aplikacyjne, posłużono się przykładem konkretnego wdrożenia tej koncepcji w jednej z sudeckich miejscowości.

Artykuł jest wynikiem analizy literatury, badań bezpośrednich uwarunkowań funkcjonowania lokalnych systemów społeczno-gospodarczych i administracyjnych oraz prac koncepcyjnych opartych na syntezie zebranych informacji.

1. Uwarunkowania dla modelu rewitalizacji

Wypracowanie nowego modelu wsparcia dla takich obszarów musi uwzględniać przede wszystkim lokalne uwarunkowania i związane z tym specyficzne problemy społeczno-gospodarcze. Do takich należy np. brak identyfikacji społecznej z miejscowym dziedzictwem kulturowym. W przeszłości wynikało to przede wszystkim z „obcości” i braku szacunku dla tego otoczenia. Skutkowało to degradacją i wręcz unicestwieniem dużej jego części. Współcześnie jest to bardziej element braku zakorzenienia lokalnej społeczności w walorach. Wynika on z braku związku pomiędzy tymi walorami a podstawami egzystencji tej społeczności. Z faktu wartościowego dziedzictwa nie wynika wzrost dochodów mieszkańców. W tych przypadkach można zaobserwować efekt funkcjonowania lokalnej społeczności niejako obok tych zabytków i obok generowanego przez nie ruchu turystycznego.

W najnowszych trendach zarządzania sprawami publicznymi zwraca się uwagę, że największe efekty można uzyskać, łącząc kapitał społeczny i gospodarczy rozproszony w trzech sektorach – publicznym, prywatnym i społecznym (*non-profit*). Wyrosły na ich gruncie praktyczny kierunek reformowania administracji określanej mianem *public governance*, co Hausner tłumaczy jako partycypacyjne zarządzanie publiczne [Hausner, 2008, s. 24]. Podstawową przesłanką funkcjonowania administracji w tym modelu jest ciągły interaktywny kontakt z obywatelami (nieograniczony jedynie do wyborów), prowadzący do systemowej integracji działań lokalnego systemu społecznego. Oznacza to odejście od opartego na przymusie, hierarchicznego zarządzania w kierunku szerokiej koordynacji i współdziałania niezależnych podmiotów, jakimi są w lokalnym układzie np. organizacje społeczne, podmioty prywatne czy w końcu osoby fizyczne. W praktyce oznacza to przejście od tradycyjnego samorządu terytorialnego do nowoczesnego zarządzania lokalnego (*from local government to local governance*). John definiuje zarządzanie lokalne (*local governance*) jako elastyczny model podejmowania decyzji oparty na luźnych powiązaniach poziomych pomiędzy różnymi aktorami (publicznymi i prywatnymi) [John, 2001]. Z kolei według Stokera jest to system zarządzania, w którym granice między organizacjami, publicznym i prywatnym sektorem zacierają się – istotą są interaktywne relacje między instytucjami rządowymi i pozarządowymi (w tym prywatnymi) [Stocker, 1998].

Z drugiej strony model rewitalizacji takich miejscowości powinien wpisywać się w uwarunkowania zewnętrzne, w tym priorytety programów unijnych czy polską politykę rozwoju. Komisja Europejska, dostrzegając małą skuteczność dotychczasowych działań sektorowych w pobudzaniu rozwoju lokalnego, propaguje nowy model działań określany jako Community Led Local Development (CLLD). Konieczne jest zatem zbudowanie partnerstwa włączającego przedstawicieli różnych sektorów oraz wypracowanie spójnej strategii pozwalającej na całościowe rozwiązanie problemów (a nie realizację pojedynczych, niepowiązanych ze sobą działań).

Powyższe założenia europejskie zostały potwierdzone w założeniach do Umowy Partnerskiej przyjętych przez Rząd RP w dniu 15 stycznia 2013 r. Mowa w nich, że podstawowym celem CLLD jest zwiększenie udziału społeczności lokalnej w programowaniu i zarządzaniu rozwojem danego obszaru. Wydaje się, że wdrożenie podejścia CLLD będzie miało miejsce w kontynuacji działań finansowanych w ramach PROW. Warto zwrócić uwagę, że zgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej niektóre województwa

zwróciły szczególną uwagę na rozwój lokalny z udziałem społeczności. W projektach RPO na lata 2014-2020 wyodrębniły one osobną oś priorytetową dla działań związanych z podejściem CLLD. Zapewnia to możliwość podwyższenia poziomu dofinansowania projektów (z 85 do 95%) oraz możliwość obniżenia minimalnej liczby ludności objętej wspólną Strategią Rozwoju Lokalnego. W ten sposób także możliwe jest połączenie funduszy z EFROW, EFMR, EFRR i EFS. Spełnia się w ten sposób także postulat kompleksowości działań, nieograniczonych tylko do zadań związanych z modernizacją infrastruktury.

2. Założenia do propozycji modelu *local governance*

Kluczowym elementem rozwiązania scharakteryzowanych wcześniej problemów jest zaprogramowanie odpowiednich instytucji. Ich skuteczność zależy od dobrego dopasowania do zdiagnozowanych uwarunkowań. Dotychczasowy sposób działania polegał na sektorowym traktowaniu poszczególnych problemów. Każdy z nich realizował różne projekty oraz podejmował nieskoordynowane z innymi decyzje. Doprowadzało to do braku synergii pomiędzy tymi działaniami, a nawet do wzajemnie wykluczających się skutków.

Próba eliminacji dotychczasowych mankamentów oraz działanie skierowane na bardziej kompleksowe podejście musi spełniać następujące założenia:

- planowane rozwiązania muszą być zorientowane terytorialnie (nie jak dotychczas sektorowo),
- specyficzne problemy miejscowości wymagają skupienia skali interwencji na nich samych (ale z uwzględnieniem problemów całej gminy),
- muszą pobudzać zaangażowanie, ale i odpowiedzialność (budować podmiotowość lokalnego społeczeństwa),
- powinny być płaszczyzną koordynującą działania różnych sektorów, budując przez to efekt synergii,
- mają wpisywać się w zalecenia rozwoju kierowanego przez lokalną społeczność (CLLD),
- muszą spełniać instytucjonalne wymogi beneficjentów funduszy.

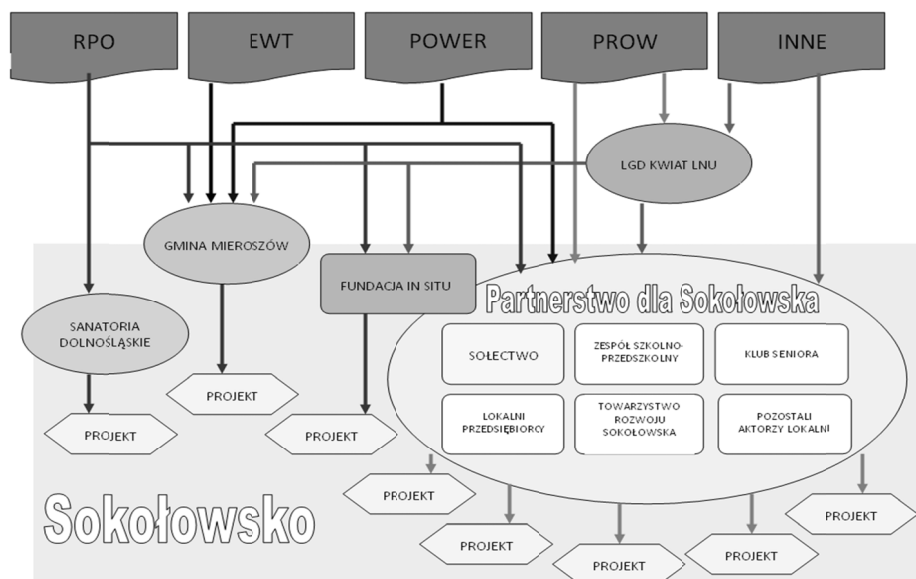
Nowy model wsparcia powinien wspomagać bardziej kompleksowe podejście. Wrazem tego powinno być partnerstwo, które będzie jednoczyć wszystkich interesariuszy. W jego skład powinni wchodzić zarówno przedstawiciele mieszkańców, lokalnych organizacji społecznych, biznesu (lokalnego i spoza Sokołowska), jak i osoby reprezentujące różne szczeble administracji (gminnej, powiatowej i wojewódzkiej). Tak zaplanowana struktura powinna mieścić się we wcześniej opisywanych zasadach rozwoju kierowanego przez społeczność (CLLD).

3. Konstrukcja modelu *local governance*

Wychodząc z powyższych uwarunkowań i założeń, proponuje się nowy model działań rewitalizacyjnych takich miejscowości. Proponowany model zachowuje zasadę struktury trójsektorowej w formie partnerstwa. Może to być nieformalny związek osób fizycznych, firm i instytucji połączony wspólnym porozumieniem. Znając jednak naszą sformalizowaną rzeczywistość, korzystniej będzie powołać specjalną strukturę posiadającą

jącą osobowość prawną. Podstawą formalną grupy może być stowarzyszenie powołane na bazie ustawy Prawo o stowarzyszeniach¹. Oznacza to, że członkami stowarzyszenia mogą być jedynie osoby fizyczne (odmiennie niż w LGD). W takim układzie reprezentantem gminy bądź przedsiębiorców mogą być ich przedstawiciele nieformalni. Nic nie stoi jednak na przeszkodzie, by firmy bądź samorządy (gminny, powiatowy, jak i wojewódzki) pełniły funkcję tzw. członków wspierających stowarzyszenia. Ważnym elementem przy powoływaniu takiej struktury jest bowiem reprezentatywność wszystkich interesariuszy lokalnych zarówno z sektora publicznego, społecznego, jak i gospodarczego.

Tak powołana struktura nie będzie mogła być specjalnym beneficjentem środków z PROW – nie jest bowiem LGD. Stowarzyszenie może jednak występować nadal jako wnioskodawca do małych projektów dystrybuowanych przez lokalne LGD. Ponadto może być stroną umów wsparcia zarówno z RPO, POWER, jak i innych funduszy. Przy odpowiednim sformułowaniu zasad RPO (np. poprzez dodanie wspomnianej już osi dla rozwoju z udziałem lokalnej społeczności) może pełnić także rolę organizacji „parasola” dla lokalnych inicjatyw. Wyrazem tego mógłby być fundusz regrantingowy dla małych projektów, podobny do funkcjonującego w LGD wspieranych przez PROW. Wizualizacją konstrukcji takiego modelu jest przykład jego operacjonalizacji dla jednej z sudetkich miejscowości (rys. 1). Bazuje on na przeprowadzonej przez autora niniejszego artykułu inwentaryzacji konkretnych zasobów lokalnych oraz możliwości finansowania inicjatyw rewitalizacyjnych w Sokołowsku.



Rys. 1. Model *Local governance* oraz możliwości jego wsparcia na przykładzie Sokołowska

Źródło: Kachniarz [2014, s. 17].

¹ [Ustawa z dnia 7 kwietnia 1987 r. Prawo o stowarzyszeniach].

O jego wysokich walorach praktycznych (wynikających z dokładnej znajomości zarówno problemów miejscowości, jak i mechanizmów sprawowania władzy lokalnej), świadczy fakt rekomendowania go do realizacji przez wszystkich interesariuszy².

Udział przedstawicieli sektora społecznego, gospodarczego i publicznego zapewniłby koordynację poszczególnych działań i uzyskiwanie efektu synergii. Jednocześnie doprowadziłby do lepszego dopasowania priorytetów poszczególnych sektorów do potrzeb i oczekiwań pozostałych. Byłaby to także znakomita płaszczyzna roboczych uzgodnień przy realizacji projektów wymagających współdziałania. Przykładowo w takiej formule dużo lepiej będzie przeprowadzić trudne projekty dotyczące rewitalizacji zasobów mieszkalnych o mieszanej własności (komunalno-prywatnej). Można także oczekiwać, że tego typu formuła wymusi wręcz włączenie mieszkańców w aktywne współtworzenie nowych projektów i zwiększy poczucie odpowiedzialności za nie.

Stowarzyszenie więc, skupiając wszelkie siły społeczno-gospodarcze, może stać się doskonałym partnerem dla wdrażania wielu programów dedykowanych takim miejscowościom. Może pełnić funkcje lokalnej agencji rozwoju, wypełniając założenia określone w dokumentach unijnych jako LCCD (Rozwój Kierowany przez Społeczność Lokalną). Jego sukces będzie zależał od wsparcia organizacyjnego, jakie uzyska na początku swego funkcjonowania od wszystkich interesariuszy. Gmina może zyskać w ten sposób partnera w rozwiązywaniu nabrzmiałych problemów oraz realizacji projektów rewitalizacyjnych. Udział lokalnej społeczności ma zapewnić włączenie w te inicjatywy i trwałość proponowanych rozwiązań. Urząd marszałkowski może w ten sposób wykreować model wsparcia dla miejscowości zdegradowanych o dużych walorach kulturowych. Stosunkowo niewielka miejscowość może być modelowym przykładem rozwiązań organizacyjno-finansowych nie tylko dla całej miejscowości, ale także dla dzielnic miast.

Podsumowanie

Uwarunkowania i charakter osiedli miejskich, niebędących stolicami gmin, a jednocześnie posiadających duże walory dziedzictwa kulturowego, wymagają specyficznej formy interwencji. Dotychczasowy okres programowania środków europejskich (2007-2013) wykazał, że stosowane instrumenty są mało skuteczne dla tej grupy miejscowości.

Zaproponowany w artykule model może być powielany we wszystkich małych miastach, które nie są stolicami gmin. Za pomocą prostych rozwiązań formalnoprawnych można stworzyć zręby instytucji, która może być laboratorium *local governance*. Skuteczne wdrożenie takich przedsięwzięć będzie jednak zależało od przekonania przedstawicieli różnych sektorów do idei partnerstwa i współdziałania. Może to się odbyć w formie wielu spotkań i debat na temat kształtu przyszłej współpracy. Kluczowe role odgrywały instytucje publiczne oraz odpowiedni lider lokalny. Te pierwsze muszą zaproponować zarys konkretnych rozwiązań i projektów realizacyjnych. Taką propozycją może być konieczność współdziałania (i współdziału) przy projektach rewitalizacji zasobów mieszkaniowych, a także fundusz regrantingowy (np. z RPO i POWER) dla wspierania lokal-

² Po wielu spotkaniach warsztatowych uznano go za docelowy schemat działania zarówno przez lokalną społeczność Sokołowska (efekt cyklu warsztatów), przedstawicieli władz lokalnych (szczególnie gminnego i powiatowego), jak i władz regionalnych (w tym Instytutu Rozwoju Terytorialnego we Wrocławiu).

nych drobnych projektów. Bez takich konkretnych propozycji trudno będzie zmobilizować lokalnych liderów, a z kolei od ich selekcji i motywacji będzie zależało powodzenie całego przedsięwzięcia.

Literatura

- Borowski H. (2013), *Wsparcie rozwoju angażującego lokalnej społeczności – wybrane doświadczenia zagraniczne*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Gwosdz K., Murzyn M.A. (2003), *Dylematy rozwoju sudeckiej gminy przygranicznej na przykładzie Lubawki* [w:] J. Runge (red.), *Granice, obszary przygraniczne, euroregiony*, Uniwersytet Śląski, Katowice.
- Gwosdz K. (2007), *W kraju Pana Boga. Krajobraz i dziedzictwo kulturowe Sudetów* [w:] Z. Górka, J. Więclaw-Michniewska (red.), *Badania i podróże naukowe krakowskich geografów*, t. III, Polskie Towarzystwo Geograficzne, Kraków.
- Hausner J. (2010), *Zarządzanie publiczne*, Scholar, Warszawa.
- Heffner K., Marszał K. (red.) (2011), *Rewitalizacja, gentryfikacja i problemy rozwoju małych miast*, „Studia KPZK PAN”, t. 136.
- Heffner K., Marszał K. (red.) (2012), *Przestrzeń publiczna małych miast*, „Studia KPZK PAN”, t. 144.
- Hudson R. (1994), *Institutional Change, Cultural Transformation and Economic Regeneration: Myths and Realities from Europe's Old Industrial Areas* [w:] A. Amin, Thrift N. (eds.), *Globalization Institutions, and Regional Development in Europe*, Oxford University Press.
- John P. (2001), *Local Governance in Western Europe*, Sage, London.
- Kachniarz M. (2014), *Laboratorium Local Governance. Opracowanie modelu partnerstwa dla rewitalizacji społeczno-gospodarczej miejscowości zdegradowanych – przykład Sokołowska*, Ekspertyza dla Instytutu Rozwoju Terytorialnego, Wrocław.
- Stoker G. (1998), *Governance as Theory: Five Propositions*, „International Social Science Journal”, Vol. 155.
- Ustawa z dnia 7 marca 2007 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Dz.U. 2007, nr 64, poz. 427 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1987 r. Prawo o stowarzyszeniach. Dz.U. 2001, nr 79, poz. 855 z późn. zm.

LOCAL GOVERNANCE – MODEL OF SMALL TOWNS REVITALIZATION IN SUDETES

Summary: There are many townships in Poland, with high cultural values, which are not the capital district. In many of them society degradation and infrastructure depreciation (including the valuable heritage) appear. The paper proposed to solve the problem by the model of community led local development support. This model can be therefore an attempt to materialised a modern local government rules, defined as flexible model to decisions making support by loose horizontal connections between various players (public and privat).

Keywords: local governance, revitalization, small towns, degradation.