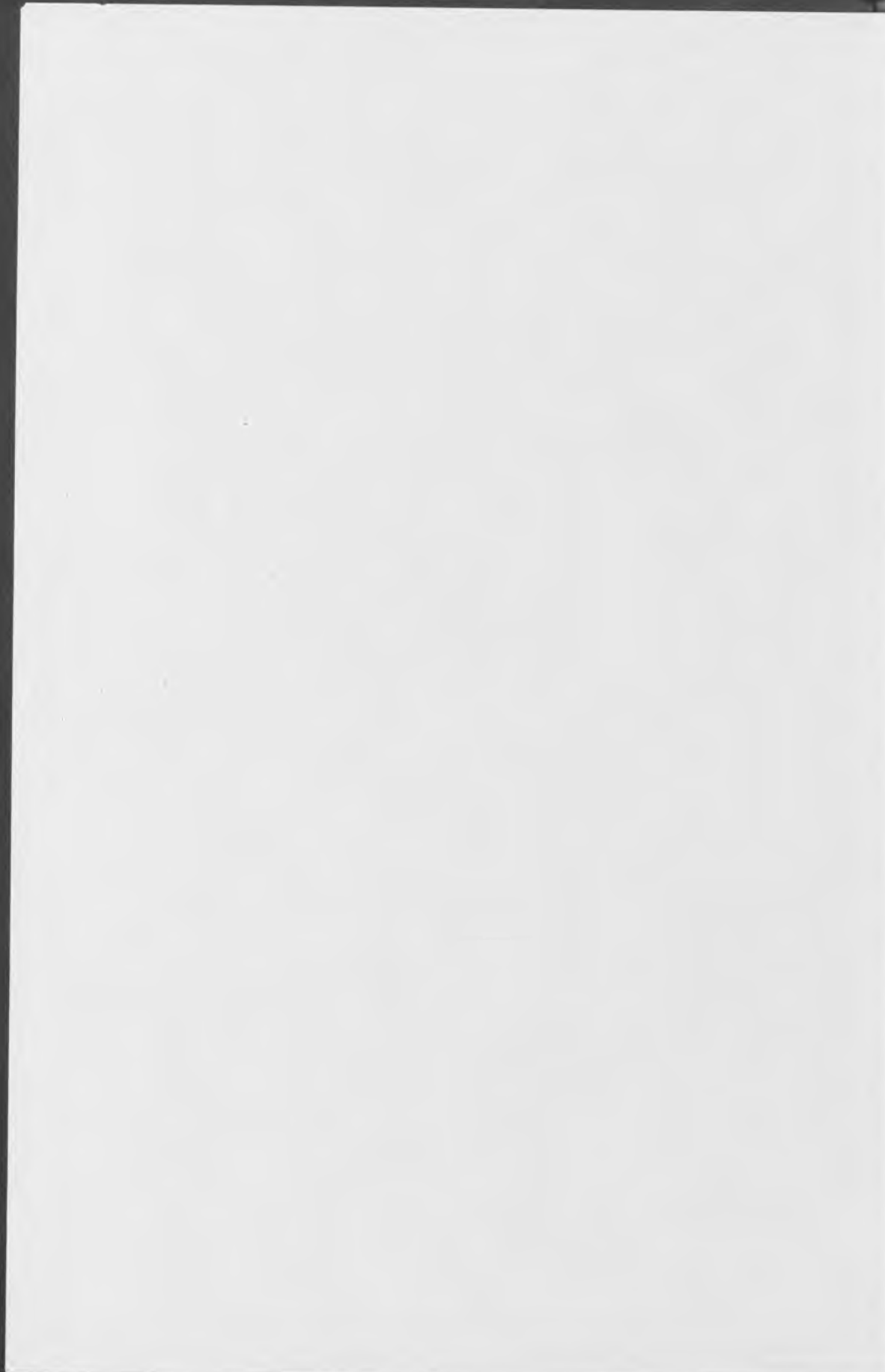


Rady osiedli:
w poszukiwaniu
sensu lokalnego działania



312357

zas-33 m-08

Z545265

UNIWERSYTET IM. ADAMA MICKIEWICZA W POZNANIU
SERIA SOCJOLOGIA NR 54

PIOTR MATCZAK

Rady osiedli:
w poszukiwaniu
sensu lokalnego działania



POZNAŃ 2008

ABSTRACT. Matczak Piotr. *Rady osiedli: w poszukiwaniu sensu lokalnego działania* [District councils: searching for a sense of local activity]. Adam Mickiewicz University Press, Poznań 2008. Seria Socjologia nr 54. Pp. 376, figs 67, tab. 62. ISBN 978-83-232188-5-2. ISSN 0554-8225. Polish text with a summary in English.

In the book the question is considered whether district councils are accountable representation of the urban communities and whether their activities satisfy the communities' needs. In the first chapter, concepts, and ideologies of local urban life are presented. Also, overview of local administrative structures functioning is given for the Polish context. In the second chapter, theories and results of studies on districts and local democracy are offered. In the third chapter a model is built, describing how district councils operate as a part of a wider system of a city's life. Finally, the results of the research conducted on the model basis are presented and conclusions are offered. It is argued that district councils in Polish cities hardly work as accountable representation of the urban communities and cannot be treated as units satisfying the communities needs either.

Piotr Matczak, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Instytut Socjologii, ul. Szamarzewskiego 89, 60-569 Poznań, Poland.



Recenzent: prof. dr hab. Bohdan Jałowiecki

Z 5 4 5 2 6 5

© Copyright by Piotr Matczak 2008

© Copyright for this edition by Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2008

Fotografia na okładce: Adam Choryński

Redakcja: Elżbieta Kostecka, Elżbieta Piechorowska

Redakcja techniczna: Dorota Borowiak

ISBN 978-83-232188-5-2

ISSN 0554-8225

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIWERSYTETU
IM. ADAMA MICKIEWICZA W POZNANIU
UL. NOWOWIEJSKIEGO 55

www.press.amu.edu.pl e-mail: press@amu.edu.pl

Wydanie I. Nakład 300 egz. Ark. wyd. 27,75. Ark. druk. 23,50

Druk i oprawa: SOWA Drukarnia Cyfrowa Sp. z o.o.
01-209 Warszawa, ul. Hrubieszowska 6a

Spis treści

Wstęp	7
1. Wprowadzenie	15
1.1. Społeczny wymiar osiedla	16
1.2. Rozumienie pojęcia osiedla w naukach społecznych	17
1.3. Koncepcje i ideologie dotyczące wspólnot lokalnych w miastach	29
1.3.1. Korzenie obecnego kształtu jednostek pomocniczych gmin	29
1.3.2. Założenia teoretyczno-ideologiczne osiedli	31
1.4. Formy zrealizowane: kształt organizacyjno-prawny i funkcjonowanie wspólnot lokalnych w polskich miastach	42
1.5. Działanie samorządu osiedlowego	48
1.5.1. Struktury spółdzielcze	48
1.5.2. Działanie samorządu osiedlowego	49
1.5.3. Aktywność mieszkańców	53
1.5.4. Usługi i warunki życia w osiedlach spółdzielczych	54
1.5.5. Realizacje urbanistyczne i ich wpływ na życie osiedlowe	56
1.5.6. Więź społeczna, integracja, uspołecznienie	57
1.5.7. Samorząd osiedlowy po 1990 roku – działanie	60
1.6. Idea osiedla i jej realizacje – podsumowanie	69
2. Badania dotyczące osiedli i samorządności: podejścia, teorie, wyniki	71
2.1. Pojęcie więzi społecznej i aplikacje pojęcia do badań nad osiedlem i miastem ..	73
2.2. Aktywność i uczestnictwo lokalne	93
2.2.1. Uczestnictwo w życiu publicznym – wprowadzenie	93
2.2.2. Definicja uczestnictwa	95
2.2.3. Formy oddolnego uczestnictwa	101
2.2.4. Uwarunkowania oddolnego uczestnictwa	104
2.3. Badania dotyczące aktywności i uczestnictwa lokalnego	113
2.3.1. Badania dotyczące oddolnego zaangażowania	113
2.3.2. Uczestnictwo i lokalne zaangażowanie – podsumowanie	122
2.4. Badania dotyczące działaczy lokalnych	128
2.5. Socjologiczna koncepcja podmiotowości i jej aplikacje do badania społeczności lokalnych	145
2.6. Patologia i normy społeczne w osiedlach	151
2.7. Systemowe podejście do miasta	160

2.8. Samorządność osiedlowa	165
2.8.1. Wstęp	165
2.8.2. Lokalne działania zbiorowe	192
2.8.3. Samorządność osiedlowa i lokalne działania zbiorowe – odsumowanie ..	202
2.9. Podsumowanie przeglądu literatury	205
3. Model działania rad osiedli – propozycja	213
3.1. Potrzeby mieszkańców	215
3.2. Wybór instytucjonalny	222
3.3. Radni osiedlowi	226
3.4. Zasoby	229
3.5. Instytucje	232
3.6. Alokacja zasobów	236
4. Działanie rad osiedli – wyniki badań	239
4.1. Pytania badawcze, model badawczy	239
4.2. Dane	242
4.3. Wyniki badań	246
4.3.1. System rad osiedli w Poznaniu i Kaliszu	246
4.3.2. Mieszkańcy i ich potrzeby	248
4.3.3. Radni osiedlowi	253
4.3.4. Instytucje	261
4.3.5. Zasoby	274
4.3.6. Alokacja zasobów	275
4.4. Wyniki badań – dyskusja	282
4.4.1. Liczba mieszkańców osiedla	282
4.4.2. Potrzeby	290
4.4.3. Wybór instytucjonalny	295
4.4.4. Radni	299
4.4.5. Zasoby	302
4.4.6. Instytucje	303
4.4.7. Alokacja	307
4.5. Podsumowanie	309
Literatura	322
Aneks 1. Przykłady działań podejmowanych przez rady osiedli w Poznaniu i Kaliszu	346
Aneks 2. Przykłady sukcesów, porażek, problemów, barier – klucz kodowy	347
Aneks 3. Zestawienie zgromadzonych danych	350
Aneks 4. Lista poszukiwanych informacji do wywiadów z radnymi osiedlowymi ..	353
Indeks nazwisk	354
Indeks rzeczowy	361
District councils: searching for a sense of local activity (Summary)	370

Wstęp

Książka niniejsza nie posługuje się pojęciem władzy – powinna więc zyskać zainteresowanie anarchistów. Dotyczy ograniczenia roli państwa, znaczenia tradycji i dbałości wspólnot o swój los – powinna być ciekawa dla konserwatywnej prawicy. Pokazuje strukturalne przeszkody odbierające grupom społecznym (zwykle pokrzywdzonym) szansę na dobrobyt – jest to problematyka interesująca dla lewicy.

Przedmiotem zainteresowania jest działanie rad osiedli – stosunkowo mało znanych jednostek pomocniczych samorządu w miastach. Podstawowe pytanie podjęte w książce brzmi następująco: czy działanie systemu rad osiedli przyczynia się do lepszego zaspokajania potrzeb mieszkańców?

Celem przeprowadzonych badań była diagnoza funkcjonowania rad osiedlowych. Temat nawiązywał do pytania postawionego w latach siedemdziesiątych przez Jana Turowskiego: „Czy samorząd osiedlowy jest tworem autentycznym, czy sztucznym (pod kątem zaspokajania potrzeb mieszkańców)?”, a także do badań Anny Turskiej z lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych, dotyczących instytucjonalnego dostosowania rad osiedlowych na potrzeby mieszkańców.

Problematyka książki dotyczy lokalnego zaangażowania obywatelskiego, roli lokalnych społeczności, zasady pomocniczości i samorządności, mieszkalnictwa i wzorów życia miejskiego. Wspomniane tematy wiążą się z rozległymi dyskusjami. W Polsce szczególnie znaczący spór dotyczy społeczeństwa obywatelskiego (jego żywotności i możliwości odbudowy) i samoorganizacji społecznej. Dyskutowane są też kwestie żywotności wspólnot lokalnych, działania samorządności, przemian życia w mieście. Spory te odnoszą się do lokalnego, ale także szerszego, globalnego kontekstu. Putnam wzbudził dyskusję, stawiając tezę o upadku żywotności wspólnot lokalnych w USA. Giddens uznał, że współcześnie nastąpiło odseparowanie życia społecznego od terytorium w sensie fizycznym. Wielu badaczy zauważa, że urynkowanie działania władz publicznych – samorządowych w szczególności (na przykład w postaci opisywanej hasłem *New Public Management*) – przyniosło przemianę działania administracji – od *government* do *governance*.

Powyższe tezy stanowią ogólniejszy kontekst badanego zagadnienia, które samo w sobie jest szczegółowe. W niniejszej książce uwaga skoncentrowana jest na konkretnym przypadku, zaś intencją jest to, by wnioski mogły służyć do uogólnień.

Do zainteresowania się jednostkami pomocniczymi samorządu skłonił mnie śp. Profesor Piotr Buczkowski, wielki zwolennik lokalnej aktywności obywatelskiej. Później, przy jakiejś okazji, jeden z urzędników miejskich zwierzył mi się ze swoich wątpliwości dotyczących rad osiedli, pytając: „Co z tymi jednostkami zrobić? Jak one powinny działać? Czy one mają w ogóle sens?” Te pytania i pierwsze próby poszukiwania odpowiedzi uświadomiły mi, że jest to kwestia istotna, natomiast odpowiedź wcale nie jest prosta. W pracy podejmuję wysiłek poszukania podstaw działania rad osiedli. Jest to forma organizacyjna, która pociąga za sobą pewne koszty – mierzone wydatkami budżetów miast, ale także wysiłkiem i zaangażowaniem mieszkańców. Czy są to wydatki uzasadnione korzyściami, które przynoszą te jednostki? Na tle całości funkcjonowania miast rady osiedli odgrywają mniejszą rolę. Tym niemniej pochłaniają milionowe kwoty. Czy są to dobrze wydane pieniądze podatników?

Problematyka rad osiedlowych była w Polsce przedmiotem badań w latach sześćdziesiątych, siedemdziesiątych i osiemdziesiątych. Później badań na ten temat było stosunkowo niewiele. Odrodzenie samorządności w roku 1990 przyniosło fundamentalne zmiany w otoczeniu rad osiedlowych. Publikacje z ostatnich lat na temat rad osiedlowych (dość nieliczne) krytycznie oceniają ich działanie. Jednocześnie z trudem można znaleźć konstruktywne koncepcje dotyczące ich funkcjonowania. Realne znaczenie rad osiedlowych jest małe. Z wyjątkiem Krakowa, gdzie rady mają stosunkowo większe budżety i kompetencje, w innych miastach są one zwykle marginalne – ich budżety nie przekraczają 1% budżetu miasta. Jednak rady gromadzą wielu lokalnych aktywistów. Jest to często grono kilkuset osób, których wysiłek i zaangażowanie budzą szacunek. Niemniej jednak wydaje się, że entuzjazm wygasa, zaś dominować zaczyna nastrój frustracji.

Ustawa o samorządzie terytorialnym stosunkowo ogólnie określiła funkcje i sposób tworzenia rad osiedlowych. Można zaryzykować twierdzenie, że realne „wypełnienie treścią” zapisów ustawy dało niezadowolające wyniki. Niniejsza książka jest próbą analizy, jakie są podstawy działania rad i jak wygląda ich realne działanie obecnie. Jest to temat zasadniczy, a zarazem punkt wyjścia do wskazania kierunku pozytywnych propozycji.

W książce omówionych jest szereg koncepcji i teorii, niekiedy różniących się znacznie od siebie. Jednak całość pracy, zwłaszcza w swych częściach krytycznych i analitycznych, opiera się na założeniach, które wywodzą się z dwóch zasadniczych źródeł. Pierwszym jest koncepcja Jamesa Colemana,

podsumowana w pracy *The Foundations of social theory*. Teoria Colemana i jej założenia stanowią zasadniczą bazę teoretyczną niniejszej pracy. Drugim źródłem jest nowy instytucjonalizm, zwłaszcza w wersjach Elinor Ostrom oraz Olivera Williamsona. Praca nie ma charakteru teoretycznego i dlatego nie zawiera wykładu teoretycznej koncepcji autorskiej, przedstawia jedynie niezbędne odniesienia do źródłowych koncepcji. Zależność pracy od powyższej wskazanych teorii jest jednak większa niż mogłyby na to wskazywać, raczej nieliczne, odniesienia do prac wspomnianych autorów.

Niniejsza praca jest próbą stworzenia modelu działań publicznych, których punktem wyjścia jest założenie o maksymalizującym charakterze ludzkich działań – dążeniu jednostek do zwiększania swojego dobrobytu. Empirycznym punktem odniesienia jest działanie rad osiedlowych. Głównym celem pracy jest stworzenie modelu umożliwiającego normatywną analizę rozwiązań instytucjonalnych. Chodzi zatem o odpowiedź na pytanie czy istniejące formy działania rad są efektywne, czy pomagają obywatelom w zaspokajaniu ich potrzeb? Stworzony model opiera się na przykładzie rad osiedli w Poznaniu. Pewnym punktem odniesienia są rady w Kaliszu (i w węższym zakresie – także w innych miastach). Rodzi to pytanie o ogólność modelu. Należy go traktować jako produkt wyjściowy, wymagający kalibracji, co oznacza konieczność uchylania pewnych, przyjmowanych roboczo, założeń. W praktyce polegałoby to na zbadaniu wpływu dodatkowych czynników na zachowanie modelu: wielkości miasta, wielkości budżetów rad, liczby radnych, zakresu działań, ścisłości uregulowań przez radę miasta itd. Niniejsza praca jest – z tego punktu widzenia – jedynie początkiem badań.

W kontekście zastosowanej koncepcji niezbędne wydaje się wyjaśnienie dotyczące pojęcia instytucji. W pracy przyjęte jest zasadniczo rozumienie ustalone w ramach nowego instytucjonalizmu, gdzie instytucja oznacza (w uproszczeniu) uporządkowany sposób działania. Jest to rozumienie odmienne od ujęcia, w którym instytucją jest np. urząd miasta lub jego jednostki. Niektórzy autorzy, których poglądy są referowane, posługują się pojęciem instytucji w tym drugim rozumieniu. Zachowanie całkowitej czystości terminologicznej byłoby trudne i miejscami sztuczne. W niektórych zatem przypadkach rozpoznanie rozumienia pojęcia instytucji wymaga odniesienia do kontekstu.

Wyjaśnienia wymaga też główne pojęcie pracy: rady osiedli. W ustawie o samorządzie terytorialnym użyty jest ogólny termin „jednostka pomocnicza gminy”, który odnosi się także do sołectw w gminach wiejskich¹. Stosowane są też pojęcia osiedla i dzielnicy miejskiej. Używane w pracy pojęcie

¹ Ścisłej mówiąc, w gminach miejskich sołectwa też mogą istnieć.

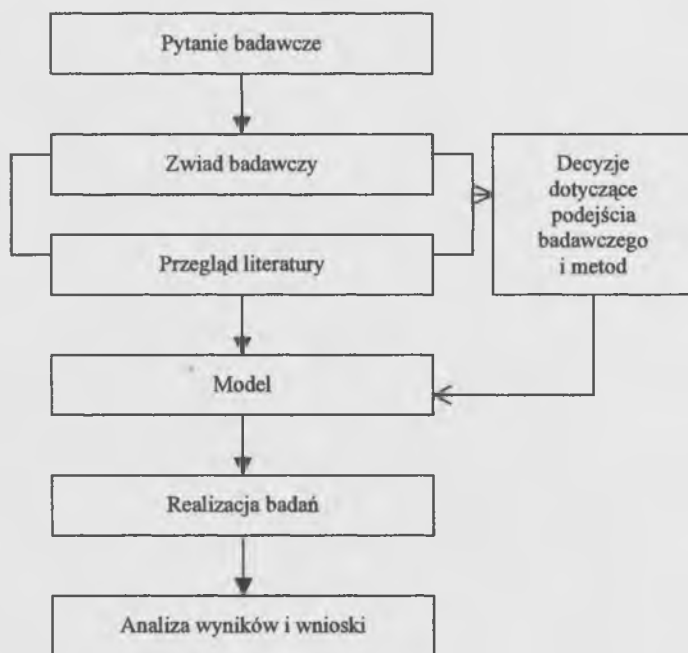
rady osiedla, traktowane jako tożsame z pojęciem rady dzielnicy, jest określeniem nawiązującym do jednostki w sensie administracyjnym. Niektórzy autorzy oddzielają te dwa pojęcia i spór ten jest w pracy referowany. Dla całości pracy dystynkcja ta nie jest jednak niezbędna i stąd pojęcie rady osiedla jest traktowane jako zasadnicze.

Jak wspomniano, praca niniejsza nie ma charakteru teoretycznego. Wskazać można dwa podejścia do badań w naukach społecznych. W pierwszym przypadku punktem wyjścia jest pewien problem praktyczny, faktyczne zjawisko, które badacz uznaje za interesujące i warte badań. W drugim podejściu punktem wyjścia jest istniejąca literatura: teorie, wyniki badań, konceptualizacje, metody itd. Są one przedmiotem analizy i bywają też poddawane testom empirycznym. Nie istnieją, jak się wydaje, powody, by któreś z tych podejść uznać za ważniejsze.

W niniejszej pracy punktem wyjścia jest problem praktyczny: sposób działania rad osiedlowych i ich zdolność do zaspokajania potrzeb mieszkańców. Pierwszym krokiem analizy jest przegląd literatury. B. Jałowiecki oraz M. Szczepański używają sformułowania „socjologia osiedli” dla badań w tej dziedzinie. Rzeczywiście wydaje się, że prowadzono w Polsce stosunkowo dużo badań na ten temat. Częściowo można to wytłumaczyć tym, że powojenny deficyt mieszkań (mający korzenie jeszcze przedwojenne, a znacznie wzmocniony dewastacją będącą skutkiem drugiej wojny światowej oraz powojennym, wysokim przyrostem naturalnym) okazał się na tyle kłopotliwy dla władz, że ta „przerzuciła” odpowiedzialność za jego rozwiązanie na odradzającą się w 1956 roku spółdzielczość. W efekcie, spółdzielczość mieszkaniowa rozwinęła się w Polsce w stopniu nieproporcjonalnie dużym w porównaniu z innymi krajami komunistycznymi (nie wspominając o krajach o gospodarce rynkowej, gdzie prywatne budownictwo zawsze odgrywało zasadniczą rolę). Zatem przedmiot badań był w Polsce bardziej wyrazisty niż w innych krajach. Można odnaleźć sporo prac na temat życia społecznego w osiedlach. Jest jednak kwestią dyskusyjną, czy można traktować badania nad osiedlami jako subdyscyplinę socjologii.

Przegląd literatury i badań dotyczących osiedli miał na celu rozpoznanie istniejącej wiedzy, ale celem było także zachowanie ciągłości refleksji. Łojko *et al.* (1989) diagnozowali brak kumulacji literatury dotyczącej samorządności, a także odrębność badań w ramach poszczególnych dyscyplin. W niniejszej pracy podjęty został wysiłek podsumowania istniejącej wiedzy i jej aplikacji do opisu przypadku. Stąd stosunkowo szeroko prezentowane są badania na temat osiedli sprzed roku 1990, dotyczące rzeczywistości odmiennej od dzisiejszej. Było to wynikiem przyjętego podejścia instytucjonalnego, które podkreśla instytucjonalną ciągłość zjawisk społecznych i ich zakorzenienie.

Praca wychodzi od problemu praktycznego, a następnymi krokami były: przegląd literatury oraz zwiad badawczy, stworzenie modelu, realizacja badań, analiza zebranych danych oraz wnioski uwzględniające wstępną propozycję rozwiązań (rys. 1).



Rys. 1. Kroki postępowania badawczego

Przegląd piśmiennictwa dotyczącego rad osiedli oparty jest głównie na literaturze polskiej. Wynika to z kilku powodów. Po pierwsze, osiedla stanowiące zasadniczy przedmiot badań, często przybierały postać osiedli spółdzielczych. Był to w dużej mierze polski fenomen i przedmiot refleksji polskich badaczy. Oczywiście w innych krajach podobne jednostki występują, lecz ich kształt i znaczenie są uzależnione od lokalnych tradycji, przemian kształtu administracji itd. W innych krajach, jak się wydaje, zainteresowanie osiedlami było mniejsze. Badania na temat *district councils*, *parish councils*, *Bezirksbeiräte* i podobnych jednostek są prowadzone, lecz zwykle w kontekście dyscyplin szczegółowych, np.: prawa, administracji publicznej, ekonomii usług publicznych itp.

W przeglądzie pominięta jest też bardzo rozległa literatura dotycząca wspólnot lokalnych (*community studies*) oraz sąsiedztwa (*neighborhood*). W obydwu przypadkach liczba prac dotyczących tych pól badawczych

uniemożliwiała sensowne zaplanowanie takiego wysiłku. Poza tym sytuacja w krajach Europy Zachodniej, a zwłaszcza w Stanach Zjednoczonych, tak dalece odbiega od polskiej rzeczywistości, że aplikacja doświadczeń jest bardzo kłopotliwa – w kontekście postawionego w pracy problemu.

Innym czynnikiem jest brak materiału porównawczego. Jak zwraca uwagę Musil (2002), badania miast prowadzone przez zachodnich badaczy oraz badaczy z Europy Środkowej i Wschodniej były w dużej mierze odseparowane od siebie. Trudno zatem poszukiwać oparcia w istniejącej literaturze. Biorąc pod uwagę powyższe powody, próba zrealizowania wyczerpującego przeglądu literatury zagranicznej, która dostarczyłaby informacji w kontekście postawionego pytania, była ryzykowna. W szczególności przedsięwzięciu takiemu groziła wycinkowość i okazjonalność. W efekcie zdecydowano się pozostać przy polskiej literaturze (i tak bardzo obfitej).

Pierwsza część przeglądu literatury, dotycząca wizji i ideologii osiedli, bliska jest analizom polityk (*policy analysis*), zwłaszcza w tych wersjach, które koncentrują uwagę na roli wiedzy, ideologii, na podejmowaniu decyzji w ramach polityk publicznych (*policies*). Przegląd literatury ukazał trudność we wskazaniu koncepcji, która byłaby bez zastrzeżeń pomocna w odpowiedzi na postawione pytanie badawcze. W następnym kroku przygotowane zostały badania empiryczne, których kształt brał pod uwagę wnioski płynące z przeglądu literatury i przeprowadzonego zwiadu badawczego.

Najpierw przygotowano, na podstawie kilku istniejących koncepcji (w szczególności koncepcji Anny Turskiej) oraz w nawiązaniu do koncepcji Colemana i nowego instytucjonalizmu, model działania rad osiedli. Propozycję tę można traktować jako uzupełnienie istniejących podejść teoretycznych.

Zasadniczą część badania przeprowadzono w okresie: jesień 2003 roku – wiosna 2004 roku. Wykorzystano szereg technik badawczych zarówno ilościowych, jak i jakościowych. Od lat sześćdziesiątych w badaniach osiedli stosowano dość szeroko badania ankietowe – np. przez Turowskiego, Jałowickiego, Turską, Wodza i innych. Zasadniczą wątpliwość, jaką można zgłosić względem tych badań związana jest z tym, że rady osiedli nie są znane mieszkańcom (lub są mylone z administracją spółdzielczą itd.)². Zbadanie, jaki jest zakres niewiedzy i nieporozumień w tym zakresie jest zagadnieniem ciekawym, nie to jednak było przedmiotem zainteresowania. Rozwiązanie, które było w tej sytuacji możliwe do przyjęcia, to badanie pewnej potencjalności rozwiązań i działań rad osiedli. Należałoby wówczas założyć, że pewne rozwiązania, dotyczące życia osiedlowego, istnieją w świadomości mieszkańców, lecz nie są realizowane. Przeprowadzony zwiad badawczy sugerował odrzucenie takiej możliwości.

² Ulasiński (1996) pisze, że rady są „nieobecny” elementem w życiu miasta.

W efekcie pojawiło się pytanie: w jaki sposób przeprowadzić badania rad osiedli, które pozwolą uniknąć wskazanych powyżej trudności, a jednocześnie spełnią warunek reprezentatywności. Warunek ten oznaczał, w tym kontekście, niemożność oparcia się wyłącznie na badaniach jakościowych. Kwestie poruszone w badaniach dotyczą spraw będących przedmiotem dyskusji publicznej oraz (potencjalnie) decyzji związanych z dysponowaniem pieniędzmi podatników. W związku z tym badania jakościowe, nawet jeśli są trafne i rzetelne (w sensie metodologicznym), są łatwe do zakwestionowania ze względu na niereprezentatywność. W rezultacie przyjęto podejście „kompleksowe” łączące z jednej strony badanie empiryczne – na podstawie istniejącej wiedzy (oraz stwierdzonych „białych plam”) oraz podejście modelowe (gdzie intencją jest rozpoznanie istniejących, istotnych zmiennych oraz stworzenie modelu stanowiącego opis danego fragmentu rzeczywistości). Z drugiej strony w badaniach dokonano połączenia podejścia jakościowego z ilościowym. Badanie ilościowe oparte było na dwóch źródłach: danych zastanych (wydatki rad, poziom frekwencji wyborczej, dane dotyczące charakterystyk powierzchni osiedli itd.) oraz wywiadach pogłębionych. W tym drugim przypadku, po dokonaniu transkrypcji oraz zakodowaniu danych, wykorzystywano je także w postaci ilościowej. Wywiady te były przeprowadzone według ściśle nakreślonej procedury doboru badanych osób, przy czym intencją było uniknięcie „skrzywienia” próby, w ramach badanej populacji radnych – lokalnych aktywistów.

Przeprowadzone analizy danych pokazują specyfikę działania rad w poszczególnych interesujących aspektach. W podsumowaniu nie udało się stwierdzić, by rady przyczyniały się do zaspokajania potrzeb mieszkańców. Poza tym zaobserwowano znaczący determinujący wpływ wielkości osiedla na jego działanie. Janusz Ziółkowski, jeden z pionierów badań osiedli, zgłosił niegdyś postulat „(...) by socjolog – oprócz analizy tego, co jest w zakresie zjawisk i procesów społecznych – pokusił się również o sformułowanie tez na temat tego, co powinno być” (Ziółkowski 1965, s. 238). W podsumowaniu wskazanych jest kilka sugestii i przykładów zmierzających w tym kierunku.

Część materiałów przedstawiana w niniejszej książce była już prezentowana podczas kilku konferencji: „Terytorium, region, miejsce – czas i przestrzeń w geografii”, zorganizowanej przez Uniwersytet Łódzki oraz Wyższą Szkołę Gospodarki w Bydgoszczy, w maju 2007 roku w Łodzi; „7th Conference of European Sociological Association”, we wrześniu 2005 roku w Toruniu; „Struktura i tendencje przemian przestrzeni dużych miast w Polsce i w wybranych krajach Europy Środkowej i Wschodniej na początku XXI wieku”, w maju 2005 roku w Rzeszowie; „Czy społeczny bezruch? Społeczeństwo obywatelskie miasta Poznania”, zorganizowanej przez Instytut Socjologii UAM, w maju 2005 roku w Poznaniu. Komentarze uczestników konferencji

były bardzo pomocne. Dwukrotnie miałem okazję prezentować fragmenty pracy na seminarium prowadzonym przez prof. Marka Ziółkowskiego, którego sugestie oraz uwagi innych uczestników były bardzo cenne.

Część zebranych materiałów, które prezentowane są poniżej, była omawiana w opublikowanych już, następujących artykułach:

MATCZAK P., FIGIEL A. (2007), Wspólnoty osiedlowe a instytucje: funkcjonowanie samorządów pomocniczych w oczach radnych Poznania i Kalisza, w: M. Malikowski, S. Solecki (red.), *Przemiany przestrzenne w dużych miastach Polski i Europy Środkowo-Wschodniej*, Kraków: Nomos.

MATCZAK P. (2006), Between community and administration: the case of district councils in the city of Poznań, Poland, *Greek Review of Social Research* No 121.

MATCZAK P., FIGIEL A. (2006), Sukcesy i porażki jednostek pomocniczych samorządu terytorialnego w Poznaniu i Kaliszu w opiniach ich działaczy, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* nr 4.

MATCZAK P. (2006), Czynniki podejmowania działalności w samorządach pomocniczych. Przykłady Poznania i Kalisza, w: M. Nowak, M. Nowosielski (red.), *Czy społeczny bezruch?*, Poznań: Instytut Zachodni.

*

Jestem wdzięczny wielu osobom, dzięki którym praca mogła powstać. Moje zainteresowania problematyką samorządności zainspirował Profesor Piotr Buczkowski. Ideę badań i proces zbierania danych zainicjował Dariusz Jędraszak. Dwa granty badawcze Dziekana Wydziału Nauk Społecznych UAM oraz pomoc finansowa Urzędu Miasta Poznania pomogły mi w zebraniu danych. Pragnę podziękować radnym poznańskich i kaliskich rad osiedlowych, którzy zechcieli poświęcić swój czas moim badaniom. Mogę mieć tylko nadzieję, że ich wysiłek nie był daremny.

Do realizacji badań przyczynili się: Aleksandra Dzieża, Anna Kamińska, Marek Nowak, Karolina Smektała, Marcin Wojtkowiak, Katarzyna Zarzycka, Justyna Ziółkowska. W opracowaniu i analizie danych pomogła Agnieszka Figiel. Sugestiami statystycznymi służyli Marzenna Zakrzewska i Jan Hauke. W wykorzystaniu programu MapInfo pomagał Robert Hoffmann. Swoim doświadczeniem i informacjami wspierali mnie: Andrzej Porawski z Biura Związku Miast Polskich, Elżbieta Malczewska z Urzędu Miasta Kalisza, Leszek Kłarczyński, Wojciech Lewandowicz, Elżbieta Sparażyńska z Urzędu Miasta Poznania. Literaturę pomógł mi zdobyć Roman Konieczny.

Chciałbym w tym miejscu podziękować recenzentowi pracy Profesorowi Bohdanowi Jałowieckiemu oraz redaktorkom książki Elżbiecie Kosteckiej i Elżbiecie Piechorowskiej z Wydawnictwa Naukowego UAM.

Moja żona Viktoria oraz dzieci: Tomek, Szymon i Michał, czasami byli w stanie oderwać mnie od komputera. Bez tych interwencji, być może praca powstałaby szybciej, lecz zapewne nie byłaby lepsza.

Wprowadzenie

Niniejsze rozważania dotyczą działania rad osiedlowych w miastach. Na początek wyjaśnienia wymaga przedmiot analiz, a także to, jak należy go postrzegać w świetle już istniejących badań. W polu zainteresowania znajdują się działania podejmowane przez mieszkańców, dotyczące ich potrzeb, w szczególności związanych z miejscem ich życia oraz rola rad osiedli w zaspokajaniu tych potrzeb. Ze względu na przedmiot, jest to zatem obszar bliski badaniom nad mieszkalnictwem (*housing studies*), w kontraście do innych poddyscyplin socjologii: socjologii rodziny, socjologii pracy, socjologii religii itd. Ze względu na istotną rolę otoczenia jest to przedmiot zainteresowania bliski tym podejściom, które kładą nacisk na aspekt przestrzenny. Widoczne to jest w szczególności w geografii, lecz obecne także w niektórych koncepcjach socjologicznych – za przykład może posłużyć szkoła chicagowska. Ze względu zatem na rolę otoczenia, profil zainteresowania odmienny jest od tych podejść w badaniach społecznych, które abstrahują od przestrzennej lokalizacji życia społecznego.

Działania zbiorowe, mające na celu zaspokajanie potrzeb indywidualnych i grupowych, można potraktować jako jeden z głównych obszarów badawczych socjologii w ogóle. Niniejsza praca koncentruje się jednak na sposobach radzenia sobie z trudnościami wpisanymi w działania zbiorowe. Od lat sześćdziesiątych problem ten stał się przedmiotem dyskusji³. Wypracowane stanowiska zakładają możliwość budowy modeli zachowań, które pozwalają opisywać empiryczne oraz teoretyczne ich warianty. W tym zakresie pole zainteresowania niniejszej pracy różni się od tych podejść, które zakładają trwałość wzorów ludzkich działań lub jedynie możliwość opisu tych wzorów. Sprawy publiczne lokalnej zbiorowości są w znacznej większości rozstrzygane za pomocą systemu politycznego. W pracy nacisk położony jest na funkcjonalną rolę systemu politycznego, mniej zaś na formalną analizę tego systemu (jak w analizach politologicznych).

³ Pole dyskusji zakreśliły prace Olsona (1965), Schellinga (1978), Hardina (1968).

Poruszana problematyka mieści się w zakresie zainteresowań socjologii miasta. Jednocześnie znajduje się też w polu badań socjologii ruchów społecznych socjologicznych, społeczeństwa obywatelskiego; badań wspólnot lokalnych (*community studies*) i innych dyscyplin socjologii. W każdej z tych poddyscyplin istnieje wiele podejść i wypracowano wiele teorii. Tylko część z nich jest omawiana poniżej, w szczególności te, które związane są z głównym przedmiotem zainteresowania: działaniem rad osiedli.

W pracy podjęto próbę stworzenia modelu, który pozwalałby analizować lokalne działania zbiorowe. Jest to zatem, po pierwsze, przedsięwzięcie zmierzające do budowy modelu, a nie wyłącznie analiza przypadku. Po drugie, model ma mieć charakter normatywny, a nie wyłącznie opisowy (pozytywny). Co więcej, ma on umożliwiać ocenę efektywności istniejących rozwiązań. Jest to oczywiście przedsięwzięcie ryzykowne. Jeśli jednak pamiętać o wyjściowym pytaniu, podejście normatywne jest nieuchronne.

Przedmiotem badań są działania lokalne, związane z funkcjonowaniem jednostek pomocniczych w miastach (rad osiedli lub rad dzielnic). Zasadnicza część badań dotyczy Poznania i Kalisza, choć w pewnym zakresie wykorzystane są dane dotyczące innych miast. W obecnej formie, jednostki pomocnicze gmin powstały na mocy ustawy o samorządzie terytorialnym z 1990 roku. Są to jednostki mało znane, stanowią miejski odpowiednik rad sołeckich, lecz mają dość wąską tradycję. Poniżej przedstawione zostanie tło historyczne ich obecnego kształtu oraz zaprezentowane będą koncepcje i ideologie osiedli, a także dyskusje na ten temat. Będzie to przegląd skrótowy, gdyż istnieją szczegółowe opracowania dotyczące tych tematów. Następnie zaprezentowane zostaną realne losy omawianych koncepcji – ich wdrożenia. W rozdziale 2 przedstawiony zostanie przegląd koncepcji teoretycznych odnoszących się do osiedli oraz krytyczne omówienie istniejących wyników badań. W dalszej części, w rozdziale 3, omówione będą założenia badań oraz zaproponowany zostanie model opisowy osiedli. Rozdział 4 zawiera prezentację wyników badań oraz wnioski płynące z przeprowadzonych analiz.

1.1. Społeczny wymiar osiedla

Zainteresowanie życiem społecznym osiedli stanowi część socjologicznego badania miasta i związane jest z podobnymi założeniami i dylematami, jak w przypadku całej poddyscypliny. W szczególności kluczowe jest tu przestrzenne zakorzenienie zjawisk społecznych, co zbliża socjologię do geografii (Zagożdżon 1982) oraz urbanistyki i architektury (Malisz 1982;

Siemiński 1983). Socjologia miasta (czy osiedli) koncentruje swoją uwagę na społecznym aspekcie miasta. Jeśli za punkt odniesienia przyjąć lokalny terytorialny system społeczny, socjologowie interesują się działalnością ludzi, którzy stanowią element sprawczy tego systemu (Chojnicki 1989; Parysek 1997). W socjologii brane są pod uwagę także pozostałe elementy, takie jak: środowisko naturalne, przedsiębiorstwa, otoczenie wytworzone przez człowieka - budynki i elementy infrastruktury technicznej itd. Są to jednak aspekty uwzględniane w mniejszym stopniu.

Odrębność socjologicznych badań nad osiedlami nie jest oczywista. Jałowicki i Szczepański (2002) wyróżniają socjologię osiedli jako odrębną subdyscyplinę, ale trudno sądzić, by jej istnienie było powszechnie przyjęte. Badania nad osiedlami (czy dzielnicami) są częścią składową ogólniejszych badań nad miastem. Dzielnice stanowią wówczas pewien zakres w ramach szerszej badanej całości. Analizy stref miasta, wywodzące się ze szkoły chicagowskiej, mają taki właśnie charakter. Dla zakreślenia problematyki osiedlowej ważne jest samo pojęcie osiedla. Sposób rozumienia tego terminu został przedstawiony w poniższym podrozdziale.

1.2. Rozumienie pojęcia osiedla w naukach społecznych

Wallis (1971) uznaje, że pojęcie osiedla jest mgliste. W istocie, nie istnieje powszechnie przyjęte w naukach społecznych jego rozumienie. Pojęcie to jest też wykorzystywane w innych naukach - urbanistyce, geografii, prawie itd. Poniżej przedstawione są pokrótce podstawowe stanowiska dotyczące rozumienia terminu osiedle w kilku ujęciach teoretycznych.

Osiedle a dzielnica

Pojęcia osiedla oraz dzielnicy są bliskie sobie i często stosowane wymiennie. Socjologowie stosują raczej ten pierwszy termin, rozumiejąc go jako coś bliskiego lokalnej społeczności terytorialnej. Ziółkowski (1965) za osiedle uznaje nieduży, względnie wyodrębniony zespół mieszkaniowy⁴. Wallis (1971) z kolei - zespół budowli mieszkalnych, wydzielony od otoczenia, którego ukształtowanie sprzyja życiu osiedlowemu. Osiedle posiada autonomię najwyżej w kilku sprawach oraz węższy niż centrum miasta zakres usług. Koncepcja urbanistyczna osiedla, poprzez - na przykład - oddzielenie ruchu kołowego od pieszego, ma prowadzić do harmonijnego współży-

⁴ Zdaniem Jałowickiego (1968) jest to najbardziej adekwatna definicja.

cia mieszkańców, rozwoju kontaktów i więzi. Wyodrębnienie osiedla ma charakter przestrzenny, ale również wynika ze składu demograficznego i kształtu architektonicznego. Krajobraz osiedla, wygląd budynków, ulic czy podwórek wchodzących w jego skład, prowadzi również do terytorialnej odrębności owej części miasta. Jednak, jak zauważa autor, choć osiedle w sensie urbanistycznym jest faktem, to w sensie społecznym – jedynie postulatem.

Jałowiecki i Szczepański (2002) dokonują rozróżnienia między osiedlem a dzielnicą. Autorzy traktują dzielnicę jako pewną, wyodrębnioną część miasta, będącą przestrzenią „między domem a miastem”, między sferą prywatną a publiczną, gdzie zachodzi wymiana informacji, usług, gdzie podtrzymywane są kontakty. Współcześnie, jak wskazują Jałowiecki i Szczepański, dzielnice zmieniają się w osiedla, tracą swoją specyfikę, zaś miasta zmieniają się w jednorodny obszar zurbanizowany. Osiedle jest więc obszarem, który utracił swoją specyfikę. Wielkie, zhomogenizowane osiedla mieszkaniowe stanowią zaprzeczenie dzielnic. W takich przestrzeniach zanikają więzi społeczne, a są one, zdaniem autorów, naturalne. Znajduje to swoje potwierdzenie na przykład w atrakcyjności miejsc posiadających lokalny „charakter”. Są one bardziej poszukiwane i mają wyższą wartość od zuniformizowanych. Tworzenie osiedli zamkniętych (*gated communities*) jest w pewnym sensie – nieco patologiczną – formą ucieczki od uniformizacji.

Jałowiecki i Szczepański przyjmują określone rozumienie osiedla i dzielnicy, gdzie osiedle stanowi przestrzeń urbanistycznie i społecznie zuniformizowaną, zaś dzielnica jest obszarem bliższym wspólnocie lokalnej. Choć nie wszyscy badacze takie założenia przyjmują, to problematyka zróżnicowania i przemian siły tożsamości osiedli jest jednym z głównych tematów badań nad osiedlami.

W przeciwieństwie do stanowiska prezentowanego przez Jałowieckiego i Szczepańskiego, Nurek oraz Wódz nie dokonują ścisłego oddzielenia rozumienia osiedla od dzielnicy, zaś kładą nacisk na aspekt świadomościowy, wiążący się z wyodrębnionymi strukturami przestrzennymi. Nurek (1985) twierdzi, że dzielnica to przestrzeń społeczna o określonym stopniu spójności wewnętrznej, strukturze wewnętrznej, wyznaczającej codzienne praktyki i oczekiwania. Jest ona przedmiotem identyfikacji mieszkańców. Obraz przestrzeni dzielnicy tworzy pewną normę społeczną, służącą mieszkańcom jako układ odniesienia dla interpretacji własnej egzystencji. Z kolei dla Wódza (1985a) osiedle to odrębny kompleks społeczno-architektoniczny, którego odrębność funkcjonuje w świadomości mieszkańców danego osiedla, jak i pozostałych mieszkańców miasta. Wśród mieszkańców wytwarzają się więzi oparte na specyficznych stycznościach i wartościach związanych ze wspólnym interesem funkcjonowania materialno-społecznej całości, jakim

jest osiedle. W osiedlach wytwarzają się specyficzne normy, systemy kontroli społecznej oraz ładu społecznego. Wódcy uznaje, że osiedla stanowią podstawowy element składowy miast i ich rola będzie się zwiększać. Wódcy nie dokonuje przeciwstawienia osiedli i dzielnic; posługuje się w kontekście podobnym do osiedla – pojęciem dzielnicy (Wódcy 1982).

Inne rozumienie dzielnicy proponuje Turowski (1979), który różnicę między osiedlem a dzielnicą dostrzega w skali jednostek. Za osiedle autor uznaje jednostki zabudowy od kilku do kilkunastu tysięcy mieszkańców, wyodrębnione fizycznymi właściwościami lub środkami urbanistycznymi (np. ulice), wyposażone w ośrodki handlowe, usługowe i społeczno-kulturalne, umożliwiające mieszkańcom zaspokojenie podstawowych potrzeb. Z kolei dzielnice to hierarchicznie wyższe jednostki, złożone z osiedli.

Turska (1985) przyjmuje systemowe rozumienie osiedla. Jest to dla autorki system społeczno-organizacyjny, w którym da się wyodrębnić pięć zasadniczych elementów: cel systemu, zarządzanie systemem, elementy systemu, środki systemu, krąg zewnętrzny systemu.

Odmienny sposób definiowania różnicy między osiedlem a dzielnicą przyjmowany jest na gruncie prawnym – ustawy o samorządzie terytorialnym. Stec (1996) odróżnia osiedle, gdzie może znaleźć zastosowanie ogólne zebranie mieszkańców jako organ uchwałodawczy od dzielnicy, gdzie nie są przewidziane formy demokracji bezpośredniej. Trafas (1996b) interpretuje różnicę między osiedlem a dzielnicą w ten sposób, że osiedle jest wynikiem dekoncentracji, zaś dzielnica – decentralizacji. Dzielnica odróżnia się od osiedla tym, że posiada ona określone kompetencje.

Osiedle a więź społeczna

W polskiej tradycji nauk społecznych osiedle traktowane było zwykle jako pewna przestrzeń, w której dochodzi do swoistego oddziaływania wymiaru fizycznego (będącego w szczególności obszarem zainteresowań urbanistów) oraz społecznego. Osiedle to przestrzeń zurbanizowana, specyficzna i odrębna pod względem społecznym. Ziółkowski (1965) zauważa, że koncepcja osiedla jest tyleż socjologiczna, co urbanistyczna. Zainteresowanie osiedlem, uwzględniające aspekt przestrzenny i nawiązujące m.in. do koncepcji sąsiedztwa Clarenca Perry'ego, przejawiali Ossowski (1967a; 1967c), Ziółkowski (1965), Turowski (1967), Wallis (1971, 1978), Siemiński (1978) i inni badacze⁵. Relacje społeczne wiązane były, w takim ujęciu, z pewnymi charakterystykami przestrzeni. Urbanistyczny kształt osiedla, jego granice, obecność centrum pociągały za sobą skutki dla życia społecznego. Najważ-

⁵ Także urbaniści – por. Nowicki (1971).

niejszym chyba analizowanym aspektem była więź społeczna, której siła i charakter uzależniane były, w pewnej mierze, od cech zorganizowania przestrzeni⁶. Więź rozumiana i operacjonalizowana była rozmaicie. Turowski (1976), w zgodzie z podejściem Ossowskiego podkreślał, że osiedle jest jednostką, wokół której następuje identyfikacja mieszkającej na danym terenie ludności. Aspekt identyfikacyjny podkreśla też Siemiński, który proponuje, by za osiedle uznać „taką jednostkę mieszkaniową, która była projektowana i wznoszona z myślą o tym, by przyszłym mieszkańcom jak najbardziej ułatwić identyfikację z ich mieszkalnym otoczeniem” (Siemiński 1978, s. 111)⁷. Turowski (1979) podkreślał, że poczucie przynależności w osiedlach zależy od ich trwałości – jest silniejsze w starych osiedlach. Poza tym struktura osiedla wpływa na rozwój stosunków społecznych – w zabudowie ulicznej te stosunki są słabsze. Turowski, na podstawie badań, wyróżnił specyficzną postać więzi osiedlowej.

Więź łączona była z kontrolą społeczną i relacjami sąsiedzkimi. Warto zauważyć, że większość badaczy była dość sceptycznie nastawiona do możliwości powstania silnych, wspólnotowych więzi w osiedlach. Jednocześnie jednak poszukiwano jakichś postaci więzi, które mogłyby się pojawić lub które dawały się zaobserwować. Nie wszyscy jednak przyjmowali takie stanowisko. Rybicki (1972) twierdził, że wspólnota mieszkańców sprowadza się do korzystania ze wspólnej infrastruktury usługowej, zaś występowanie więzi społecznej nie jest realne. Więź pojawiająca się w osiedlu może jedynie mieć charakter stanowiony, w pewnym sensie narzucony (Rybicki 1979; Łojko 1985a; Łojko *et al.* 1989). W kontekście więzi słabych, Rybicki wprowadził pojęcie więzi potencjalnej która, w odróżnieniu od aktualnej, mogła się przejawiać jedynie w pewnych, sprzyjających warunkach.

Wallis (1971) wskazał na integracyjną rolę osiedla. Przy czym dowodził, że nie istnieje automatyczny związek między układem urbanistycznym a integracją. Przestankami integracji mogą być: dobór i selekcja mieszkańców (niedostosowanie społeczne mieszkańców może prowadzić do problemów); demograficzny skład osiedla (brak styczności między generacjami może być przeszkodą integracji); migracje (mogące prowadzić do niechęci względem nowych mieszkańców); skala osiedla (duża skala może stanowić utrudnienie); krajobraz osiedli (możliwość wprowadzania innowacji oraz ujawniania ekspresji może sprzyjać integracji); terytorialna odrębność osiedla.

⁶ To ujęcie łączyło się z założeniami normatywnymi i swoistą ideologią, rozwijaną przez urbanistów i architektów: m.in. przez H. i S. Syrkusów, B. Brukalską i innych. Także artykuły S. Ossowskiego miały programowy charakter.

⁷ Siemiński zgłosił swoje rozumienie osiedla jako reakcję na niewystarczalność istniejących koncepcji.

Ujęcie instytucjonalne

Osiedla rozumiane były także w ujęciu instytucjonalnym: samorządowym i spółdzielczym. Prace zespołu J. Turowskiego (np. Turowski 1973), a także innych badaczy zajmujących się spółdzielczością mieszkaniową, dotyczyły tej właśnie problematyki (np. Chwalibóg, Herbst 1972; Wałęjko 1965; Pietrzak-Pawłowski 1974; Lewandowski 1966). Podobne podejście reprezentują Fuks (1973) i Zawadzki (1966), choć autorzy ci kładą nacisk na administracyjny i prawny (oczywiście w ramach powojennego porządku) kontekst osiedli jako jednostek samorządowych.

Dla Białasa *et al.* (1985) osiedla były obszarem przejawiania się aktywności społecznej. Aktywizacja i stymulowanie spontanicznych inicjatyw wymaga stworzenia ram instytucjonalnych. Takie ramy publicznej postaci życia zbiorowego mogą być stworzone w sposób formalny i wynikają z faktu, że życie publiczne wymaga koordynacji ze względu na istnienie całej grupy. Zdaniem autorów metodą budowy więzi społecznych są instytucje osiedlowe. Osiedle jest miejscem, gdzie instytucjonalnymi sposobami pobudzana jest kontrola społeczna, formy współpracy itd. Turowski (1979) podkreśla, że osiedle jest przestrzenią odmienną od struktur opartych na planie ulicy. Pojawia się w nim bowiem opinia publiczna i powstają możliwości budowy samorządu. Dopiero poprzez budowę instytucjonalnych struktur samorządu możliwe jest wytworzenie wspólnoty lokalnej.

Swoiste rozumienie osiedla zaproponowała Turska (1982). Posługuje się ona pojęciem osiedla społecznego. Jest to organizacja społeczno-przestrzenna, pełniąca szereg funkcji:

- a) zaspokajania potrzeb przynależności i uczestnictwa;
- b) pośrednictwa w socjalizacji jednostek;
- c) pośrednictwa w przekazywaniu norm, wartości, tradycji regulujących zasady współżycia społecznego;
- d) kontroli społecznej.

Nacisk położony jest tu na społeczny aspekt, lecz w koncepcji Turskiej osiedle społeczne jest silnie związane z funkcjonowaniem samorządu. Podobnie jak w przypadku przytoczonego powyżej stanowiska Turowskiego, autorka przyjmuje, że instytucjonalna samorządność tworzy warunki do wyłonienia się osiedla społecznego.

Obszary naturalne i dzielnice podstawowe w miastach

Pojęcie osiedla bliskie jest idei obszaru naturalnego, która została włączona do słownika pojęć ekologii społecznej przez Zorbaugh⁸. Obszary naturalne to względnie jednorodne zespoły środowiskowe i społeczne, które

⁸ Park i Burgess posługiwali się raczej terminem „obszaru społecznego” (por. Jagielski 1978).

wylaniają się w wyniku migracji ludności w obrębie miasta. Idea ta nawiązuje do założeń ekologii społecznej. Osobniki podobne powinny odnaleźć swoją niszę ekologiczną i tam się koncentrować. Poszukiwanie zasady podziału jednostki terytorialnej (miasta) na mniejsze jednostki (obszary naturalne czy też dzielnice podstawowe) odbywa się na podstawie analizy intensywności przestrzennego występowania zjawisk.

W tradycji szkoły chicagowskiej, osiedle, czy też dzielnica, to względnie utrwalony układ przestrzenno-funkcjonalny, który wykształca się w drodze spontanicznych procesów. Mogą się tam ukształtować stosunki sąsiedzkie oraz uczestnictwo wraz ze świadomością zbiorową i lokalnym patriotyzmem (Jagielski 1978). W podobnym kontekście R. Park i A. Burgess mówili o „obszarze społecznym”, jako jednorodnym zespole środowiskowym i społecznym, który wyłonił się w wyniku migracji ludności w obrębie miasta. Zgodnie z koncepcją ekologiczną można wskazać trzy zasadnicze „warstwy” obszaru naturalnego: a) przestrzenną (w sensie fizyczno-urbanistycznym), b) społeczną (dotyczącą zachowań społecznych, wiedzy, postaw itp.) oraz c) administracyjną (podział administracyjny). Piotrowski (1966), odwołując się do koncepcji Zorbaugha, zaproponował pojęcie dzielnicy podstawowej. Badania przeprowadzone przez autora w Łodzi obejmowały zarówno czynnik społeczno-subiektywny (świadomość odrębności – wiedza mieszkańców na temat odrębności danej dzielnicy), jak i czynnik obiektywny – rozwój historyczny dzielnicy wraz z uwarunkowaniami fizycznej przestrzeni. Piotrowski zlokalizował ponad 60 nazw obszarów przez autora w Łodzi, przy siedmiu oficjalnych. Biorąc pod uwagę wypowiedzi badanych mieszkańców oraz historię rozwoju miasta, układ sieci ulic i typ zabudowy, autor wyodrębnił 23 obszary – dzielnice podstawowe. Objęły one 1/3 terenu, lecz zamieszkiwane były przez 90% ludności. Badania pokazały, że podział ten nie odpowiadał podziałowi administracyjnemu. Zatem obszary naturalne niekoniecznie muszą być związane z okręgami administracyjnymi. Ta rozbieżność jest dostrzegana przez innych autorów. Na przykład Jagielski (1978) powątpiewa, czy jednostki administracyjne wykorzystywane w badaniach (rejony spisowe) można traktować jako jednostki naturalne. Podobnie Wódz (1985a) dostrzega arbitralność granic administracyjnych w miastach śląskich. Co więcej, samo występowanie jednostek naturalnych nie jest oczywiste. Badania Rykła (1999), przeprowadzone w Łodzi w latach dziewięćdziesiątych, porównawcze względem badań Piotrowskiego, pokazują, że w młodym pokoleniu zanika świadomość dzielnic podstawowych, istniejąca jeszcze w starszym pokoleniu. Młodszy mieszkający posługują się nazwami dzielnic mieszkaniowych, często w wersji zbiurokratyzowanej. Skłania to autora do twierdzenia, że przestrzeń miejska jest mało wyrazista i łatwo uchodzi ze społecznej świadomości. Podobną opinię znaleźć można

w pracy dotyczącej Katowic (Bartoszek *et al.* 1997). Autorzy dowodzą, że samodzielnie rozwijające się osady stawały się ofiarą procesów przyłączeniowych, zaś gdy stanowiły już część Katowic zmieniły się podziały administracyjne i ich nazwy, co doprowadziło do zaniku tradycyjnych pojęć dotyczących dzielnic i osiedli. Badania potwierdziły duże zróżnicowanie, jeśli chodzi o znajomość poszczególnych dzielnic.

Obszary naturalne stwierdzone zostały natomiast w niektórych dzielnicach Wrocławia. Misiak (1992) wskazał, że mieszkańcy byli dobrze zorientowani w składzie osiedla, co w powiązaniu z czynnikami przestrzennofunkcjonalnymi pozwala mówić o obszarach naturalnych. Wcześniej rejony oraz strefy urbanistyczne we Wrocławiu wskazał Jałowicki (1968). Badania autora wskazywały także na zróżnicowania międzyosiedlowe, jeśli chodzi o zainteresowanie sprawami dzielnicy, uczestnictwo w organizacjach, siłę więzi społecznej.

Powojenne interwencje urbanistyczne i społeczne każą powątpiewać, czy tożsamość jednostek dzielnicowych oraz wspólnota interesów istnieją w sposób wyraźny. Badania Rykła wydają się potwierdzać tę rezerwę. Autor dostrzega komplikację i osłabienie przestrzeni sentymentalnej, co prowadzi do indyferentyzmu terytorialnego. Mimo że badania Turowskiego (1976) wskazują na pojawienie się swoistej więzi w miastach (odmiennej od więzi „silnych”, typu wspólnotowego), Rykiel i inni autorzy dowodzą, że więź społeczna w miastach ma charakter słaby i jest to – co więcej – zjawisko cywilizacyjnie nieuchronne. Przyjmując ten punkt widzenia, autonomizacja życia mieszkańców i atomizacja życia miejskiego, oderwanie się życia społecznego od przestrzeni, czynią odradzanie się wspólnot lokalnych w miastach mało prawdopodobnym. Dane zebrane w Poznaniu, dotyczące potrzeb dzielnic dostrzeganych przez radnych dzielnicowych oraz działań podejmowanych przez rady nie wskazują, by rady dzielnic mogły być traktowane jak dzielnice podstawowe.

Badania dzielnic podstawowych, w tradycji szkoły chicagowskiej, miały w Polsce dość ograniczony zasięg. Oprócz wspomnianych prac Piotrowskiego oraz Rykła, w tej tradycji utrzymane były na przykład badania Baczyńskiej (1992) dotyczące przestępczości we Wrocławiu, czy badania Sobczyńskiego (2000) na temat wpływu typu zabudowy na decyzje wyborcze w Łodzi.

Stanowisko ekologiczne, skoncentrowane na badaniu zróżnicowań wewnątrz miast, zajmowali badacze reprezentujący podejście zorientowane bardziej geograficznie (np. Pióro 1962; Jagielski 1978; Węclawowicz 1988; Gaczek 1979)⁹. W tej tradycji można też umieścić analizy demograficzne.

⁹Podejście ekologiczne był aplikowane do analiz procesów większej skali: przemian struktury ludności miejskiej (zmiany demograficzne – np. upadek małych miast), znaczenia różnic historycznych i regionalnych.

Wallis (1978) zwrócił uwagę na demograficzną specyfikę osiedli. Stwierdził on znaczne różnice między osiedlami. Można było wyodrębnić osiedla „młode”, których specyfika dawała się wytłumaczyć tym, że przydatność danej osoby dla zakładu pracy była ważnym czynnikiem uzyskania przydziału mieszkania. Jednorodność demograficzna osiedli skutkowała ich „dojrzewaniem”, co powodowało konieczność dostosowania usług do zmian demograficznych. Jednak, zdaniem Wallisa, ogólny kierunek ewolucji demograficznej osiedli nie dawał się stwierdzić. Jeśli chodzi o wykształcenie i zawód, to większość osiedli miała strukturę mieszaną. Wallis stwierdzał jednak brak symptomów powstawania osiedli jednorodnych klasowo czy zawodowo.

Dawał się jednak zauważyć, z perspektywy lat siedemdziesiątych, wzrost skali osiedli. Przeciętna liczba budynków w spółdzielniach wzrastała: od 18 – w roku 1960, do 43 budynków – w roku 1968. Wzrastała też wysokość budynków¹⁰.

Wallis (1967, 1971, 1977) stworzył swoistą koncepcję obszarów kulturowych w miastach, które traktować można jako specyficzną formę obszarów naturalnych. O ile jednak, w ujęciu ekologicznym, obszar naturalny dotyczył sfery działań a także fizycznych aspektów przestrzeni, o tyle podejście Wallisa ma charakter kulturowy i nawiązuje do symbolicznego interakcjonizmu. Kluczowym procesem jest waloryzacja przestrzeni – na przykład centrum miasta rozumiane było jako zjawisko kulturowe, będące dynamicznym produktem działań symbolicznych grup społecznych. Autor analizuje rolę obiektów symbolicznych (np. pomników, małej architektury¹¹), przekazów informacji (plakatów, gazet) i ich znaczenie dla wytwarzania przestrzeni symbolicznej miasta.

Samowystarczalność osiedla

Wspólnoty osiedlowe były traktowane w tradycyjnym ujęciu jako w miarę stabilne całości społeczno-przestrzenne. Z tym wiązała się ich funkcja dostawcy usług, co jest tożsame z tradycyjnymi rolami pełnionymi przez wspólnoty. Davies i Herbert (1993) wskazują, że wspólnoty skupione wokół parafii – w kulturze chrześcijańskiej, czy wokół świątyni szinto – w Japonii, były przez długi czas samowystarczalne, zapewniały większość usług dla swych członków. Ziółkowski (1964, 1965) zwraca uwagę, że samowystar-

¹⁰ Zdaniem Wallisa wielkie budynki stanowią utrudnienie dla żywiołowych procesów w dzielnicach.

¹¹ Warto zauważyć, że inaczej traktuje „małą architekturę” i organizację przestrzeni Łączkowski (1974). W tym przypadku chodziło np. o chęć posiadania ławeczki przed domem. Wynikało to bardziej ze stylu życia i potrzeb towarzyskich niż symbolicznego organizowania przestrzeni.

czalność osiedli w nowoczesnych miastach jest wątpliwa. Dla Wallisa (1971) samowystarczalność stanowi czynnik odróżniający osiedle od miasta. Miasto to samodzielny twór urbanistyczny, posiadający pełen repertuar usług i wyposażenia, podczas gdy osiedla posiadają tylko częściową samodzielność, jeśli chodzi o wyposażenie w usługi i urządzenia. Podobnie Turowski (w: Wallis 1978) podkreśla usługową funkcję osiedla. Osiedle to, według autora, jednostka urbanistyczna połączona usługami; wokół niej buduje się lokalna identyfikacja. W systemowym ujęciu, Jałowiecki (1968) analizuje usługi jako część systemu miasta.

We współczesnych społeczeństwach rola wspólnot lokalnych, jako usługodawcy, radykalnie się zmniejszyła. W Polsce powojennej funkcja ta została prawie wyeliminowana. Państwo komunistyczne w większym zakresie niż zachodnie *welfare state* podjęło zobowiązania i wzięło na swoje barki praktycznie wszelkie funkcje. W efekcie rola grup i wspólnot osiedlowych, jako dostawców usług, stała się marginalna¹². Turska (1989) stwierdziła, że samowystarczalność osiedla jest wątpliwa.

Mimo że niektórzy autorzy zwracali uwagę na funkcje realizowane przez instytucje osiedlowe - np. Cieśla (1971), Białas (1978), a także w ujęciu prawno-formalnym - np. Zawadzki (1966), traktowanie osiedli w ujęciu usługowym nie stanowiło centrum badań. Po pierwsze, ten brak zainteresowania częściowo można wytłumaczyć tym, że realna rola instytucji osiedlowych była znikoma i stanowiła raczej przedmiot wyobrażeń lub oczekiwań niż rzeczywistość. Po drugie, konstrukcja powojennego państwa nie zostawiała miejsca na samodzielne załatwianie spraw przez społeczności lokalne. W efekcie badania dotyczyły np. relacji między spółdzielczością mieszkaniową a spółdzielczością spożywców (Łokkaj 1974; Sowa 1974, 1988).

Mieszkanie i przestrzeń miejska

Część badań dotyczących miasta przyjmowała perspektywę studiów nad mieszkalnictwem (Kaltenberg-Kwiatkowska 1982), zaś osiedle widziane było jako „przedłużenie” przestrzeni mieszkalnej. Obszar badań zarysowuje J. Ziółkowski (1965), tłumacząc termin *human environment* jako środowisko mieszkalne człowieka. Obejmuje ono - w antropologiczno-cywilizacyjnej perspektywie - zarówno mieszkanie, jak i szersze otoczenie: sąsiedztwo oraz wieś lub miasto. Turowski (1979) wskazuje szereg koncepcji opisujących

¹² Inna rzecz, że komunistyczne państwo nie radziło sobie z tymi obowiązkami, co zmuszało mieszkańców do działań „na własną rękę”. Literatura na temat samozaradności w systemie komunistycznym nie jest zbyt obfita. Pisali na ten temat m.in: W. Narojek (1991), Z. Hockuba (1989), K. Sowa (1982). Istnieje też literatura na temat węgierskiej „drugiej gospodarki” (Gabor 1989).

relację człowiek – środowisko, która dotyczy: adaptacji, satysfakcji z miejsca zamieszkania, percepcji, uwarunkowań społeczno-kulturowych i ekonomicznych, habitatu. Turowski proponuje własną, zintegrowaną koncepcję, a uwagę koncentruje na uwarunkowaniach postaw wobec środowiska mieszkalnego. Poziom ukontentowania z zamieszkiwania był badany w odniesieniu do zadowolenia z samego mieszkania (jego powierzchni, rozmieszczenia, wyposażenia itd.), następnie: z rodzaju budownictwa i zabudowy (typ domu, wysokość zabudowy) i otoczenia przydomowego (poziom rozwiązań urbanistyczno-architektonicznych). Wreszcie, poziom satysfakcji odnosił się także do szerszego wymiaru przestrzennego – osiedla i miasta. Podobnie Wallis (1977), budując anatomię społeczną mieszkania, wskazywał na trzy poziomy: a) rodziny i mieszkania, b) otoczenia (szkoła, dom kultury itd.), c) społeczności lokalnej.

W ramach doktryny powojennego systemu mieszkanie miało być dobrem powszechnym, a nie różnicującym społecznie. Rzeczywistość okazała się bardziej skomplikowana. Mieszkanie, z jednej strony, umacniało pewien prestiż, lecz z drugiej – wiązało się z tymczasowością. Mieszkanie było z góry traktowane jako konieczne do zamiany, gdyż będzie za małe jak urosną dzieci. W związku z tym mieszkańcy nie identyfikowali się z mieszkaniem i przenosili aspiracje na dom jednorodzinny i dzieci (Milian 1994).

Mieszkanie stanowiło ważny element dociekań dotyczących przestrzeni miejskiej, choć niekiedy badania dotyczyły także osiedli. Tematem socjologicznych badań tego typu była głównie percepcja i wartościowanie przestrzeni, którą jednostki zamieszkują oraz związki owych wartościowań z zachowaniami. Ossowski (w: Jałowicki 1978) pisał o sąsiedzkim dystansie ekologicznym, co wiązał z czasem niezbędnym do pokonania odległości, ze społeczną gęstością terenu, charakterem krajobrazu, dystansami społecznymi (między dzielnicami). Nurek (1985), analizując sposób, w jaki ludzie oceniają przestrzeń mieszkalną, uznał, że sposoby oceny i klasyfikacji określają wachlarz zachowań i sposób użytkowania przestrzeni. Odróżnił on odnośnienie się (które jest zobiiektywizowanym stosunkiem) od wartościowania (które ma ton osobisty). Autor zwrócił też uwagę na fakt, że badani rozważali różne typy wartości: użytkowe, estetyczne¹³, etyczne, egzystencjalne. Badania pokazywały trzy zakresy waloryzowanej przestrzeni: przestrzeń prywatną mieszkania (która stanowi azyl bezpieczeństwa), przestrzeń domu i otoczenia domu (która była oceniana ze względu na przejawy zachowań nieakceptowanych), przestrzeń dzielnicy (ocenianej ze względu na możliwości zaspokajania potrzeb). Badani brali pod uwagę uciążliwości życia:

¹³ Nurek zauważa, że wartości estetyczne mają stosunkowo najmniejsze znaczenie dla mieszkańców.

przykre zapachy, kłopoty z nieprawidłowym parkowaniem, zaśmiecone otoczenie, skazy otoczenia architektoniczno-krajobrazowego (obecność ruder, chylących się komórek, także obecność melin¹⁴). Percepcja przestrzeni dzielnicy obejmowała: wyposażenie w urządzenia usługowe, kształt urbanistyczny (np. czy ułatwia on poruszanie się po obszarze), załatwianie codziennych spraw, dostęp do środków transportu, hałas, zadymienie.

Przestrzeń dzielnicy była także przestrzenią spektaklu miejskiego - zachowania mieszkańców podlegały ocenie. Na jej podstawie klasyfikowano ich jako np. „chacharów”, pijaków. Ocenie poddawano także zachowania sąsiedzkie, np. plotkarstwo (sąsiadki „wtrącające się do nie swoich spraw”). Negatywnie postrzegano: wandalizm, powybijane szyby, bójki, przekleństwa, awantury.

Nurek zwrócił uwagę, że istniały „przestrzenne” ułatwienia dla negatywnych zjawisk oraz związek między waloryzacją dzielnicy a sposobami postępowania. W efekcie, zmiany waloryzacji wiązały się z modyfikacją sposobów postępowania, dowodzi Nurek. Podobnie Cieśla (1983) zwrócił uwagę, że w tzw. starych dzielnicach istniały związki między jakością życia mieszkaniowego a postawami, strukturami społecznymi, sposobami działania.

Turowski (1979), analizując postawy mieszkańców polskich osiedli, wyróżnił następujące uwarunkowania: urbanistyczne (poziom wyposażenia w urządzenia, położenie, ocena mieszkania, wyposażenie osiedla w sklepy i usługi); społeczne (forma organizacyjna zasobów mieszkaniowych, miejsce osiedla w hierarchii prestiżu); ze względu na strukturę społeczną (np. czy osiedle jest homogeniczne społecznie).

Odrębnym przedmiotem badań był styl życia. Analizy tego typu mają swoje źródło w badaniach socjograficznych oraz w koncepcji Wirtha. Warunki mieszkaniowe stanowiły w tym przypadku rodzaj tła, a w pewnej mierze determinantę dla wzorów zachowań, sposobów organizacji przestrzeni mieszkania (*Style życia w miastach polskich* 1988; Czerwiński 1972; Wallis 1972; Rębowska 1994).

Wartościowanie mieszkań przez zasiedlających je użytkowników analizowano, między innymi, ze względu na cechy materialnego podłoża - wyposażenia mieszkań itp. Badania dotyczyły też warunków mieszkaniowych (powierzchni, powierzchni użytkowej, zagęszczenia itd. - Turowski 1970; Turowski, Mitaszko 1969), wyposażenia w infrastrukturę gazowniczą, wodną, kanalizacyjną (Sufin 1970). Rozważano także relacje między mieszkaniem a kształtem rodziny (Czerwiński 1972; Wallis 1972), ilością czasu do dyspozycji (Jałowiecki 1968; Skórzyński 1972). Wódcz (1982), analizując zadowolenie z posiadanych mieszkań, zauważył różnicę między opiniami mężczyzn i ko-

¹⁴ Rzecz ciekawa - nie pojawiły się problemy związane ze zwierzętami domowymi.

biet. Autor tłumaczył to tym, że w przydzielaniu mieszkań, rozdysponowanych przez zakłady pracy, kobiety nie brały udziału. Wpływało to na ich późniejszą, relatywnie gorszą ocenę. Czynnikiem różnicującym zadowolenie z miejsca zamieszkania był też poziom wyposażenia osiedla w obiekty usługowe (Wódcz 1982). Nie bez znaczenia dla poziomu zadowolenia z mieszkania były wrażenia z poprzedniego miejsca zamieszkania, co analizował Turowski (1976). W nieco ogólniejszym podejściu wykorzystywano pojęcie „potrzeb mieszkaniowych” oraz funkcji mieszkania (Kulesza 1978).

Turowski (1979) badał też czynniki kształtujące postawy mieszkańców względem miasta, biorąc pod uwagę mikro- oraz makrośrodowisko mieszkalne. Analizy układu społecznego, instytucjonalnego oraz urbanistyczno-przestrzennego miały na celu ustalenie pewnych rozwiązań sprzyjających zadowoleniu mieszkańców ze swego miejsca zamieszkania.

Bartoszek *et al.* (1997) potraktowali mieszkanie jako element całości przestrzeni miejskiej, umieszczonej w wymiarze: od przestrzeni publicznej, poprzez półpubliczną i półprywatną – do prywatnej. Mieszkanie stanowi przestrzeń prywatną. Badania przeprowadzone przez autorów wychodziły od charakterystyk samych mieszkań i na tym tle analizowano opinie mieszkańców dotyczące warunków mieszkaniowych, gotowości do zmian, kosztów utrzymania itp. Badania dotyczyły także przestrzeni półprywatnej, obejmującej klatki schodowe, otoczenie budynków, zieleń w otoczeniu. W szczególności mieszkańcy oceniali pracę administracji odpowiedzialnej za utrzymanie porządku oraz inwestycje w tej przestrzeni.

Jałowiecki (1978) przytacza stanowisko A. Molesa i E. Rohmera, którzy zwracają uwagę na aspekt percepcyjny i wskazują wektory przyswajania przestrzeni: od skali własnego ciała do świata. Autorzy wskazują płaszczyzny: prywatność – publiczność; bezpieczeństwo – ryzykowność; to co znane – to co nieznanne; to co jednostkowe – to co społeczne; to co przyswajane – to co adaptowane. Zatem wskazać można na sferę prywatności mieszkania, półprywatności balkonu itd. Dzielnica w tej perspektywie stanowi przestrzeń osvajania i adaptacji przestrzeni. Zawiera ona punkty orientacyjne, sklepy, szkoły, jest sferą codziennych praktyk, miejscem poszukiwania spokoju, ale i widowiska. Badania prowadzone w Katowicach pokazały monotonię krajobrazu miejskiego, brak punktów orientacyjnych i generalną dewastację przestrzeni.

Osiedla jako jednostki pomocnicze gmin

Współczesną postacią organizacyjną osiedli są rady osiedli. Ich działanie i skuteczność stanowi główny przedmiot zainteresowania niniejszej pracy. Rady osiedli nazywane są także radami dzielnic lub samorządami

pomocniczymi. Mówiąc ściśle, ustawa o samorządzie terytorialnym¹⁵ w art. 5 wskazuje, że „w gminie mogą być tworzone jednostki pomocnicze: sołectwa oraz dzielnice miejskie i osiedla”. Samorządy pomocnicze to raczej potoczna i niezbyt precyzyjna nazwa określająca sołectwa, dzielnice miejskie i osiedla¹⁶. W przypadku sołectw ich odrębność i nazwa nie budzą wątpliwości, gdyż mają one wielowiekową tradycję. Natomiast w miastach odrębność administracyjna, ekonomiczna itd., dzielnic czy osiedli nie była tak oczywista, jak w przypadku sołectw, które obejmowały obszar wsi¹⁷.

W miastach stosowana jest zróżnicowana terminologia opisująca te jednostki. Na potrzeby niniejszej pracy nie jest konieczne odróżnienie pojęć rady osiedli od rady dzielnic, stąd stosowane jest głównie pojęcie „rady osiedli”. Jest ono traktowane jako zasadniczo tożsame z pojęciami „rad dzielnic” czy „jednostek pomocniczych gmin” w miastach. Rady osiedli (jednostki pomocnicze gmin) są terminem określającym odrębność administracyjną, bez względu na inne cechy charakterystyczne: poczucie odrębności mieszkańców, specyfikę ze względu na układ osadniczy i przestrzenny; odrębność społeczną, gospodarczą itd. Oczywiście jest jednak, że w wielu przypadkach poszczególne wymiary nakładają się na siebie. Kwestia ta będzie przedmiotem rozważań w dalszej części.

1.3. Koncepcje i ideologie dotyczące wspólnot lokalnych w miastach

1.3.1. Korzenie obecnego kształtu jednostek pomocniczych gmin

Obecny kształt i funkcjonowanie jednostek pomocniczych gmin są efektem ich rozwoju i przekształceń. Nie był to prosty rozwój ewolucyjny, zaś momentem gwałtownej zmiany był z pewnością rok 1990, który oznaczał przerwanie ciągłości. Wcześniej momentem przełomowym był rok 1945, a jeszcze wcześniej wybuch drugiej wojny światowej. Można wskazywać na zakorzenienie współczesnego funkcjonowania miast polskich w historii jeszcze odleglejszej. Badania pokazują też istnienie odrębności regionalnych

¹⁵ Z dnia 8 marca 1990 roku, Dz.U. nr 16 z 1990 r., poz. 95. Późniejsza nowelizacja z września 1995 roku wprowadziła pewne korekty do zapisu ustawy.

¹⁶ Na konieczność precyzji w określaniu jednostek pomocniczych zwróciła mi uwagę prof. Teresa Rabska.

¹⁷ *Nota bene*, w miastach występują też rady sołeckie, które znajdują się na terenach tradycyjnych wsi, włączonych administracyjnie w obręb miast.

w Polsce, co stanowi pokłosie podziałów historycznych, a w szczególności zaborów (Zarycki 1997; Halamska 2001; Bartkowski 2004), a także trwałości odrębności regionalnych i lokalnych (Praweńska-Skrzypek, Matykowski 2003). Celem niniejszej pracy nie jest jednak testowanie siły wpływu odrębności regionalnych na kształt rad osiedli. Przyjmujemy, że w badanym przypadku perspektywa powojenna jest wystarczająca dla wskazania uwarunkowań funkcjonowania jednostek pomocniczych w miastach. Jest to założenie robocze. Celem pracy jest zbudowanie modelu działania rad osiedli. Perspektywa instytucjonalna przyjęta w pracy (North 1990)¹⁸ nakazuje wzięcie pod uwagę „korzeni” istniejących rozwiązań instytucjonalnych. Zakładamy, że funkcjonowanie rozwiązań wdrożonych po 1990 roku uzależnione jest od kształtu instytucji działających wcześniej, ze względu na „inercję” instytucji. Jednocześnie zakładamy, że znaczenie mają instytucje działające po 1945 roku, lecz nie wcześniejsze. Druga wojna światowa oraz okres pięćdziesięciu lat komunizmu stanowiły radykalne zerwanie ciągłości instytucjonalnej¹⁹.

W niniejszym rozdziale przedstawiony jest zarys historyczny powstania i rozwoju jednostek pomocniczych gmin w Polsce. Takie tło jest niezbędne dla dalszych rozważań z dwóch powodów. Po pierwsze, przyjęte stanowisko zakłada, że rozwój i funkcjonowanie instytucji jest zależne od ścieżki rozwojowej (*path dependance* - w języku nowej ekonomii instytucjonalnej) oraz poprzednich form instytucjonalnych²⁰. Po drugie, sam przedmiot zainteresowania nie jest bynajmniej samowytłumaczający się, zaś różnice i podobieństwa do spółdzielni mieszkaniowych, jednostek naturalnych czy osiedli w ujęciu urbanistycznym, wymagają komentarza.

Prezentacja tła historycznego zmusza do uwzględnienia co najmniej dwóch aspektów: ideowo-teoretycznego oraz realizacyjnego. Współczesny kształt jednostek pomocniczych gmin jest wynikiem nie tylko pewnych decyzji ustawowo-administracyjnych, lecz także wynikiem ewolucji poglądów na temat tego, jak powinno wyglądać życie w mieście. Śledzenie ewolucji idei dotyczących urządzania życia w mieście może się wydać zadaniem trudnym i nieco niepotrzebnym, tym bardziej że w niniejszej pracy nacisk położony jest na empiryczne, namacalne (czasami wręcz materialne) aspekty

¹⁸ Instytucje w niniejszej pracy rozumiane są zgodnie z tradycją nowego instytucjonalizmu. W ujęciu Northa (1990) instytucje to społecznie stworzone reguły wyznaczające zachowania, podczas gdy organizacje to grupy korzystające z instytucji. Bliższa analiza instytucji, z wykorzystaniem koncepcji Sowy (1988), jest przedstawiona w dalszym ciągu.

¹⁹ Fakt ten oraz zmiany ogólnocivilizacyjne, które się dokonały w tym okresie, powodują, że reformy samorządowe zapoczątkowane w roku 1990 mają charakter bliski Colemanowskiej idei „racjonalnej rekonstrukcji społeczeństwa” (Coleman 1990, 1993).

²⁰ Jest to idea zbliżona do pojęcia uwarunkowania genetycznego Kmity (1982).

dotyczące funkcjonowania miast. Jednak kształt życia miejskiego jest w pewnej mierze pokłosiem pomysłów ideowo-teoretycznych²¹.

Zatem poniżej zostaną zaprezentowane zarówno dyskusje teoretyczno-ideowe mające znaczenie dla obecnego kształtu jednostek pomocniczych gmin, jak i efekty tych dyskusji – wdrożone rozwiązania. Nie jest to pełny i wyczerpujący przegląd. Dla celów niniejszej dyskusji wydobyte zostaną jedynie niektóre wątki.

1.3.2. Założenia teoretyczno-ideologiczne osiedli

Korzenie współczesnego rozumienia osiedla przedstawione są w szeregu prac (Ziółkowski 1965; Jałowicki 1968; Nowicki 1971; Wallis 1978, 1971). Natomiast Maliszewski (1992) oraz Madej (2003) przedstawiają analizę rozwoju i przekształceń spółdzielczości mieszkaniowej, która jest bardzo ważną częścią idei osiedla, a także praktycznej jej realizacji w Polsce. Poniższy przegląd nie ma na celu ponownej prezentacji rysu historycznego, lecz służy wskazaniu zaplecza teoretycznego i ideologicznego, które stanowiło punkt odniesienia dla nowych form życia osiedlowego realizowanych po 1990 roku.

Korzenie idei osiedla

Jak wskazuje Ziółkowski (1964), genezy zainteresowania osiedlem należy upatrywać w XIX-wiecznych ideach reform życia miejskiego. Również Jałowicki (1976) wskazuje linię rozwojową „ideologii miasta” – od zwrócenia uwagi na tragiczne warunki sanitarne oraz dezintegrację społeczną, co było dostrzegane przez badaczy i społeczników: Ch. Bootha, F. Le Playa, F. Engelsa i innych do późniejszych koncepcji naprawy sytuacji. Jedną z tych koncepcji była idea osiedla.

Podłożem kryzysu w XIX-wiecznym mieście był gwałtowny proces urbanizacji, zmieniającej radykalnie sposób życia społecznego. W kontekście społecznym tłem idei osiedla była też krytyka rodzącego się społeczeństwa masowego, dokonana przez Spenglera, Simmla, Parka (Turowski 1967). Obserwacje tych zmian prowadziły do zróżnicowanych wniosków: od rewolucyjnych (marksiści), poprzez konieczność działań reformistycznych (czasami

²¹ Wollmann (2004) uznaje zresztą, że dostępność pewnych pomysłów, rozwiązań, idei stanowi znaczący czynnik wyjaśniający wdrażane modele zarządzania (*governance*) w miastach. Takie podejście jest charakterystyczne dla tzw. przewrotu argumentacyjnego w badaniu polityk.

bliskich działaniom charytatywnym, czasami bardziej politycznym) aż do urbanistycznych. Turowski, wskazując na „idee przewodnie” rozwoju miast, wskazuje na pewne założenia planowania, które, choć nie zawsze jasno wyrażone, traktowane były jako oś organizująca rozwój miast. Te założenia to, po pierwsze, oddzielenie osiedli mieszkalnych od dzielnic przemysłowych (co wyrażone zostało najpełniej w Karcie Ateńskiej) a po drugie, idea uspołecznienia – stworzenia odpowiednich warunków życia opartych na samorządzie, demokracji i rozwoju kultury (Turowski 1967). Drugie z tych założeń stanowi „odpowiedź” na atomizację i umasowienie życia społecznego, związane z urbanizacją.

W tym kontekście należy widzieć koncepcję miasta-ogrodu stworzoną przez E. Howarda. Idea zakładała stworzenie obszarów mieszkalnych, oddzielonych od zatłoczonego centrum, dających komfort życia wśród zieleni, w dobrych warunkach sanitarnych (Wujek 1986). Aspekt przestrzenny miasta-ogrodu wiązał się z aspektem społecznym. Osiedla miały zapewnić wysoką jakość życia (dostęp do zieleni, światła słonecznego, urządzeń sanitarnych), a jednocześnie zapewnić poczucie bliskości z innymi oraz możliwość utrzymywania kontaktów społecznych.

Koncepcja jednostki sąsiedzkiej

W Stanach Zjednoczonych Clarence Perry stworzył w latach dwudziestych XX wieku – dość podobną do Howardowskiej – koncepcję jednostki sąsiedzkiej (*neighborhood unit*). Zyskała ona dużą popularność i stała się punktem odniesienia dla planistów miejskich oraz architektów nie tylko w USA, ale także w Europie i Polsce (Nowicki 1971). Koncepcja Perry’ego, wbrew nazwie, dotyczyła raczej poziomu osiedla niż sąsiedztwa. Budowa wspólnot mieszkańców wymagała, zdaniem autora, istnienia szkoły oraz centrum usług lokalnych. Osiedle powinno być traktowane jako całościowa inwestycja, powinno stanowić jednostkę samorządową, zaś domy nie powinny być prywatne, lecz publiczne. Pomysły Peery’ego, choć zyskały duży oddźwięk, były wdrażane w sposób ułomny. Na przykład, wbrew założeniom, rzeczywiście budowane osiedla zwykle zakładały dominację transportu samochodowego. Osiedla były też najczęściej oparte na prywatnej własności.

Karta Ateńska

Reformistyczne idee przyświecały też koncepcji wyłożonej w przygotowanym przez Le Corbusiera dokumencie zwanym Kartą Ateńską. Przyjęta podczas Międzynarodowego Kongresu Architektury Nowoczesnej w 1939 roku, zakreśliła ona kształt dyskusji na temat życia miejskiego na wiele lat

i oddziaływała także na polskich planistów. Choć osiedle nie stanowiło głównego przedmiotu zainteresowania (którymi były raczej miasto i mieszkanie), to – na poziomie teoretycznym i w zakresie diagnozy – podstawowe idee Howarda i Perry'ego były zgodne z ideami Karty. Istotą wspomnianych koncepcji była konstatacja niezadowolających warunków życia w ówczesnych miastach. Przede wszystkim niski stan sanitarny, brak dostępu do zieleni, brak dostępu do infrastruktury. Propozycje Karty były jednak bardziej radykalne. Osią stworzonej przez Le Corbusiera koncepcji były bloki mieszkalne umieszczone w otwartym otoczeniu parkowym. Założenie koncepcji było modernistyczne, Le Corbusier nie przyjmował możliwości powrotu do romantycznej wspólnoty opartej na rzadkiej, ogrodowej zabudowie. Osiedle stanowiło w jego rozumieniu „maszynę do mieszkania”. W związku z tym osiedle powinno być wyposażone w usługi niezbędne mieszkańcom. Realizacje wizji Le Corbusiera, wprowadzane w życie szczególnie po drugiej wojnie światowej, były często okrojone o owe uzupełniające składniki. Ułomność realizacji, a także chybione w pewnej mierze założenia spowodowały, że z czasem narastał krytycyzm wobec tej koncepcji.

Krytyka idei osiedla

Nowe ideologie miasta miały swoich zwolenników, ale także przeciwników – twierdzi Jałowicki (1976). Kontrowersje dotyczyły koncepcji i znaczenia ulicy w mieście, a także jednostki sąsiedzkiej i osiedla. Koncepcja osiedla od swych początków spotykała się z krytyką. R. Dewey (w: Turowski 1967) wskazuje na cztery główne zarzuty. Po pierwsze, dowodzone, że osiedle jest sprzeczne z naturą stosunków w nowoczesnym społeczeństwie i stanowi jedynie wyraz nostalgii za utraconym światem. Po drugie, jest ono sprzeczne z wielkomiejskim trybem życia. Po trzecie, życie osiedlowe prowadzi do segregacji społecznej. Po czwarte, idea osiedla oparta jest na lokalnej partykularności. Powyższe krytyki miały charakter głównie ideowy i teoretyczny. Jednak poważniejsza fala sceptycyzmu wobec założeń modernistycznej urbanistyki i architektury była związana z obserwacją konsekwencji ich wdrożenia. Wujek (1986) pokazuje liczne przykłady nieudanych realizacji oraz spektakularnych wyburzeń obiektów, które były zbudowane zgodnie z modernistyczną doktryną. Za symboliczny przełom uznaje się wyburzenie osiedla wielkopłytowych wieżowców w St. Louis w 1972 roku.

Idea osiedla społecznego

W Polsce międzywojennej narodziła się specyficzna koncepcja osiedla społecznego²². W odrodzonej Polsce, po 1918 roku, wyłoniły się dwie kon-

²² Koncepcja nazywana była także mianem urbanizmu społecznego.

cepcje rozwiązania problemu mieszkaniowego: w oparciu o działalność władz miejskich, organizacji spółdzielczych i kredyty państwowe oraz – druga – poprzez stworzenie warunków do rozwoju prywatnego budownictwa mieszkaniowego (Maliszewski 1992). Po wprowadzeniu prawa ochrony lokatorów kapitał prywatny przestał się angażować w budownictwo, zaś wysiłki samorządów i rządu miały ograniczoną skuteczność. W efekcie problem mieszkaniowy miał postać dość ostrą, zaś koncepcja osiedla społecznego miała charakter antykapitalistyczny (choć nie rewolucyjny). Teoretyczne oraz ideowe podstawy osiedla społecznego stworzone zostały przez B. Brukalską oraz H. i S. Syrkusów. Podzielali oni zasadnicze poglądy modernistycznej architektury, które przybrały postać Karty Ateńskiej. Nowe zasady projektowania przestrzeni miały przynieść nowy sposób życia społecznego. Osiedle miało stanowić projekt społeczny, w duchu egalitarny, zakładający emancypację kobiet (stąd konieczność istnienia przedszkoli), likwidację dzielnic nędzy oraz zróżnicowań i segregacji klasowej – przełamanie klasowego charakteru dzielnic (por. Ossowski 1967). Koncepcja osiedla społecznego zakładała pewne zasady normatywne i wytyczne: wolność, oszczędność społeczną, uspołeczniony indywidualizm. Była to idea krytyczna wobec kapitalizmu w sposób podobny do krytyki zawartej w Karcie Ateńskiej. Główny zarzut wobec kapitalistycznego miasta dotyczył podporządkowania całego życia miejskiego czynnikom ekonomicznym. Idea osiedla społecznego miała na celu stworzenie miejsca do życia, które będzie świadomie skonstruowane w taki sposób, by zaspokoić potrzeby mieszkańców. Chodziło o zapewnienie odpowiedniej ilości i jakości usług, organizację przestrzeni zapewniającą wspólnotowość życia, a jednocześnie wolność jednostki²³.

Warszawska Spółdzielnia Mieszkaniowa

Praktyczną realizację idea osiedla społecznego znalazła w postaci Warszawskiej Spółdzielni Mieszkaniowej, która powstała w latach dwudziestych na Żoliborzu, w Warszawie. Zakładała ona połączenie przemiany społecznej (bliskiej ideom socjalizmu nierewolucyjnego) oraz odrodzenia i wzmocnienia więzi społecznej. Twórcy spółdzielni łączyli socjalny reformizm (co było też akcentowane przez Le Corbusiera), założenia estetyki modernistycznej, z ideą odbudowy więzi sąsiedzkiej (analogicznie jak w pracach Perry'ego). Warszawska Spółdzielnia Mieszkaniowa okazała się sukcesem i była punktem odniesienia dla wielu planistów, także po drugiej

²³ Normatywne postulaty, zawarte w idei osiedla społecznego, wymagały – jak zauważa Wallis (1978) – milcząco przyjmowanych założeń o racjonalności świata i ludzkich zachowań, możliwości sprawnego działania samorządu itd.

wojnie światowej. Wallis (1978) wskazuje jednak, że sukces ten wynikał ze specyfiki czasu i miejsca, co czyniło trudnym jego powtórzenie. W planowaniu i przygotowaniach osiedli brała udział elita intelektualna lewicy, w tym wielu architektów. Nawiązano współpracę ze związkami zawodowymi, na osiedlu ukazywał się lokalny dwutygodnik. Wallis wskazuje także na specyfikę spółdzielni, którą można nazwać „efektem świeżości” – pierwsza realizacja gromadziła energię i zainteresowanie, co trudne jest do powielenia przy kolejnych realizacjach. Od początku zresztą realia odbiegały od założeń. Maliszewski (1992) zauważa, że wbrew założeniom, na osiedlu mieszkała głównie inteligencja, zaś robotnicy stanowili mniejszość. Był to poważny gwałt na idei leżącej u podstaw osiedla społecznego – wyrównywania krzywd społecznych. Warszawska Spółdzielnia Mieszkaniowa miała być osiedlem przede wszystkim dla robotników²⁴.

W nurcie ideowym osiedla społecznego należy umieścić poglądy S. Ossowskiego. W swych kilku programowych artykułach, pisanych pod koniec drugiej wojny światowej oraz tuż po wojnie, Ossowski (1967a, 1967b) zwracał uwagę na rolę więzi społecznej w życiu miejskim. Osiedle powinno – zdaniem Ossowskiego – umożliwiać wytworzenie się silnej więzi społecznej. Zamknięte całości urbanistyczne, spółdzielcze i samorządowe, powinny pomóc w odtworzeniu bezpośrednich kontaktów społecznych. Osiedle miało być miejscem współdziałania mieszkańców, miało pogodzić potrzebę wspólnotowości oraz samotności i autonomii człowieka. Ossowski widział trudności w harmonizacji potrzeb mieszkańców. Brak tradycji, czy wielość grup uczestnictwa, stanowiły przeszkody, choć – zdaniem autora – mogły być one przezwyciężone. Możliwe jest, według Ossowskiego, istnienie wspólnot mających zapewniony kontakt ze światem oraz jednocześnie lokalnych, lecz nie zaściankowych. Poglądy Ossowskiego, które można umieścić w ramach „lirycznego modelu socjalizmu”, oddziaływały słabo. Wallis (1978) wskazuje, że po drugiej wojnie światowej, przez wiele lat, poza J. Ziółkowskim, nikt w zasadzie urbanistycznych poglądów Ossowskiego nie znał, zaś większy wpływ miały idee Perry’ego.

Losy idei osiedla społecznego po drugiej wojnie światowej

Zakończenie drugiej wojny światowej oznaczało – w sytuacji ogromu zniszczeń wojennych – konieczność podjęcia wysiłku odbudowy miast. Czynnikiem dodatkowym i decydującym o sposobie podjęcia tego wysiłku była nowa postać systemu ekonomiczno-społecznego, która została wprowadzona po drugiej wojnie światowej. W pierwszych latach powojennych

²⁴ Wallis (1971) zwraca też uwagę na dużą rotację mieszkańców – Warszawską Spółdzielnię Mieszkaniową opuszczało co roku wielu mieszkańców.

odbudowa miast miała charakter ogólnospołecznego wysiłku, gdzie wątek ideologiczny nie miał charakteru decydującego. Dominacja ideologiczna własności publicznej była oczywista, lecz wdrażanie nowych idei było dość ograniczone. Powstała jeszcze przed wojną koncepcja osiedla społecznego stanowiła, jak się mogło wydawać, właściwy punkt odniesienia. Opublikowane zaraz po drugiej wojnie światowej artykuły Ossowskiego świadczyć mogą o nadziejach na wdrożenie na szerszą skalę pomysłów, których popularność przed wojną ograniczona była do wąskich środowisk.

Istotą idei osiedla społecznego było traktowanie go jako społeczności osiedlowej, gdzie wymiar przestrzenny łączy się z więzią społeczną, a w szczególności z więzią sąsiedzką. Osiedle społeczne miało być pewnym zespołem architektonicznym, zrealizowanym według świadomie przyjętych założeń. Ważnym elementem wizji osiedla była specyficznie rozumiana aspiracja do przebudowy, poprawy warunków życia, stworzenia przykładu społeczno-urbanistycznego zorganizowania, który uruchomi „efekt domina” (Malicka 1980). Takie założenia dość dobrze wpisywały się w rewolucyjne dążenia powojennej władzy. Wallis (1978) wskazuje, że socjalistyczna polityka mieszkaniowa przyjmowała cztery zasadnicze założenia: (a) stosunki społeczne będzie charakteryzować dobra wola, równość i poczucie wspólnoty; (b) należy mieszać grupy społeczno-zawodowe (polityka zasiedlania musi mieć charakter celowy); (c) nastąpi automatyczny rozwój gospodarności, kultury i socjalistycznych stosunków społecznych, zaś bezpłatny dostęp do świetlic, bibliotek itd. to przesłanki tego rozwoju; (d) odpowiednie formy urbanistyczno-architektoniczne wyznaczą pożądane zachowania mieszkańców. Założenia te są zasadniczo zgodne z przedwojennymi ideami osiedla społecznego. Jednak, choć w pierwszych latach powojennych idea osiedla społecznego stanowiła pewien punkt odniesienia w polityce władz, to ostatecznie, w latach 1949-1954 przyjęto doktrynę mieszkaniową, zorientowaną na miasto i blok budowlany. Z dwóch rywalizujących koncepcji budownictwa mieszkaniowego: mieszkaniowo-osiedlowej oraz wyłącznie mieszkaniowej, zwycięsko wyszła raczej ta druga. Ideę osiedla społecznego porzucono na rzecz budowy mieszkań, a za wyższy poziom urbanistyczno-społeczny uznawano miasta jako całość. Rodząca się więź społeczna miała być więzią z miastem a nie z osiedlem. Miało to związek z awansem migrującej ludności wiejskiej, która przenosiła się do miast i znajdowała zatrudnienie w przemyśle²⁵. Jednocześnie uzależniono budownictwo od przemysłu. Zmodyfikowana koncepcja osiedla społecznego zakładała realizację szeregu celów: a) wytworzenie więzi społecznej (co nawiązywało do kon-

²⁵ Forsowny rozwój przemysłu miał związek z przyjętą ideologią, a także z trwającym wówczas wyścigiem zbrojeń.

cepcji osiedla jako jednostki sąsiedzkiej); b) osiągnięcie godnego minimum standardu życia; c) realizację wychowania obywatelskiego; d) zaspokojenie potrzeb; d) adaptację do życia w wielkim mieście; e) realizację idei egalitaryzmu; f) sprzyjanie powstawaniu i funkcjonowaniu małych grup społecznych; g) wytwarzanie miejskiego stylu życia²⁶; h) tworzenie osiedlowych systemów samopomocy; i) eliminację standaryzacji i monotonii – osiedle stanowić powinno niepowtarzalną jednostkę (Siemiński 1980). Cele te miały stać się doktryną, która była ambitna i całościowa, miała doprowadzić do rozwiązania problemów mieszkaniowych w połączeniu z budową nowego społeczeństwa. Jak wskazuje autor, idee te nie były wdrażane, gdyż w praktyce realizatorzy (decydenci, architekci) nie byli do nich przekonani, brakowało też zasobów, by te ambitne cele przekuć na rzeczywistość. Skutkiem tego osiedla mieszkaniowe w Polsce (i innych krajach komunistycznych) cechowały: standaryzacja, małe mieszkania, niski poziom wyposażenia w infrastrukturę itd. (Szelenyi 1996).

Wspomniane założenia i cele przybrały w praktyce postać osiedla spółdzielczego. Model budownictwa realizowany po drugiej wojnie światowej opierał się na zabudowie blokowej. Podobne formy realizowano we wszystkich krajach obozu komunistycznego. W Polsce osiedle stało się – drogą rozporządzenia wydanego w 1961 roku – podstawową jednostką strukturalną zespołów mieszkaniowych. Charakterystyczny dla Polski był też bardzo duży udział spółdzielczości w budownictwie. W efekcie zrodziła się idea osiedla spółdzielczego (Wałęjko 1965). Nawiązywała ona do przedwojennych tradycji i miała stanowić swoistą jednostkę wyróżniającą się typem własności, sposobem zarządzania, sposobem budowy (dla konkretnej grupy mieszkańców) i tym, że osiedle stanowić miało świadome przedsięwzięcie.

Porażka idei osiedla społecznego

Choć idea osiedla społecznego została wprowadzona w życie w szerokiej skali, to jednak wdrożenie to zrodziło szereg wątpliwości i krytyk, także dotyczących samej idei. Wallis (1978) ubolewa, że od początku lat pięćdziesiątych nie przedstawiono nowych koncepcji teoretycznych, alternatywnych względem osiedla społecznego, zaś powrót idei osiedla społecznego po roku 1956 oznaczał jedynie wdrażanie koncepcji powstałych wcześniej. Koncepcja ta nie miała konkurencji, ale też nie spełniła pokładanych w niej nadziei. Wallis wskazuje szereg istotnych czynników prowadzących do niemożności realizacji idei osiedla społecznego. Po pierwsze, przedwo-

²⁶ Ossowski widział miejski styl życia jako połączenie silnych więzi z otwartością na świat poprzez m.in. środki transportu – samochód, samolot itd.

jenne osiedla rzeczywiście prowadziły do zmiany społecznej – zniesienia własności prywatnej, realizacji samorządności, uczestnictwa mieszkańców w życiu kulturalnym itd. Po wojnie własność prywatna została zmarginalizowana w trybie administracyjno-politycznym. Stało się to niezależnie od idei osiedla społecznego. Zmiany, które przed wojną były wprowadzane świadomym wysiłkiem twórców i mieszkańców, po wojnie dokonane zostały na poziomie ustrojowym i przestały mieć charakter wyróżniający. Po drugie, to zakład pracy stał się ośrodkiem centralnym życia, a nie miejsce zamieszkania. Idee przedwojenne polem zainteresowania uczyniły sposób zamieszkiwania, podczas gdy po wojnie problematyka ta znalazła się na uboczu względem głównych haseł i działań. Po trzecie, rozwój transportu publicznego uczynił centra miast łatwiej dostępnymi, co zmniejszyło potrzebę organizowania lokalnych, osiedlowych centrów usług i kultury. W efekcie tej zmiany technologicznej życie społeczne w osiedlach zaczęło dodatkowo słabnąć.

Z późniejszej perspektywy, Kochanowski (1996) wskazuje na kryzys teorii w urbanistyce, która po modernizmie i funkcjonalizmie znalazła się w impasie. Zdaniem autora dotyczy to w szczególności Polski, gdzie ideologicznie przetworzone zasady modernizmu organizowały po drugiej wojnie myślenie o mieście²⁷.

Trzeba jednak zauważyć, że w przeciwieństwie do wymienionych autorów, Cesarski (2005) akcentuje aktualność „polskiej szkoły społecznego budownictwa mieszkaniowego”. Wskazuje na fakt, iż wypracowane w latach dwudziestych i trzydziestych idee nie tylko wpłynęły na realizowane po wojnie formy budownictwa, ale także mogą być przydatne we współczesnych warunkach.

Wielkie zespoły mieszkaniowe

Jak już wspomniano, rozwój miast po drugiej wojnie światowej wiązał się z uprzemysłowieniem. Było to powiązane z ideą wielkich zespołów mieszkaniowych. Jest to koncepcja, jak zwraca uwagę Misiak (1988), niejednoznaczna. W ogólnym zarysie oznacza ona kompleksowo zaprojektowane obszary miejskie na wyznaczonej przestrzeni, w której dominują funkcje mieszkaniowe, budownictwo ma charakter blokowy i wykonane jest w sposób przemysłowy. Z ideą wielkich zespołów mieszkaniowych wiąże się pojęcie „środowiska mieszkaniowego”, które opisuje pośrednią

²⁷ Po roku 1990 zniknęła uniwersalna wizja. Jedyną nową ideą jest rozwój zrównoważony (*sustainable development*). Koncepcja ta, zdaniem Kochanowskiego, nie porządkuje jednak myślenia o mieście. Bardziej optymistyczne stanowisko w tym zakresie prezentuje Misiak (2002), pokazując pewne możliwości zaadaptowania tej koncepcji do polskich warunków.

skalę - przestrzeń między mieszkaniem a wielkim zespołem mieszkaniowym. Idea nawiązuje do pomysłów Howarda i Perry'ego. Modelowymi realizacjami były projekty Gropiusa w Karlsruhe i w Berlinie, Le Corbusiera w Bordeaux.

W Polsce nowo powstające po drugiej wojnie światowej osiedla miały zasadniczo charakter wielkich zespołów mieszkaniowych, budowanych metodą wielkopłytową, o charakterze spółdzielczym. Słabości budownictwa wielkopływowego był dostrzegane nie tylko przez badaczy. W praktyce jednak, wśród architektów dominowało przekonanie, że pożądana wielkość osiedla to 5-12 tysięcy mieszkańców, przy czym wielkość sprzyjająca tworzeniu więzi społecznej to osiedle liczące poniżej 10 tysięcy mieszkańców. Zdaniem Wallisa (1978), wśród architektów dominował krytyczny stosunek do więzi sąsiedzkiej, co sprzyjało tworzeniu projektów wielkich osiedli.

Spółdzielnie mieszkaniowe oraz idea osiedla spółdzielczego

Polskie budownictwo mieszkaniowe miało charakter spółdzielczy w stopniu większym niż w innych krajach komunistycznych. W 1971 roku udział budownictwa spółdzielczego w całości budownictwa wynosił 48,9%, podczas gdy w Czechosłowacji było to 35,8%, w NRD - 16,2%, zaś w innych krajach było to kilka procent. W Czechosłowacji i NRD udział spółdzielczości spadał w następnych latach (Andrzejewski 1974)²⁸. Choć znaczenie spółdzielczości zmieniało się w czasie, to można uznać, że spółdzielnie mieszkaniowe stanowiły podstawowy typ budownictwa mieszkaniowego. Była to forma organizacyjna, wykraczająca poza klasyczne rozumienie spółdzielczości jako formy własnościowo-organizacyjnej. Przybrała ona, zdaniem Wałęjki (1965), postać osiedla spółdzielczego. Stanowiła pewną wersję idei osiedla społecznego i zakładała, że osiedle jest daną całością przestrzenno-społeczną. Dzięki integracji architektoniczno-urbanistycznej, na osiedlu spółdzielczym dochodzić miało do przełamania separacji społecznej i klasowej typowej dla kamienic. Jednocześnie, w sensie społecznym, osiedle takie zaspokajać miało wszelkie podstawowe potrzeby mieszkańców. Miało pełnić funkcje usługowe, ale być też „szkołą uspołecznienia” (Kasperski 1974). Specyfika osiedla spółdzielczego polegała na połączeniu określonego typu własności, sposobu budowy (zorientowanej na konkretną grupę przyszłych mieszkańców), a także sposobu zarządzania. W szczególności jednak

²⁸ Oczywiście w krajach o gospodarce rynkowej forma spółdzielcza miała stosunkowo małe znaczenie. Trzeba jednak zauważyć, że budownictwo w tych krajach nie było czysto prywatne. We Francji spółdzielczo-państwowa organizacja HLM inwestowała w tanie mieszkania, budując głównie bloki. W Wielkiej Brytanii znaczącą rolę odgrywało budownictwo komunalne (por. Turowski 1979).

osiedle miało stanowić świadome przedsięwzięcie. Była to forma racjonalizacji życia społecznego. Jak zauważa Maliszewski (1992), spółdzielczość mieszkaniowa po wojnie oparta była na założeniu występowania „obiektywnych” potrzeb i interesów, które możliwe są do zidentyfikowania. Zatem życie osiedlowe miało być pochodną rozpoznania potrzeb, co pociągało za sobą tezę, że indywidualna aktywność nie jest konieczna, by doszło do zaspokojenia owych potrzeb²⁹.

Idea osiedla w ramach odrodzenia samorządu terytorialnego w roku 1990

Odrodzenie samorządu terytorialnego w roku 1990, oparte na ustawie o samorządzie terytorialnym, było pokłosiem pracy grupy entuzjastów, głównie ze środowisk akademickich, którzy w latach osiemdziesiątych opracowali założenia ustroju samorządowego (Regulski 1997, 2000, 2005). Samorząd terytorialny miał stanowić podstawę lokalnego, oddolnego rozwoju opartego na idei pomocniczości. W ujęciu Piekary (1996) decentralizacja, deetatyzacja i demokratyzacja w połączeniu z samorządnością i pluralizmem miały być czynnikami wyzwającymi kreatywność społeczeństwa i jego rozwój. Mikułowski-Pomorski (1996) wskazuje szereg źródeł idei samorządności. Politycy solidarnościowej opozycji widzieli w samorządności metodę ucieczki od centralizacji. Ekonomisci liczyli na odrodzenie lokalnych rynków. Socjologowie wskazywali na odradzanie się społeczności lokalnych. Ekolodzy traktowali samorządność jako środek dbałości o środowisko. Architekci liczyli na dostosowanie budownictwa do potrzeb i warunków lokalnych. Lekarze i psychologowie widzieli w samorządności szansę na dbałość o zdrowie i bezpieczne warunki życia. Wreszcie etnografowie i historycy sztuki liczyli na odtworzenie wartości lokalnych.

Trafas (1996b) wyodrębnił kilka podstawowych, teoretycznych modeli ustroju dużych miast w Polsce, rozważanych w latach 1989–1990. (1) Miasto posiada jednoszczeblowy, scentralizowany system administracji, zaś ewentualne dzielnice stanowią delegatury samorządu centralnego. (2) Samorząd jest jednoszczeblowy, zdecentralizowany, gdzie dzielnice i gminy stanowią szczeble wyższe i są zarządzane przed administrację rządową. (3) Miasta oparte są na modelu dwuszczeblowym, gdzie wybory do rady miasta oraz dzielnic odbywałyby się niezależnie, przy jednoczesnym oddzieleniu zadań. (4) Samorząd jest dwuszczeblowy, gdzie dzielnice (lub osiedla) obligatoryjnie tworzyłyby wyższą jednostkę samorządową. Ten szczebel, ponadlokalny, posiadałby władzę zwierzchnią w zakresie zadań. (5) Samorząd jest

²⁹ Założenie to znalazło odzwierciedlenie w stworzonym układzie instytucjonalnym, którego inercyjną trwałość można obserwować po 1990 roku.

dwuszczeblowy, gdzie podział zadań jest efektem uzgodnień lokalnych. (6) Miasto stanowi jednostkę podstawową, która jednak może stworzyć jednostki pomocnicze, gdy pojawi się inicjatywa mieszkańców.

Ostatecznie miasta wybierały rozwiązania (1) lub (6), zaś w Warszawie wprowadzono typ (5). Przyjmowane rozwiązania nie były jednak oczywiste. W Krakowie rada była bliska przyjęcia rozwiązania „warszawskiego”, a ostatecznie wybrany model wygrał w głosowaniu zaledwie kilkoma głosami.

Generalnie jednak myślenie o samorządzie terytorialnym dotyczyło poziomu gminy. Samorządność na poziomie osiedlowym nie była przedmiotem specjalnego nacisku czy zainteresowania. Ustawa o samorządzie terytorialnym dopuszczała tworzenie jednostek pomocniczych gmin, co w gminach wiejskich oznaczało sołectwa, zaś w gminach miejskich rady osiedli, czy też rady dzielnic. Sama idea jednostek pomocniczych stanowiła dopełnienie idei pomocniczości i „zbliżenia władzy do ludzi”. Mikułowski-Pomorski (1996) wskazuje, że jednostki miały łączyć gminę miejską z „okolicami”, czyli miejscami życia mieszkańców³⁰. Jednostki pomocnicze miały pomagać w zarządzaniu przestrzenią miasta, jeśli było to uzasadnione, a także miały stanowić pewien rodzaj zaplecza kadrowego oraz informacyjnego dla władz gminy (Kulesza 1996a). Z kolei Kaczmarek (1996) wiązał działanie jednostek pomocniczych z aktywizacją społeczną i procesem budowy społeczeństwa obywatelskiego.

Gminy w zróżnicowany sposób skorzystały z zapisu ustawy o samorządzie terytorialnym, zaś sposób tworzenia, kształt, rola i sposób działania tworzonych jednostek zależały od lokalnych uwarunkowań. Kulesza (1996b) zauważył obawy miast przed radami osiedlowymi, wynikające z niedobrych doświadczeń lokalnego, krzykliwego partykularyzmu oraz obawy polityczne wynikające z przekonania, że „teraz nas na to nie stać”.

Idea osiedla w postaci jednostek pomocniczych gminy nie nawiązywała, jak się wydaje, do idei przedwojennego osiedla społecznego ani do powojennych modyfikacji tej idei. Punktem odniesienia były raczej idee decentralizacji, demokratyzacji, samorządności („oddania władzy ludziom”)³¹. Do 1990 roku osiedla w miastach stanowiły samorząd mieszkańców. Z kolei dzielnice miast, w miastach powyżej 300 tysięcy mieszkańców, stanowiły jednostki podziału administracyjnego (Trafas 1996b). Przyjęte w roku 1990 rozwiązanie nawiązywało do obydwu tych form.

³⁰ W Krakowie zlokalizowano ok. 140 „okolic”.

³¹ Wypada się zgodzić z tezą Wallisa wygłoszoną w latach siedemdziesiątych, że idea osiedla społecznego uległa wyczerpaniu i nie pojawiły się idee konkurencyjne.

1.4. Formy zrealizowane: kształt organizacyjno-prawny i funkcjonowanie wspólnot lokalnych w polskich miastach

Powyżej przedstawione zostały idee dotyczące osiedli i życia społecznego w osiedlach. Koncepcje te były podstawą realnych działań, zaś konkretne realizacje odbiegały częstokroć od założeń. Poniżej zostaną pokrótce zaprezentowane losy omówionych pomysłów, które stanowiły o kształcie lokalnego życia społecznego polskich miast po drugiej wojnie światowej.

Współcześnie polskie osiedla mają postać wynikającą z przyjętych rozwiązań prawno-ustrojowych i tylko w ograniczonym zakresie są efektem spontanicznego rozwoju. Zakres regulacji był zróżnicowany w poszczególnych okresach, zmieniały się też dominujące podejścia. Regulacje prawne oraz wpływ procesów społeczno-ekonomicznych są decydujące, choć pewne znaczenie mają także zmiany technologiczne i inne. Jednocześnie, jak już wcześniej wspomniano, w pracy przyjęte jest założenie, że poszczególne formy instytucjonalne są w pewnym zakresie uwarunkowane formami wcześniejszymi.

Turowski (1977) przyznał formom organizacyjnym główną rolę w kształtowaniu życia na osiedlach, gdyż dzięki nim mogło dojść do wykształcenia się osiedlowych więzi społecznych³². Turowski widział korzenie powojennego życia osiedlowego, po pierwsze, w przedwojennym samorządzie terytorialnym oraz, po drugie, w komitetach osiedlowych powstałych po drugiej wojnie światowej. Wydaje się, że spółdzielczość mieszkaniowa może być traktowana jako trzecie źródło. Trzeba zauważyć, że w rzeczywistości realnego socjalizmu pojęcia samorządu oraz spółdzielni były nieostre. Zmiany i przekształcenia organizacyjno-prawne po drugiej wojnie światowej skutkowały amalgamacją spółdzielczości lokatorskiej oraz samorządności terytorialnej³³. Jest to zjawisko samo w sobie interesujące, a co więcej, wydaje się, że ma ono swoje dalekosiężne konsekwencje i dlatego też wymaga uwagi. Specyfika funkcjonowania osiedli w polskich miastach po drugiej wojnie światowej polegała na tym, że osiedle spółdzielcze, stanowiące główną formę organizacyjną, miało postać hybrydalną. Z jednej strony istniały pewne formy osiedli jako terytorialnej jednostki administracyjnej. Z drugiej – spółdzielnie mieszkaniowe pełniły rolę organizatora całości życia osiedla oraz reprezentanta mieszkańców. Siła i znaczenie tych dwóch form zmieniały się w czasie. Obydwie jednak kształtowały pewną tradycję, mają-

³² Mówiąc ściśle, Turowski mówi o instytucjach, przez które jednak rozumie przede wszystkim struktury organizacyjne.

³³ Białas *et al.* (1985) stwierdzili zanik podziału na spółdzielcę i mieszkańca.

cą wpływ na obecny kształt i działanie wspólnot osiedlowych w polskich miastach. Wałęjko (1965) pisze o samorządzie spółdzielczym, traktując spółdzielnię jako rodzaj samorządu terytorialnego, nie zaś jako specyficzny typ przedsiębiorstwa. Organy spółdzielni są przez autora traktowane jako reprezentacja pewnej zbiorowości terytorialnej. W istocie jest to bliskie stanowi faktycznemu, gdy wziąć pod uwagę, że w Lubelskiej Spółdzielni Mieszkaniowej komitety osiedlowe, będące organami statutowymi spółdzielni, stanowiły organy samorządu mieszkańców w obrębie osiedla (Turowski, Mitaszko 1969)³⁴.

Samorządy dzieliły się na miejskie, zakładowe i spółdzielcze, w zależności od formy administrowania mieszkaniem. Samorządy częściej powstawały w nowych osiedlach spółdzielczych (Jałowiecki 1976) i w tych osiedlach lepiej działały (Dangel 1972). W osiedlach spółdzielczych komitety odwoływały się do tradycji przedwojennej samorządności osiedlowej. W pozostałych przypadkach działały one w zgodzie z tradycją komitetów domowych tworzonych od 1944 roku.

Istniało kilka zasadniczych form komitetów: domowe i blokowe - działające w ramach budynku, bloku lub kilku budynków, pokrywające się z obszarem działania administracji oraz osiedlowe - tworzone w zwartych zespołach urbanistycznych. Kryczka (1981) uznaje, że w przypadku komitetów domowych i blokowych można mówić o samorządzie komunalnym. Powiązany był on silnie z radami narodowymi i miał za zadanie głównie dbałość o porządek. Jednak *de facto* zarządy budynków miały głos decydujący, to one podejmowały decyzje. Drugi typ samorządu to - działający w osiedlach spółdzielczych - samorząd spółdzielczy.

W poszczególnych miastach wytworzyły się odmienne kształty systemu. Kontrolę nad samorządem spełniała administracja - rady narodowe. Zadania komitetów były kontrolno-opiniujące: miały one kontrolować pracę administracji, składać wnioski i postulaty. Innymi zadaniami było organizowanie czynów społecznych i prowadzenie działalności kulturalnej i wychowawczej (Jałowiecki 1976; Przeclawski 1968).

Poniżej omówione są losy zarówno spółdzielczości jak i form administracji osiedlowej.

Pierwszym źródłem samorządności mieszkańców osiedli, po drugiej wojnie światowej, były przedwojenne tradycje. Po odrodzeniu państwa pol-

³⁴ Trzeba też zauważyć, że przed 1990 rokiem samorząd stanowił jeden z elementów struktury administracyjnej państwa; granice między samorządem a innymi instytucjami: spółdzielczością, administracją państwową w sensie wąskim, były nieostre. Podobnie, relacje między partią polityczną (PZPR) a władzą administracyjną, przedsiębiorstwami, władzą sądowną, były rozmazane (Gieorgica 1991; Izdebski 2000).

skiego, od lat dwudziestych, partycypacja i demokratyczne uczestnictwo mieszkańców w życiu miast i w budownictwie mieszkaniowym miały postać samorządu mieszkańców miast. Specyficznym przypadkiem były osiedla społeczne, gdzie istniała reprezentacja lokatorska, oparta na zasadach ideowych oraz samofinansowaniu, samorząd lokatorski i wreszcie – samorząd mieszkańców. Osiedla te miały charakter spółdzielczy. Pierwsze spółdzielnie na ziemiach polskich powstały w 1890 roku w Bydgoszczy i Poznaniu (Płocharski 1979). Skupiały one głównie niemieckich urzędników. Spółdzielnie organizowane przez Polaków nie uzyskiwały pomocy i w rezultacie na terenie byłego zaboru pruskiego w roku 1918 działały jedynie trzy spółdzielnie budowlane. Na terenie zaboru austriackiego pierwsza spółdzielnia powstała w Krakowie w roku 1907. Na terenie zaboru rosyjskiego spółdzielczość nie działała, co było po części wynikiem trudności w legalizacji takiej formy na tych ziemiach. W okresie międzywojennym spółdzielczość działała w dwóch formach: lokatorskiej i własnościowej. Ta pierwsza była związana z szerokim spojrzeniem na mieszkalnictwo jako problem społeczny, a jej sztandarowym przykładem była Warszawska Spółdzielnia Mieszkaniowa. W 1937 roku działało 189 spółdzielni³⁵, z czego w Warszawie – 132.

Wybuch drugiej wojny światowej przyniósł zasadnicze zmiany w funkcjonowaniu osiedli oraz spółdzielni w Polsce. W grudniu 1941 roku Niemcy zlikwidowali Związek Spółdzielni i Zrzeszeń Pracowniczych i podporządkowali spółdzielnie urzędowi powierniczemu: Wohnbau-Osten. Na terenach włączonych do Rzeszy majątek został skonfiskowany i przekazany spółce Heimstaette Reichsgau Wartheland. Urzędy ten wysiedlały Polaków i osiedlały na ich miejsce Niemców.

Okupacja przyniosła zatem zanegowanie porządku, a w szczególności prawa własności. Pod koniec wojny, wraz ucieczką Niemców, pojawił się dodatkowy bezład. Mieszkania opuszczone przez Niemców, często przed wojną zamieszkiwane przez Polaków lub Żydów, a także mieszkania po zaginionych Polakach i Żydach traktowane były jako opuszczone. Miejsca te zasiedlali „dzicy lokatorzy”, których nie można było usunąć, gdyż mieszkania traktowali jako rekompensatę za straty i cierpienia wojenne. Nie czuli się oni związani ze spółdzielcami i nie poczuli się do jakichkolwiek świadczeń na ich rzecz (Maliszewski 1992). Zmuszało to spółdzielnie do współpracy z władzami, by zapanować nad problemem „dzikich lokatorów”.

W roku 1948 sejm zatwierdził dekret o powołaniu Zakładu Osiedli Robotniczych. Oznaczało to faktyczną likwidację spółdzielczości w przedwojennym rozumieniu, gdyż majątek spółdzielni został przejęty, one same zaś

³⁵ Inne źródła podają 252 spółdzielnie (Płocharski 1979).

zostały pozbawione możliwości działania. W roku 1951, w salce parafialnej kościoła na Solcu zebrali się działacze związani z ruchem spółdzielczym, którzy zdecydowali się wywierać nacisk na władze, by ocalić idee spółdzielczości. Zjazd, podczas którego powołano Związek Spółdzielni Mieszkaniowych, odbył się w 1956 roku. Działacze spółdzielczy zaczęli się domagać odzyskania podmiotowości, w tym własności.

Wysiłki zakończyły się połowicznym sukcesem, spółdzielczość mieszkaniowa odzyskała autonomię, choć w bardzo ograniczonym zakresie. Jednocześnie jednak spółdzielczość została obarczona zadaniem rozwiązania kwestii mieszkaniowej w Polsce. Bardzo duże potrzeby mieszkaniowe w Polsce, będące wynikiem zniszczeń wojennych, dużego przyrostu naturalnego oraz dynamicznej migracji do miast, nie dały się rozwiązać drogą centralnego planowania. W efekcie, po 1956 roku, władze nie radzące sobie z tym problemem, postanowiły się go „pozbyć”, czyniąc spółdzielczość mieszkaniową odpowiedzialną za jego rozwiązanie. Narzędziem była pomoc kredytowa na korzystnych warunkach, którą otrzymały spółdzielnie. Doprowadziło to do bardzo dużego wzrostu wielkości spółdzielni. Nie powstawały bowiem nowe spółdzielnie, ale następował przyrost liczby członków w spółdzielniach już istniejących. W efekcie stały się one bardzo poważnym podmiotem w miastach. Zdarzało się, że dzielnicowe rady narodowe – organy administracji państwowej – zgłaszały pretensje, że nie mają wpływu na budownictwo na swoim terenie. W związku z tym, Zarząd Centralnego Związku Spółdzielczości Budownictwa Mieszkaniowego (CZSBM) podjął uchwałę o przekształceniu istniejących spółdzielni w spółdzielnie rejonowe (osiedlowe). Po 1970 roku zaczęły powstawać spółdzielnie lokatorsko-własnościowe. Rok 1975, wraz z nowym podziałem terytorialnym, przyniósł powstanie wojewódzkich spółdzielni mieszkaniowych. W praktyce były one samodzielne i nadrzędne względem spółdzielni podstawowych (Maliszewski 1992). Spółdzielnie mieszkaniowe po 1990 roku wciąż pełnią poważną rolę, choć ich znaczenie zmniejsza się, ze względu na rozwój budownictwa prywatnego. Zmiana otoczenia prawno-ekonomicznego po 1990 roku ukazała liczne słabości spółdzielni. Próby reform poprzez zmiany legislacyjne przyniosły jednak ograniczone sukcesy, gdyż zaszczości własnościowe, prawne i inne uczyniły problem bardzo trudnym do rozwiązania, a jednocześnie działacze spółdzielni utworzyli silne *lobby* przeciwne zmianom.

Trzecim źródłem samorządu osiedlowego, obok przedwojennych tradycji samorządowych oraz nurtu spółdzielczego, był nurt samorządu mieszkańców, który przybrał postać komitetów blokowych powstałych po wojnie, pierwotnie w Warszawie. Po skomunalizowaniu domów władze uznały, że należy powołać komitety blokowe i w 1944 roku Rada Narodowa m.st. War-

szawy wydała instrukcję nakazującą ich tworzenie. Tworzone były przede wszystkim tam, gdzie nacisk polityczny był najsilniejszy, głównie w Warszawie. Potem uczyniły to inne miasta. Komitety miały charakter samopomocowo-organizacyjny, zaś nazywane były blokowymi lub domowymi. W 1945 roku było ich 15 tysięcy. Mieszkańcy nie uczestniczyli w budowie czy odbudowie domów ani w zarządzaniu. Komitety nie powstawały też spontanicznie, lecz były inicjowane przez państwo (Turowski 1982a). W 1946 roku powołano spółdzielnie administracyjno-mieszkaniowe. Skutkiem ich działania było odebranie własności osobom prywatnym i spółdzielniom jako grupom, zanegowanie podmiotowości (np. prawa do decyzji o długości trwania zrzeszenia) i sprowadzenie spółdzielczości do administrowania (Maliszewski 1992). W 1953 roku Kancelaria Rady Państwa uznała komitety za organ samorządu terytorialnego podporządkowany radom narodowym i nadała im nazwę komitetów blokowych. W roku 1954 *de facto* zlikwidowano spółdzielczość mieszkaniową. Uchwalono ustawę o osiedlach i radach narodowych osiedli, na jej podstawie powoływano osiedla trzech typów: robotnicze, uzdrowiskowe i rybackie, jako odmianę najniższych jednostek administracyjnych, pośrednią między miastami a wsiami. Liczba osiedli malała (Izdebski 2000)³⁶, gdyż były one następnie włączane do miast (lub - rzadziej do gromad).

Jednocześnie, w roku 1956, pojawił się nowy, oddolny impuls. Nastąpiło pewne odrodzenie osiedli, czego wyrazem było organizowanie lokalnych sieci usługowych - zwłaszcza w latach sześćdziesiątych. Zaczęły także spontanicznie powstawać świetlice i kluby. Zmiany objęły też wzrost uczestnictwa mieszkańców w planowaniu, spotkaniach, pomoc w pracach na rzecz osiedli. Zwiększył się udział mieszkańców w zarządzaniu i kontroli. Po 1956 roku wzmocniono też samorząd mieszkańców, choć uzyskał on postać organizacji lokatorskiej, która posiadała nikłe kompetencje i mogła działać jedynie w sposób interwencyjny (Malicka 1980).

Tworzenie samorządu miało zróżnicowaną postać. Np. w Lublinie stworzono reprezentacje samorządowe i komitety blokowe z inicjatywy spółdzielni. Pełne określenie funkcji komitetów przyniosła ustawa o radach narodowych z 1958 roku³⁷. Mówi ona o komitetach blokowych tworzonych jako reprezentacje mieszkańców. Artykuł 74 punkt 1 ustawy ogłaszał, że na terenach miejskich tworzy się komitety blokowe (osiedlowe, uliczne, domowe) jako stałe reprezentacje mieszkańców powołane do umacniania więzi

³⁶ Z początkiem 1973 r., z chwilą wprowadzenia reformy podziału administracyjnego państwa zniesiono gromady i osiedla. Te ostatnie bywały przekształcane w miasta.

³⁷ Z tego samego roku pochodzi ustawa o samorządzie robotniczym, dotycząca zarządzania przedsiębiorstwami (Żechowski 1982).

pomiędzy miejskimi (dzielnicowymi) radami narodowymi a mieszkańcami miast oraz do zapewnienia współdziałania mieszkańców z radami narodowymi w zakresie dbałości o budynki i otoczenie, zarządzania domami, polepszania warunków bytowych i kulturalnych mieszkańców oraz wykorzystywania ich inicjatywy i aktywności społecznej. Tryb przeprowadzania wyborów oraz zasady organizacji i działalności komitetów blokowych określone były przez miejskie (dzielnicowe) rady narodowe. Prezydium miejskiej (dzielnicowej) rady narodowej miało za zadanie udzielać komitetom pomocy w ich pracy (Fuks 1973). Dalszy rozwój osiedli spowodował pewną lukę. Komitety blokowe nie pełniły bowiem roli reprezentacji mieszkańców, ani nie były organami o charakterze podstawowym. W efekcie, w Warszawie, uchwałą Rady Narodowej, w 1964 roku powołane zostały komitety osiedlowe. Ich zadaniem było koordynowanie pracy komitetów blokowych. Tym samym samorząd terytorialny stał się nadrzędny względem samorządu spółdzielczego. Była to jednak forma hybrydalna, łącząca samorządność terytorialną z mieszkaniową. W praktyce organy samorządu spółdzielni mogły stawać się organami samorządu terytorialnego. Doprowadziło to do spadku identyfikacji mieszkańców spółdzielni mieszkaniowych z osiedlem (Maliszewski 1992). Samorząd osiedlowy uznawał się za jedynego reprezentanta ludności, co wywoływało protesty spółdzielni. Występowały one do rad narodowych, by rady osiedli spółdzielczych otrzymywały prawa komitetów blokowych i osiedlowych. W celu uporządkowania sytuacji, w roku 1967, ukazały się zalecenia Komisji ds. Rad Narodowych Rady Państwa w sprawie określenia ramowych zasad organizacji, działalności i trybu przeprowadzania wyborów do samorządu mieszkańców, tj. komitetów domowych, blokowych i osiedlowych (Fuks 1973). Z kolei uchwałą Rady CZSBM³⁸ z 1969 roku zmieniła układ terytorialny organów samorządu spółdzielczego, co uczyniło go zbliżonym do zakresu rad osiedlowych. W 1973 roku CZSBM weszła w porozumienie z Ministerstwem Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska, w sprawie zasad przejmowania przez administrację spółdzielczą państwowych zasobów mieszkaniowych oraz przekazywania administracji państwowej zasobów spółdzielczych. Od tej chwili zaczęła wzrastać liczba rad osiedlowych (spółdzielczych), którym nadano uprawnienia komitetów osiedlowych i komitetów obwodowych. Ponad połowa z nich uzyskała uprawnienia komitetów osiedlowych i obwodowych. Sytuacja była w dalszym ciągu niejednoznaczna. Nowa ustawa uznała, od 1982 roku, zgromadzenia grup członkowskich za organ spółdzielni. Oznaczało to odejście od jednolitego samorządu społecznego i odróżnienie samorządu spółdzielczego od terytorialnego (Maliszewski 1992).

³⁸ Centralny Związek Spółdzielni Budownictwa Mieszkaniowego.

1.5. Działanie samorządu osiedlowego

W poprzednich rozdziałach zarysowana została ideologia oraz prawne i organizacyjne ramy samorządu osiedlowego. Poniżej przedstawione jest działanie samorządu osiedlowego w Polsce – sposób wdrożenia idei. Wpierw zaprezentowano samorząd osiedlowy sprzed 1990 roku, a następnie – późniejsze jego formy. Rozdział ten ma – przede wszystkim – charakter opisowy. W następnej kolejności, w rozdziale 2, omówione są badania dotyczące osiedli.

1.5.1. Struktury spółdzielcze

Rzeczywiste działania form samorządu osiedlowego przed 1990 rokiem budzą niejednoznaczne oceny. Część autorów dowodzi, że działały one stosunkowo dobrze, podczas gdy inni wykazują krytycyzm – czasami bardzo ostry. W poniższym rozdziale zaprezentowano obraz działania struktur samorządu osiedlowego w PRL.

Jak wyżej wspomniano, samorząd osiedlowy stanowił formę hybrydalną, łączącą elementy samorządu terytorialnego oraz elementy spółdzielczego zarządzania własnością. Początkowo większe znaczenie miały formy spółdzielcze. Po wojnie istniały trzy zasadnicze typy budownictwa mieszkaniowego, ze względu na status własnościowy: 1) państwowe (rad narodowych oraz resortowe – finansowane przez zakłady pracy), 2) spółdzielcze (lokatorskie i własnościowe, w tym drugim przypadku – tylko domki jednorodzinne lub domy do czterech mieszkań), 3) prywatne. Losy tych rodzajów budownictwa były zróżnicowane. Oczywiście budownictwo prywatne nie było dobrze widziane, lecz w pierwszym okresie powojennym miało ono spore znaczenie. Na przykład w Lublinie, do 1950 roku, nowe budynki były wyłącznie prywatne (Chmielewski 1978; Ziółkowski 1965). Z czasem budownictwo spółdzielcze nabierało znaczenia. Po wojnie szybko wzrastała liczba spółdzielni – w 1949 roku było ich 354 i zrzeszały 51 088 członków. Spółdzielnie, przed wojną oraz w pierwszych latach po wojnie, były fenomenem inteligentnym – w latach 1946–1948 inteligencja stanowiła ponad połowę członków. Była też ona czynnikiem sprawczym. Łączkowski (1974) podaje, że powstała w Koninie w 1948 roku spółdzielnia zainicjowana była głównie przez nauczycieli. W latach 1950–1955 liczba osób zrzeszonych w spółdzielniach malała, by następnie, po „odwilży” roku 1956, gwałtownie wzrosnąć i do roku 1970 osiągnąć milion członków. W roku 1956 dwie trzecie członków spółdzielni przypadało na Warszawę oraz województwo wielkopolskie. Na ziemiach odzyskanych do 1956 roku nie powstawały spółdzielnie budowlano-mieszkaniowe (Maliszewski 1992). Po roku 1958

poszerzały się powiązania między spółdzielniami mieszkaniowymi i zakładami pracy, zaś maleć zaczęła liczba spółdzielni otwartych. Po 1980 roku wzrosła liczba spółdzielni „młodych”. Miały one w części charakter partykularny – prowadziły budowy dla zamkniętych grup.

1.5.2. Działanie samorządu osiedlowego

Po wojnie samorząd osiedlowy traktowany był jako element demokracji bezpośredniej i przykład tzw. samorządu społecznego – instytucji nominalnie odrębnej od organów państwa (Zawadzki 1966). Status tych jednostek: samorządów dzielnicowych i komitetów blokowych nie był jasno określony³⁹ i podlegał zmianom. W 1961 roku istniało w Polsce 39 samorządów dzielnicowych w większych miastach (Zawadzki 1966).

Dużo większą rolę odgrywały spółdzielnie, które stanowiły praktycznie ekwiwalent samorządu osiedlowego. Majewski (1966) wskazuje dwa cele działania samorządu mieszkańców: pierwszym była integracja mieszkańców i poprawa stosunków sąsiedzkich, zaś drugim – lepsza obsługa ludności. Sprowadzało się to w praktyce do trzech podstawowych funkcji: organizacji czynów społecznych; działań kulturalnych oraz pełnienia kontroli społecznej (Kryczka 1981).

Przeprowadzone w 1963 roku w Warszawie badania obejmujące komitety blokowe (567 jednostek na 702 istniejących) ujawniły wątpliwe działanie tych instytucji (Zawadzki 1966). Majewski (1966) pokazuje, że niektóre rady działały źle lub nie działały w ogóle. Próbowano wprowadzić usprawnienia poprzez przyjęcie zasady, że podstawą wyodrębnienia dzielnicy będą rejonny urbanistyczne i stworzone zostaną możliwości powołania osiedlowych ogniw organizacji społecznych (TPD, PCK, Liga Kobiet itd.). Zmieniono też zakres kompetencji uznając, że komitety mogą wydawać wiążące opinie w zakresie polityki kadrowej w administracji domów mieszkalnych i że będą mogły dysponować funduszami na takie cele, jak: utrzymanie zieleńców, boisk, biblioteki. Zdaniem Zawadzkiego (1966) wzmocnienie samorządu mieszkańców wynikało z wcześniejszego słabego funkcjonowania samorządu społecznego. Wcześniejszy model, zdaniem autora, oparty był na koncepcji technokratycznej, która zakładała, że sprawne funkcjonowanie wspólnot osiedlowych wymaga specjalistycznej wiedzy. Przyjęcie zasady, że mieszkańcy w wielkim mieście chcą mieć spokój i chcą być obsłużeni przez wyspecjalizowane jednostki nie okazało się prawdziwe. W efekcie – dowo-

³⁹ Zwłaszcza jeśli porównać je z sołectwami, które są przykładem jednostek mających wieloletnie, a czasami wielowiekowe tradycje.

dził Zawadzki - samorząd mieszkańców okazał się niezbędny i ostatecznie powinien przejąć zarząd nad budynkami mieszkalnymi. Należy mieć świadomość, że zakres kompetencji samorządów dzielnicowych (podobnie zresztą jak zakres niezależności spółdzielni) stanowił pochodną decyzji polityczno-gospodarczych, które wytyczały - stosownie do zmieniających się poglądów w kręgach władzy - zasady działania tych jednostek, zwłaszcza biorąc pod uwagę słabe ich działanie. Badacze wskazywali na kilka zasadniczych źródeł owej słabości samorządu osiedlowego. Czerwiński (1966) dowodził, że przyczyną słabości był generalny limit możliwości i uprawnień instytucji. Sowa (1974) zwracał uwagę na rozbieżność interesów spółdzielni mieszkaniowych oraz spóżywców, co utrudniało współpracę i obniżało jakość życia, choć nie istniała rozbieżność między tymi organizacjami rozumianymi jako zrzeszenia konsumentów. Lewandowski (1966) wskazywał na rozdrobnienie spółdzielni jako barierę, a z drugiej strony - na centralizację, która skutkowałą biernością mieszkańców. Ta ostatnia kwestia wymaga uwagi. Wielkość spółdzielni ma oczywiście znaczenie dla sprawności funkcjonowania, jednak wypowiedź Lewandowskiego, zastępcy przewodniczącego Centralnego Związku Spółdzielni Budownictwa Mieszkaniowego, może stanowić odzwierciedlenie ówczesnych trendów politycznych. Madej (2003) oraz Maliszewski (1992) wskazują, że tendencje do centralizacji i decentralizacji spółdzielczości mieszkaniowej w powojennej Polsce miały charakter cykliczny, w zależności od tego, jakie priorytety przyjmowano w ramach planowej gospodarki. Mimo wszystko wyniki badań nie dają jasnego obrazu sprawności działania samorządu. W przypadku spółdzielni pełnił on nie tylko rolę administratora, ale także inicjatora życia kulturalnego i społecznego. To aktywność spółdzielni prowadziła do wytwarzania się więzi osiedlowej.

W lubelskim osiedlu im. A. Mickiewicza, gdzie Turowski z zespołem prowadził stosunkowo szerokie badania, rola samorządu osiedlowego obejmowała początkowo sprawy związane z przygotowywaniem inwestycji, udziałem w samej inwestycji i zarządzaniem. Relacje między organami samorządu (komitety obwodowe i osiedlowe) a radą narodową nie były uregulowane, mimo konieczności utrzymywania kontaktów. Nie było woli ze strony organów wyższych, by pomagać lokalnym strukturom. W działaniu organów samorządu brak było demokracji. Sami mieszkańcy nie przejawiali inicjatywy, a zarazem brakowało mechanizmów inicjowania ich aktywności. Mieszkańcy spółdzielni nie znali formalnej struktury władz spółdzielni. Ponad połowa mieszkańców nie była w stanie podać żadnego nazwiska przedstawiciela danego budynku w samorządzie mieszkańców (Turowski, Mitaszko 1969). Jedna trzecia mieszkańców nowych osiedli nie wiedziała nawet o istnieniu samorządu (Turowski 1982a). Mimo to lubelskie osiedle należy uznać za stosunkowo aktywne. Było ono jednak w pewnym

zakresie wyjątkowe. Stosunkowo duży poziom aktywizacji był efektem odizolowania osiedla (brakowało telefonu, linii autobusowej) oraz dużej liczby mieszkańców w młodym wieku. Ważną okazała się też rola przywódców. Wśród mieszkańców znaleźli się ludzie młodzi, dobrze wykształceni, uczestniczący w działaniach wielu organizacji (Cieśla 1971). Samo zapoczątkowanie budowy osiedla związane było z sieciami kontaktów, posiadanymi przez inicjatorów spółdzielni. Co ciekawe, daje się zaobserwować, w pewnym zakresie, dyfuzja wzorów i rozwiązań. Cieśla (1971) podaje, że w początkach tworzenia spółdzielni działacze odbyli wizytę w Warszawskiej Spółdzielni Mieszkaniowej. Z kolei organizacja sprzątnięcia klatek siłami mieszkańców była efektem wizyty w Czechach, gdzie działacze zaobserwowali tę metodę i wdrożyli następnie w swoim osiedlu. Samorząd osiedla im. A. Mickiewicza prowadził także działania kulturalne (Cieśla 1971), które obejmowały organizowanie andrzejek, choinki dla dzieci i podobnych imprez.

Turowski i Mitaszko (1969) wskazują szereg czynników sprzyjających sprawnemu działaniu spółdzielni. Były to: a) jawność i otwartość (publiczne spotkania, narady, kampanie sprawozdawczo-wyborcze; wydawanie miesięcznego „Pisma Okólnego”; tworzenie tablic informacyjnych; wykorzystywanie poczty harcerskiej do przekazywania informacji); b) dobór ludzi według ich kompetencji; c) zasada starannego przygotowywania każdego przedsięwzięcia; d) zasada ciągłości (np. unikanie całkowitej wymiany władz lub przynajmniej przekazywanie spraw następcom); e) zasada stwarzania zaufania (szybkie reagowanie na potrzeby i zgłoszenia); f) zasada jedności działania władzy spółdzielni, samorządu i mieszkańców i służebnej roli administracji; g) zasada odkrywania i zaspokajania potrzeb ludności itd. Zdaniem autorów, zastosowanie tych wzorów skutkuje tworzeniem więzi i aktywizacją mieszkańców. Podobnie jak w przypadku osiedli lubelskich, Wałęjko (1965) pozytywnie ocenił działanie samorządu warszawskiej spółdzielni Osiedle Mokotowskie.

Turowski (1982) zaobserwował, iż wraz z upływem czasu zmienił się obszar zainteresowań organów spółdzielczych: od koncentracji na zaspokajaniu potrzeb podstawowych do zaspokajania potrzeb wyższego rzędu, przy jednoczesnym zachowaniu ogólnej aktywności. Inni badacze prezentują bardziej krytyczne stanowisko względem działania samorządu osiedlowego. Malicka (1974) dowodziła, że samorząd osiedlowy nie cieszył się zainteresowaniem mieszkańców oraz posiadał fasadowy charakter. Z jednej strony samorząd w swoim działaniu natrafiał na przeszkody, z drugiej – mieszkańcy byli słabo zorganizowani i nie wierzyli, by samorząd mieszkańców był im przydatny (Turska 1982). Cieśla (1971) stwierdził następujący z czasem wzrost wielkości ciał samorządowych, co skutkowało np. nierównym dostępem do informacji. Badania Malickiej (1978) nie potwierdzały nadziei wia-

zanych z samorządami osiedlowymi. Autorka nie stwierdziła, by dochodziło do wytworzenia lokalnej wspólnoty. W rezultacie Malicka uważa (1978, s. 179), że „nie należy przeceniać więzi społecznych w miejscu zamieszkania”. Sceptycyzm autorki wynika z obserwacji, że domy kultury czy świetlice zaprojektowane, by pełnić funkcje integracyjne, okazały się miejscami „pustymi” i nie wypełnionymi żadną autentyczną treścią społeczną (Malicka 1978). Placówki kulturalno-oświatowe na osiedlach poniosły „totalną klęskę”, nie zapobiegły one „pustce obyczajowej”, były raczej miejscem pokątnego picia alkoholu, a nie kształtowania wspólnoty osiedlowej (Milian 1994). Równie pesymistyczny obraz dotyczy komitetów blokowych. Malicka (1980) dowodzi, że uzyskały one nikły zakres obowiązków oraz generalnie miały „prymitywnie biurokratyczny charakter” i nie stwarzały szansy na wytwarzanie więzi społecznych.

Wskazane powyżej opinie odwoływały się w większości do badań z lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych. Dokładniejsze dane na temat działania i struktury osiedli w kilku miastach śląskich w latach osiemdziesiątych przedstawił Wódz (1982). W Katowicach trzydziestotysięczne Osiedle Tyśiąclecia posiadało trzy komitety obwodowe samorządu mieszkańców, podlegające osiedlowemu komitetowi samorządu mieszkańców. Liczył on 46 osób, zaś w komitetach łącznie pracowały 154 osoby. W osiedlu działała komisja pojednawczo-rozjemcza, która rozpatrywała około 40 spraw rocznie (kończyły się one zwykle ugodami). Osiedle było administrowane przez spółdzielnię mieszkaniową, które podzieliły obszar na pięć rejonów. Zatem podziały administracyjne: samorządu oraz spółdzielni mieszkaniowej, nie pokrywały się ze sobą.

W Sosnowcu osiedla Rudna IV i Rudna V liczyły łącznie 11,5 tysiąca mieszkańców. Numeracja osiedli odzwierciedlała kolejność zabudowy. Na terenie osiedli działały dwa samorzady współpracujące ze sobą, gdyż osiedla tworzyły dość spójną całość. Granice spółdzielni mieszkaniowych nie pokrywały się z granicami samorządów. Mała część starych budynków podlegała Miejskim Zakładom Budownictwa Mieszkaniowego. Nie działała komisja pojednawcza. Samorząd zajmował się interwencjami w sprawie sklepów, parkingów, zaniedbań w zakresie utrzymania porządku i czystości, a także interwencjami w sprawach alkoholizmu. Działał głównie pod wpływem skarg mieszkańców.

Osiedle 30-lecia w Świętochłowicach posiadało radę osiedlową na prawach komitetu osiedlowego. W skład rady wchodziło siedem osób. Odbywali oni popołudniowe dyżury i prowadzili działalność interwencyjną. W osiedlu Chemik w Siemianowicach działał komitet osiedlowy, w skład którego wchodziło 19 osób. Były to osoby raczej w średnim wieku, co było wyjątkiem, gdyż w innych badanych przez Wodza osiedlach dominowali

działacze w starszym wieku. Komitet działał poprzez cztery komisje: Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego, Handlu i Usług, Sportu i Rekreacji, Gospodarki Komunalnej i Remontów.

Wódcz nie formułuje wyraźnych ocen działania samorządów osiedlowych. Ich struktura i działanie nie były też jednolite i różniły się, w zależności od miasta. Z całości opracowań autora można jednak wnioskować, że działały one raczej słabo.

Zróżnicowanie sposobów i skali działania samorządów osiedlowych miało charakter nie tylko geograficzny. Działanie zmieniało się także w czasie. W latach pięćdziesiątych najważniejszymi działaniami były budowa dróg i infrastruktury. Były one często powiązane z czynami społecznymi. Władze dawały sprzęt i materiały, zaś mieszkańcy zapewniali robociznę. Od lat sześćdziesiątych rozwinęły się komisje pojednawcze, zajmujące się mediacją i rozstrzygnięciem konfliktów sąsiedzkich. W komitetach działali lokalni liderzy: nauczyciele, lekarze itp. Od lat siedemdziesiątych działały też komitety sklepowe, zajmujące się zgłaszaniem opinii na temat osiedlowego handlu, co było związane z brakami w zaopatrzeniu sklepów⁴⁰. Komitety starały się też zabiegać o inwestycje infrastrukturalne, poprzez wpływanie na działaczy partyjnych. Od lat osiemdziesiątych powstawały komitety budowy sieci telefonicznych, wodociągów, kanalizacji, sieci gazowej (Śliwińska 2004). W tych działaniach brały udział rady osiedli i na tym tle powstawały też nowe rady. Pomoc w ich inicjowaniu wpływała często od radnych gminnych.

1.5.3. Aktywność mieszkańców

Proces koncentracji oraz przekształcania się samorządu spółdzielczego w terytorialny (społeczny), co zostało zapoczątkowane w latach sześćdziesiątych, wpłynął na sposób działania samorządu. Przede wszystkim zaczęła spadać aktywność członków. W 1969 roku frekwencja podczas zebrań grup członkowskich wyniosła poniżej połowy w 52,3% przypadków, a w 1972 roku było to już 67% przypadków⁴¹. Jednocześnie jednak lata sześćdziesiąte to okres gwałtownego rozwoju budownictwa spółdzielczego, co zaowocowało udziałem mieszkańców w planowaniu (Turowski 1982a). W roku 1976 w zebraniach brało udział już tylko ok. 15% uprawnionych, a w 1981 udział wyniósł 11,9%. Spadała również frekwencja na walnych zebraniach przedstawicieli. W latach 1975–1980 nie przekraczała ona 60%. Badania z 1977 roku wykazały, że 28% członków spółdzielni wiedziało, iż na osiedlu działa

⁴⁰ Braki w zaopatrzeniu ostatecznie doprowadziły do wprowadzenia systemu kartkowego.

⁴¹ W tym roku CZSBM przestaje publikować dane na ten temat.

samorząd (zarówno spółdzielczy, jak i terenowy), zaś 15,4% kiedykolwiek brało udział w wyłanianiu przedstawicieli na walne zgromadzenie. Łojko *et al.* (1989) podają, że frekwencja wyborcza w wyborach samorządów osiedlowych w latach siedemdziesiątych wynosiła kilka procent w osiedlach zamieszkiwanych przez kilka tysięcy mieszkańców (a więc stosunkowo niewielkich). Wybory były manipulowane – wcześniej ustalano, kto ma zabierać głos, co ma powiedzieć i kto będzie wybrany.

Koncentracja samorządu dotyczyła nie tylko spółdzielczości mieszkaniowej – był to proces politycznie stymulowany. W efekcie organy były bardziej skłonne działać w imieniu interesu ogólnego czy społecznego niż w interesie członków (Maliszewski 1992)⁴².

Informacje na temat działalności komitetów blokowych i domowych są niepełne. Dane przytoczone przez Maliszewskiego (1992) pokazują trend wzrostowy liczby rad osiedli spółdzielczych, mających prawa komitetów osiedlowych. Jednak ich liczba była generalnie niewielka – poniżej tysiąca. Stosunkowo więcej istniało komitetów blokowych i domowych. W 1962 roku działało 10 684 komitetów blokowych, skupiających ponad 80 tysięcy mieszkańców. W 1965 roku działało 1809 komitetów domowych, aktyw liczył około 20 tysięcy osób (Turowski 1967), zaś ogólna liczba działaczy samorządowych wynosiła 84 tysiące (Cieśla 1971). W 1971 roku działało 24 155 komitetów domowych, 8502 komitety blokowe (w budownictwie komunalnym), 1407 komitetów osiedlowych. Udział w pracach brało około 176 tysięcy osób (Turowski 1982a). Dangel (1972) podaje, że w Poznaniu w 1965 roku powołano 199 komitetów blokowych oraz 1698 domowych. W dzielnicy Wilda utworzono 6 komitetów osiedlowych. We Wrocławiu komitety osiedlowe utworzono jedynie w dzielnicach peryferyjnych. W Gdańsku samorząd składał się z 41 komitetów osiedlowych i 253 blokowych. W Warszawie, w roku 1969, było 160 komitetów osiedlowych, 707 blokowych, 147 domowych.

Oczywiście nie wszystkie komitety działały aktywnie – część z nich działała „na papierze” (Cieśla 1971; Turowski 1982a). Dokładniejsze dane na ten temat nie są jednak osiągalne.

1.5.4. Usługi i warunki życia w osiedlach spółdzielczych

Spółdzielnie mieszkaniowe dostarczały usług, których istnienie na osiedlu zakładała idea osiedla społecznego. Jednak osiedla wybudowane w różnych okresach różniły się od siebie pod względem dostępności usług

⁴² Była to ogólniejsza prawidłowość, zaobserwowana w przypadku władz lokalnych, jak pokazują wyniki badań prowadzonych przez J. Wiatra i innych (np. Georgica 1991).

(Maliszewski 1992). Na początku lat sześćdziesiątych wprowadzono zasady budownictwa oszczędnego, co przyniosło ograniczenia dotyczące, między innymi, budowanej infrastruktury.

W 1964 roku spółdzielczość mieszkaniowa dysponowała 1801 boiskami, 8894 placami gier i zabaw, 329 kortami tenisowymi, 99 ścieżkami zdrowia, 24 kręgielniami, 44 amfiteatrami. Turowski (1982) pokazuje, że niecałe dwa-dziesiąta lat później spółdzielnie mieszkaniowe posiadały: 104 domy kultury, 1190 klubów i świetlic, 432 biblioteki, 7000 placów zabaw, 1685 boisk sportowych. W 1984 roku spółdzielnie dysponowały 105 domami kultury, 690 klubami, 637 świetlicami. Jak twierdzi Maliszewski (1992), zasoby spółdzielcze stanowiły decydujące wyposażenie osiedli w taką infrastrukturę. Generalnie w osiedlach spółdzielczych warunki mieszkaniowe były lepsze niż w budynkach państwowych, a w spółdzielczych - lepsze w spółdzielniach własnościowych (Chmielewski 1978). Chodzi tu nie tylko o wyższy standard, lecz także o większą dbałość na przykład o tereny zielone. W budynkach lokatorskich zaobserwowano większe zaangażowanie mieszkańców w pracę społeczną, ale też warunki w tych budynkach były obiektywnie lepsze, ze względu na większą koncentrację mieszkańców na stosunkowo małej powierzchni. Wśród mieszkańców mieszkań własnościowych zaobserwowano, iż stosunkowo większą wagę przywiązują do budowy garaży (Chmielewski 1978).

W zakresie handlu i usług osiedla nie prezentowały się dobrze. Bogactwo handlu w dzielnicach było pozorne. Badania pokazały, że sklepy są rozrzucone i dobrane przypadkowo. Wallis dowodzi (1978), że idea urządzenia handlu i usług na poziomie osiedlowym nie powiodła się. Słabość wyposażenia infrastrukturalnego nałożyła się na dużą zmienność potrzeb i w efekcie możliwość zaspokojenia potrzeb usługowych na osiedlu była zwykle mała. Co więcej, następowała koncentracja usług w centrach miast, kosztem osiedli.

Przeciwnie niż Wallis, Jokieli (1990) stwierdził w latach osiemdziesiątych dużą jednorodność potrzeb mieszkańców miast⁴³. Badania przeprowadzone we Wrocławiu wykazały bardzo podobny zakres potrzeb i bolączek, bez względu na miejsce zamieszkania w danym osiedlu. Były to zresztą sprawy podstawowe: potrzeba własnego mieszkania, jakość wody pitnej itp. Zmiany, które zaszły w tym zakresie w latach 1982-1985 okazały się niewielkie

⁴³ Być może odmiennosc wyników uzyskanych przez Jokiela wynikała z faktu, że lata osiemdziesiąte były okresem drastycznego kryzysu ekonomicznego, który uśrednił potrzeby mieszkańców, sprowadzając je do najbardziej podstawowych, podczas gdy wcześniej przeprowadzone badania Wallisa odnosiły się do okresu lat siedemdziesiątych, w którym ujawniły się aspiracje. Możliwość takiej interpretacji sugerują wyniki badań Georgicy (1991).

(Jokiel 1990). Badania Miliana (1994), dotyczące mieszkań, pokazały, że mieszkańcy nie odczuwali potrzeby posiadania pralni, spiżarni, garderoby, suszarni itp. Nieobecność takich potrzeb można wyjaśnić, z jednej strony, brakiem doświadczeń w zakresie posiadania wspólnej przestrzeni. Jednakże z drugiej strony, ci mieszkańcy, którzy mieli doświadczenia z takimi przestrzeniami wspólnymi, nie korzystali z nich ze względu na ich nieużyteczność (duże prawdopodobieństwo kradzieży, dewastacji itp.).

W założeniu idei osiedla (zwłaszcza idei osiedla społecznego) tkwiło przekonanie, że mieszkanie jest dobrem powszechnym, nie różnicującym społecznie. Tymczasem badania pokazywały skłonność mieszkańców do traktowania mieszkania prestiżowo (Milian 1994). Jednocześnie było to trudne. Mieszkanie musiało być dobrem tymczasowym, gdyż zwykle było ono zbyt małe, by wychowywać w nim dorastające dzieci. Wyznacznikiem wyboru miejsca zamieszkania był też czas dojazdu do pracy i odległość od centrum⁴⁴. Skutkowało to wymieszaniem cech mieszkańców, przy zachowaniu podobnego statusu.

Osiedla spółdzielcze były wyraźnie bezpieczniejsze. W Lublinie wskaźnik przestępczości nieletnich był czterokrotnie niższy w tych spółdzielniach niż ogólnie w mieście. W osiedlach mieszkaniowych zamkniętych, lecz nie strzeżonych, zdarzały się włamania, ale nie było dewastacji. Wynikało to z faktu, że zamieszkiwali tam ludzie stosunkowo zamożni, którzy dostarczali swoim dzieciom sposobów zagospodarowania czasu wolnego (Malicka 1978; Siemiński, Zaleska 1978).

1.5.5. Realizacje urbanistyczne i ich wpływ na życie osiedlowe

Urbanizacja w Polsce przyniosła skutki podobne jak w przypadku innych krajów komunistycznych (Szelenyi 1996), a mianowicie doprowadziła do utraty cech jakości i urody osadniczego krajobrazu. Miasta przybrały formę bezpostaciowego, zuniformizowanego zbioru, a nie struktury osiedli. Blokowiska stały się dysproporcjonalnie duże względem niedorozwiniętych centrów (Zagożdżon 1988). Osiedla cechowała standaryzacja, dominacja małych mieszkań, monotonia, monokultura mieszkaniowa⁴⁵.

Budownictwo wieloblokowe, mające genezę techniczną oraz oparcie w dominującej ideologii, wywarło przemożny wpływ na kształt polskich

⁴⁴ Jest to zgodne ze stanowiskiem A. Hawleya, dla którego transport stanowi bardzo ważny składnik życia miasta.

⁴⁵ Przekształcenia struktury społeczno-przestrzennej polskich miast przedstawione są w: *Procesy urbanizacji i przekształcenia...* (1988).

miast. Wallis (1977) wskazał na liczne, negatywne jego zdaniem, skutki wielkopłytkowego budownictwa. Po pierwsze, skutkowało ono desemantyzacją i dezorganizacją przestrzeni między blokami. Wzmacniało to poczucie obcości i anonimowości. Po drugie, same budynki również miały szereg słabości. Brakowało miejsc kameralnych, mieszkańcy nie mieli też komfortu kontaktu wizualnego z otoczeniem. Owocowało to obojętnością i poczuciem zagrożenia (Turowski 1973; Sosnowski, Walkowiak 1983) oraz wysoką fluktuacją mieszkańców⁴⁶.

W powojennym pięćdziesięcioleciu budowa wieżowca stała się punktem honoru miasta. Badań na ten temat zrealizowano niewiele - Malicka (1980) prowadziła badania w Warszawie i Gdańsku oraz Burger (1978) - w osiedlu Za Żelazną Bramą w Warszawie. Wallis stwierdził większy poziom fluktuacji na najwyższych piętrach domów. Osiedla składające się z wysokościowców były mało korzystnymi miejscami zamieszkania dla małych dzieci. Nie mogły one wychodzić na podwórko, gdyż korzystanie z windy było dopuszczalne od 12 roku życia (Siemiński 1978). Rodziny z małymi dziećmi lokowane były na wysokich piętrach. Gdy rodzice z dziećmi zajmujący najwyższe piętra wyprowadzali się, próbując znaleźć korzystniejsze miejsce zamieszkania, na ich miejsce przychodzili inni rodzice z dziećmi⁴⁷. Nie stwierdzono ewolucji demograficznej osiedla.

Idea osiedlowego centrum okazała się fikcją. W osiedlach nie udawało się ukształtować rozpoznawalnego urbanistycznie, społecznie i symbolicznie centrum. M.S. Szczepański (1994), na przykładzie modelowego przykładu Tychów pokazał, że jest to miasto wręcz pozbawione centrum.

1.5.6. Więź społeczna, integracja, uspołecznienie

Turowski wraz z współpracownikami stwierdzał sukces osiedli (Turowski 1970; Turowski, Mitaszko 1969), dostrzegał tworzenie się więzi społecznej, stosunkowo korzystne warunki życia społecznego oraz wysoki poziom aktywności mieszkańców. Generalnie odnotowywano także wyższą, niż w przypadku innych typów zabudowy, jakość życia. Urbanistyczne wyodrębnienie osiedla było czynnikiem sprzyjającym integracji. W dzielnicach

⁴⁶ Należy pamiętać, że postać architektoniczna i urbanistyczna ma znaczenie, choć trudno tu o jednoznaczne wnioski. Turowski (1979) wskazuje, że we francuskich wielkich osiedlach mieszkaniowych postawy mieszkańców względem budynków były generalnie negatywne, choć niektóre badania pokazywały wysoki poziom zadowolenia.

⁴⁷ Malicka zwróciła uwagę na destrukcyjne skutki całodziennego przebywania dzieci w szkole. Jest to - zdaniem autorki - męczące dla dzieci. Póletatowe zatrudnienie i wolne soboty wydały się autorce rozwiązaniem, które przyniosłoby korzyści dzieciom.

o strukturze ulicznej stosunki sąsiedzkie okazały się o wiele węższe⁴⁸. Turowski wskazywał na istnienie więzi sąsiedzkiej. Choć stosunki sąsiedzkie w osiedlach nie były zażyłe, co pokazywały badania w Lublinie, Chorzowie, Warszawie, to można było stwierdzić istnienie sąsiedztwa utajonego, które stanowiło podstawę integracji. Na przykładzie osiedli w Lublinie stwierdzano, że powstały warunki przestrzenne, sprzyjające uspołecznieniu i powstawaniu specyficznej, miejskiej więzi społecznej. Była ona silniejsza w nowych dzielnicach niż w starszych.

Turowski podważał również tezę o anonimowości życia osiedlowego. Kontrola społeczna była stosunkowo silna, dowodzi autor, i powszechniejsza w tych osiedlach, w których były bardziej rozwinięte stosunki sąsiedztwa znajomościowo-świadomościowego. Turowski wskazywał też, że osiedle mieszkaniowe może sprzyjać uspołecznieniu. Autor uzależniał to od organizacji życia osiedlowego. Turowski sądził także, iż osiedla są społecznie heterogeniczne i jest w nich obecna idea egalitaryzacji - nie rodzi się w nich segregacja społeczna (Turowski 1967).

Niektóre spółdzielnie osiągnęły wysoki poziom integracji (Turowski 1967). Można było zauważyć integrację normatywną - osiedle stało się dla mieszkańców pewną wartością. W efekcie w osiedlach nie było przejawów dewastacji, mieszkańcy angażowali się w prace społeczne i utrzymywanie porządku na klatkach. Istniała też oddolna aktywność kontrolna, przy jednoczesnym braku konfliktów (Turowski 1967). Taka sytuacja przynosiła wymierne korzyści. Jak podaje Turowski, koszty eksploatacji były w Lubelskiej Spółdzielni Mieszkaniowej o 50% niższe względem całej spółdzielczości mieszkaniowej (Turowski 1970, s. 99). Pozytywne skutki dały się zauważyć także w obszarze bezpieczeństwa - poziom przestępczości był niższy niż średni w Lublinie (Turowski 1982a). Podobnie jak w Lublinie, Jasińska i Siemińska (1983), w późniejszych badaniach dotyczących działania samorządów lokalnych, stwierdziły integrację działaczy gminnych, czego przykładem było przywiązanie do miejsca zamieszkania⁴⁹.

Odmienne od powyższych opinie na temat funkcjonowania osiedli prezentują Wallis (1978), Turska (1990), Siemiński (1978), Łojko *et al.* (1989), Malicka (1980). Autorzy ci dostrzegali wiele negatywnych cech osiedli, które - w ich opinii - sprzyjały raczej apatii i dezintegracji społecznej. Autorzy stwierdzali słabość lub brak więzi społecznej oraz generalnie niską jakość życia na osiedlu. Malicka (1980) uważa, że anonimowość oraz izolacja na

⁴⁸ Jednak, na co autor zwraca uwagę, ludność w tych dzielnicach pojawiła się tam po wojnie i była wymieszana.

⁴⁹ Autorki dowodzą, że dane te podważają częściowo tezę Nowaka o pustce społecznej w Polsce na poziomie mezostruktur.

osiedlach były nie tylko faktem (który może być wyjaśniany m.in. złą organizacją przestrzeni), ale też stanowiły wyraz oczekiwań mieszkańców, którzy nie pragnęli kontaktów sąsiedzkich. Autorka dowodzi, że nadzieje niektórych badaczy na odrodzenie więzi sąsiedzkich w osiedlach są nierealistyczne. Badania pokazywały, że tylko czasami, głównie w początkach działania osiedli, pojawiały się działania zbiorowe w postaci czynów społecznych. Nawet jednak i w tym przypadku były to działania wzmacniane rygorami finansowymi i naciskami administracyjnymi. Przy czym zanik spontanicznych działań zbiorowych wystąpił nie tylko w nowych osiedlach (Malicka 1980). Milian (1994) stwierdził, że nie były podejmowane działania mające na celu np. utrzymanie zieleni. Autor dostrzegał też brak identyfikacji z osiedlem. Mieszkańcy wyrażali opinie, że osiedle jest zaniedbane, a jednocześnie nie dbali o własne otoczenie. Autor stwierdził, że mieszkania są zróżnicowane pod względem czystości. Mieszkańcy często narzekali też na sąsiadów – a 23% znało swych sąsiadów jedynie z nazwiska. Malicka stwierdziła także, iż lokalność i samowystarczalność życia kulturalnego – marzenie działaczy spółdzielczych – jest ułudą. Zdaniem autorki, traktowanie szkoły jako lokalnego centrum to wyraz błędnego myślenia przenoszącego wiejskie wzory integracji na miasto, nie znajdujące uzasadnienia w rzeczywistości (Malicka 1980).

Jak zatem widać, opinie badaczy na temat życia w osiedlach bardzo znacznie się różnią od siebie. Odmienność stanowisk można po części tłumaczyć tym, że znaczna część badań Turowskiego i jego zespołu dotyczyła osiedla wyjątkowego pod wieloma względami (os. im. A. Mickiewicza w Lublinie). Osiedle to działało dobrze, jednak zapewne nie było reprezentatywne⁵⁰. Co więcej, podstawowe badania Turowskiego przeprowadzone były w latach sześćdziesiątych. Można domniemywać, że ich kontekstem była wciąż powojenna odbudowa i gwałtowne procesy migracyjne ze wsi do miast. Na tym tle obraz os. im. A. Mickiewicza mógł skłaniać do optymistycznych wniosków. Z kolei konkluzje Wallisa, Malickiej, Turskiej i innych dotyczą okresu kolejnej dekady. Można przypuszczać, że osiedla dojrzały wraz ze swymi mieszkańcami, a zarazem zmieniły się (tzn. wzrosły) oczekiwania mieszkańców. Niektóre negatywne skutki społeczne i ekonomiczne osiedli ujawniły się też wraz z upływem czasu.

Pesymistyczne spojrzenie wyłania się z wielu badań dotyczących osiedli i znajduje potwierdzenie także w wynikach szerszych badań nad życiem lokalnym. Wręcz katastroficzna wizja życia społecznego i ekonomicznego wyłania się z obszernego programu badawczego dotyczącego Polski lokalnej

⁵⁰ Na niereprezentatywność osiedli będących obiektem badań prowadzonych przez Turowskiego zwrócił uwagę Wallis.

lat osiemdziesiątych, kierowanego przez A. Kuklińskiego. Z kolei Regulski (2000) pisze, że badania nad rozwojem miast skłoniły go w latach siedemdziesiątych do przekonania, że bariery rozwoju tkwią w wadliwym systemie polityczno-gospodarczym i bez ustrojowej zmiany reformy nie są możliwe.

1.5.7. Samorząd osiedlowy po 1990 roku – działanie

Gzell (1996) dowodzi, że w XX wieku polskie miasta żyły od jednej historycznej katastrofy do następnej. Zniszczenia fizyczne, utrzymujący się stan zagrożenia, przymusowe przemieszczenia ludności, centralizacja zarządzania, nieracjonalna zabudowa wynikająca z braku rynkowych cen gruntu, luki w zabudowie, monokulturowość dzielnic, liczne zdegradowane obszary z początków XX wieku, zdewastowane tereny poprzemysłowe itd. doprowadziły do tego, że u wyjścia z komunizmu miasta znajdowały się w stanie głębokiego kryzysu. Odrodzenie samorządu terytorialnego w 1990 roku miało stanowić antidotum na słabości miast. Kochanowski (1996) stwierdził, że wpływ samorządów na rozwój miast okazał się obiecujący, lecz osłabiony małym doświadczeniem działaczy, rozgrywkami politycznymi, kadencyjnością (co sprzyjało prostemu zbywaniu majątku), skłonnością do rozwiązań autarkicznych⁵¹.

Na poziomie dzielnic miast ustawa o samorządzie terytorialnym zawierała zapis o możliwości tworzenia przez gminy jednostek pomocniczych w postaci dzielnic miejskich i osiedli (oraz sołectw na wsi). Rozwiązanie to w jakimś zakresie nawiązywało do wcześniej istniejących struktur, jednak kontekst konstytucyjny stwarzany przez ustawę powodował, że sytuacja dzielnic (osiedli) stała się zupełnie odmienna. Przede wszystkim ustawa czyniła z gmin rzeczywisty podmiot życia lokalnego, posiadający osobowość prawną i majątek. Dzielnice czy osiedla stanowić musiały element składowy struktury gminy. Została rozstrzygnięta kwestia relacji między osiedlowym (dzielnicowym) samorządem terytorialnym a strukturami spółdzielni mieszkaniowych. Rady osiedlowe stały się częścią samorządu terytorialnego, a zarazem częścią władzy samorządowej, bez wcześniejszych związków z administracją zespoloną. W świetle zapisów ustawy o samorządzie terytorialnym oraz jej zmian Szewczyk (1996b) rozważa kwestię czy rada osiedlowa może być traktowana jako wspólnota samorządowa, czy ma charakter korporacji prawa publicznego. Autor wskazuje na trudność

⁵¹ Katalog słabości, mimo generalnie pozytywnego obrazu samorządności, pokazuje Regulski (2000, 2005), a także Łojko (1994) i Gąciarz (2004). Kwestia ta jest szerzej omawiana poniżej.

w jednoznacznej ocenie, lecz przychyliła się do poglądu, że jednostki pomocnicze nie mogą dysponować władztwem publicznym i należy je traktować jako forum aktywności grup ludności i artykulacji ich interesów.

Podstawy tworzenia i działania jednostek pomocniczych gmin w miastach

Obecne jednostki pomocnicze samorządu terytorialnego działają zgodnie z ustawą o samorządzie terytorialnym i pełnią pomocniczą funkcję wobec organów gminy. Nie mają zagwarantowanej samodzielności, a ich celem jest realizowanie polityki gminy. Samorzady dzielnic i osiedli stanowią jednostkę samorządności miejskiej analogiczną do sołectw w gminach wiejskich. Ustawodawca nie określił jednoznacznie sposobu powoływania rad osiedli. Rada dzielnic czy osiedla może być tworzona przez radę gminy (po przeprowadzeniu konsultacji) lub z inicjatywy mieszkańców. W praktyce wyłoniły się dwa zasadnicze modele inicjowania rad: inicjatorem jest samorząd (rada miasta) bądź też inicjatywa wychodzi od samych mieszkańców (oddolnie). W każdym przypadku utworzenie jednostek wymaga uchwały rady gminy, zaś sposób tworzenia musi być zawarty w statucie gminy⁵². Na podstawie niepełnych danych (Hałas, Tomaszewska 1996) można stwierdzić, że mniej więcej jedna trzecia miast w Polsce wybrała oddolny sposób budowy jednostek, większość zaś przyjęła drugie rozwiązanie – poprzez decyzję rady miasta.

Ustawa nie rozstrzyga zakresu kompetencji, które mogą przysługiwać radom dzielnicowym. W efekcie istnieje wiele rozwiązań. Stosunkowo duże kompetencje przyznano radom w Krakowie, w wielu miastach mają one jednak zwykle marginalny charakter. W Chorzowie, w 2006 roku, istniały tylko dwie rady, gdyż inne przestały działać. W Gdańsku, po wyborach w roku 2003, na 30 rad działało 10. Barański (2000) uważa, że zapisy o możliwości powoływania jednostek samorządu pomocniczego w miastach pozostają „martwą literą prawa lokalnego”, zaś słabe działanie samorządów pomocniczych wynika z centralizacji systemu przed 1990 rokiem, co „doprowadziło (...) do śmierci naturalnej instytucji samorządowych na szczeblu dzielnic i osiedli” (Barański 2000). Jednocześnie niektórzy autorzy uznają, że gminy powinny się samoograniczać i przekazywać władzę mieszkańcom (Machaj 2000). Jeżowski (w: Dzieniszewska-Naroska 2004) wskazuje, że kontakty z jednostkami pomocniczymi samorządu powinny (mogą) być traktowane przez radnego gminy jako sposób na utrzymywanie więzi z wyborcami⁵³.

⁵² Trzeba dodać, że dzielnice w Warszawie stanowią szczególny przypadek, gdyż mają one postać odrębnych gmin, co uregulowane jest specjalną ustawą.

⁵³ Autor wskazuje jednak, że instytucja dyżurów umarła śmiercią naturalną, choć jest to – oprócz czytania prasy i kontaktów ze swoją bazą partyjną – jeden z niewielu sposobów zdobywania wiedzy na temat spraw ważnych dla wspólnoty lokalnej.

Choć rady osiedli stanowią część porządku władzy, to niejednokrotnie, jak pisze Skrzypiec (2002), są postrzegane jako przejaw oddolnej aktywności obywatelskiej⁵⁴. W istocie, rady osiedli usytuowane są w przestrzeni między sferą struktur formalnej władzy a sferą nieformalnej samoorganizacji społecznej.

Działanie rad osiedli po 1990 roku

Niewiele jest zbiorczych danych na temat działania rad osiedli po 1990 roku. Poniżej przedstawione są przeglądowe dane opisowe dotyczące niektórych miast: sposobu wyboru rad, liczby rad, frekwencji wyborczej. Punktem wyjścia była publikacja Związku Miast Polskich (*Jednostki pomocnicze samorządu* 1996). Dane te uzupełniono poprzez zebranie dodatkowych informacji na temat liczby rad, sposobów ich powoływania, frekwencji wyborczej⁵⁵. Pierwszym krokiem zdobywania informacji na temat liczby jednostek, sposobu wyboru rad, frekwencji w wyborach było wysłanie listów do urzędów miast z prośbą o przysłanie informacji. Odzew był jednak niewielki. W związku z tym rozpoczęto zdobywanie informacji za pomocą poczty elektronicznej oraz drogą telefoniczną we właściwych wydziałach urzędów miast⁵⁶. Drugą metodą był przegląd informacji prasowych, przy wykorzystaniu bazy danych „Gazety Wyborczej”, w szczególności lokalnych dodatków tej gazety⁵⁷. Korzystano też z informacji zawartych na stronach internetowych urzędów miast oraz okazjonalnie z innych źródeł (broszury, gazetki, artykuły).

Tabela 1 pokazuje sposób powoływania jednostek pomocniczych samorządu. W zależności od rozwiązań prawnych w poszczególnych miastach, rady osiedla wybierane są w sposób analogiczny do wyborów do rady miasta (mieszkańcy wybierają radę, która jest organem uchwałodawczym) bądź podczas zebrań ogólnych mieszkańców.

Dla 10 miast udało się zgromadzić informacje na temat liczby kadencji rad osiedlowych; oscylowała ona między dwiema a czterema (tabela 2).

⁵⁴ Podobne stanowisko zajmuje Wollmann (2002). Dyskusja na ten temat zawarta jest w: Matczak (2006a).

⁵⁵ Nieocenioną pomocą w zbieraniu danych służył Marcin Wojtkowiak.

⁵⁶ W niektórych miastach urzędy nie posiadały poszukiwanych informacji lub zdobycie ich (opracowanie) wymagałoby specjalnych zabiegów. Tylko niektóre Urzędy Miejskie archiwizowały, w postaci łatwo dostępnej, dane dotyczące frekwencji w wyborach do rad osiedlowych.

⁵⁷ Wybór tego źródła spowodowany był tym, że „Gazeta Wyborcza”, posiadając dodatki lokalne, publikowała dane na ten temat. Dane te są łatwo dostępne ze względu na to, że istnieje elektroniczne archiwum.

Tabela 1. Sposób tworzenia rad osiedlowych w wybranych miastach (stan na 2004 rok)

Miasto	Sposób tworzenia jednostek: M - inicjatywa mieszkańców R - inicjatywa rady BD - brak danych	Sposób powołania organów jednostek pomocniczych gmin
Białystok	M	wybory
Bielsko-Biała	M	wybory
Chorzów	R	wybory
Ciechanów	R	wybory
Częstochowa	R	zebrania mieszkańców
Gdańsk	M	wybory
Gdynia	M	wybory
Gliwice	BD	wybory
Katowice	M	wybory
Kraków	R	wybory
Lublin	M	wybory
Łódź	M	wybory
Płock	R	wybory
Poznań	M	model mieszany
Rybnik	R	zebrania mieszkańców
Szczecin	R	wybory
Tarnów	R	wybory
Toruń	R	wybory
Wrocław	R	model mieszany

Źródło: Związek Miast Polskich (1996), Archiwa Urzędów Miejskich, archiwum „Gazety Wyborczej”, Kurcz (1997).

Tabela 2. Liczba kadencji rad osiedlowych w niektórych miastach od 1990 do 2004 roku

Miasto	Liczba kadencji
Białystok	3
Chorzów	4
Gdańsk	2
Gdynia	3
Kraków	4
Łódź	3
Poznań	4
Tarnów	4
Toruń	2
Wrocław	3

Źródło: Archiwa Urzędów Miejskich, archiwum „Gazety Wyborczej”.

Trzeba pamiętać, że liczba kadencji pokazuje, jak długo działają jednostki pomocnicze w mieście, lecz w przypadku gdy inicjatywa ich utworzenia leży po stronie mieszkańców – niektóre z nich działają krócej⁵⁸.

Liczba rad wybranych w poszczególnych wyborach

Dane o liczbie wybranych rad osiedlowych w poszczególnych kadencjach zebrano dla 9 miast. Są to: Białystok, Chorzów, Gdańsk, Kraków, Łódź, Poznań, Tarnów, Toruń oraz Wrocław. Nie są to dane pełne – w kilku przypadkach brakuje liczby wybranych jednostek pomocniczych na czas którejś z kadencji bądź też informacji o progu wyborczym, który określa minimalną frekwencję wyborczą, na podstawie której dana jednostka może powstać. W przypadku Łodzi natrafiono natomiast na odmienne informacje pochodzące z dwóch niezależnych źródeł. Poniżej opisane są przypadki poszczególnych miast.

Dla Białegostoku zgromadzono dane z dwóch kadencji (do 2004 roku miały miejsce 3 kadencje). W pierwszej kadencji powstało 31 rad⁵⁹ – w 13 z nich nie udało się przekroczyć wymaganego progu frekwencji, który wynosił 5%. Na drugą kadencję powołanych zostało 26 jednostek pomocniczych, spośród wybieranych 45. Próg frekwencji, podobnie jak podczas pierwszych wyborów, wynosił 5%. W 19 radach nie przekroczono tego progu. Danych dla trzeciej kadencji nie udało się zdobyć.

W Chorzowie w czasie pierwszej kadencji funkcjonowały dwie rady osiedlowe, a podczas kolejnych trzech – tylko jedna.

W Gdańsku minimalny próg frekwencji wynosił 10%. W pierwszej kadencji wybrano 11 rad (na 33), zaś w drugiej – 10 rad (na 30).

Kraków jest przykładem specyficznym, gdyż w 1991 roku Rada Miasta utworzyła 18 dzielnic, nadając im stosunkowo duże kompetencje. W każdej z 4 pierwszych kadencji wybierano 18 rad, we wszystkich przypadkach zostały one powołane, gdyż 5% próg frekwencji został przekroczony.

W przypadku Łodzi udało się zgromadzić dane z trzech kadencji. Wątpliwości budzą jednak dane dotyczące pierwszej z nich. Informacje uzyskane z Urzędu Miasta mówią o 43 radach wybranych (na 62, w których odbyły się głosowania), natomiast publikacje „Gazety Wyborczej” mówią, że na pierwszą kadencję wybrano 72 jednostki spośród 98. Trafas (1996b) podaje 29 sołectw oraz 49 rad. W drugiej kadencji wybrano rady we wszystkich 35 radach, w których odbyły się wybory. W trzeciej kadencji powstało

⁵⁸ Tak jest na przykład w Poznaniu, gdzie niektóre rady trwają już czwartą kadencję, inne zaś – utworzone później – trzecią, drugą lub pierwszą.

⁵⁹ Dane podane przez Trafasa (1996b) mówią o 42 radach w 1991 roku i wzroście do 44 w latach 1993–1995.

35 jednostek. Brak jednak danych o liczbie wybieranych jednostek. Próg frekwencji jest zróżnicowany, w zależności od liczby mieszkańców. Na osiedlach liczących do 4 tysięcy mieszkańców wynosi on co najmniej 100 osób głosujących, na osiedlach do 15 tysięcy mieszkańców – 200 osób, a na osiedlach do 40 tysięcy mieszkańców – 300 mieszkańców musi oddać głasy, aby dana rada osiedla mogła powstać.

W Poznaniu oddolny sposób tworzenia rad osiedli powoduje, że wybory do rad osiedli odbywały się w poszczególnych okręgach wyborczych w różnym czasie, zależnym od momentu powstania danej jednostki. Pierwsze jednostki powstawały w latach 1991 i 1992, niektóre zaś nawet po 2000 roku. Stąd kilka z nich działa już czwartą i piątą kadencję. Do roku 1994 istniało w Poznaniu 18 jednostek pomocniczych, w 1998 roku działały 43 rady osiedli, zaś w 2003 roku istniało 65 rad osiedlowych. W pięciu przypadkach organem uchwałodawczym jest ogólne zebranie mieszkańców, w pozostałych przypadkach organem uchwałodawczym jest rada osiedla powoływana w drodze wyborów.

W Tarnowie do 2004 roku wybierano rady w czterech kadencjach. W czwartej kadencji wybrano 12 jednostek (na 16). Próg frekwencji wynosił 2,93%. Nie udało się zdobyć danych na temat pozostałych kadencji.

W przypadku Torunia, w pierwszej kadencji wybrano 14 jednostek (na 14, w których odbyły się wybory) – brakuje jednak informacji na temat progów frekwencji. Dla kadencji drugiej brak danych, poza progiem frekwencji, który został określony na 150 osób.

We Wrocławiu miały miejsce 3 kadencje rad osiedlowych (do 2004 roku). W dwóch pierwszych powstały we Wrocławiu wszystkie rady (49)⁶⁰. Na trzecią kadencję wybierano 47 jednostek – zaś powstało 46.

Tabela 3 prezentuje zbiorczo dane przedstawione powyżej. Należy jeszcze dodać, że dwa miasta spośród 19, z których zbierano informacje na ten temat, charakteryzują się innym, odmiennym trybem powoływania jednostek pomocniczych – w Częstochowie i Rybniku odbywa się to podczas zebrań mieszkańców.

Uzupełnieniem powyższych danych jest opis rad osiedlowych w Tychach po 1990 roku. W 2001 r. w Tychach działało 13 samorządów (Zagała 2001). Powstały one częściej w dzielnicach peryferyjnych, z dominacją rodzimej, zasiedlonej ludności i przewagą prywatnej własności. Stosunkowo dużo powstawało ich na początku lat dziewięćdziesiątych. Następnie, w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych, wzrost wyhamował, zaś w 1999 roku znów powstały dwie nowe jednostki⁶¹.

⁶⁰ Trafas (1996b) podaje inne liczby: od 1 rady (1993) do 44 (1994).

⁶¹ Rzecz ciekawa, że jest to trend podobny, jak w Poznaniu. Zebrane dane nie pozwalają na stwierdzenie, czy w innych miastach miała miejsce podobna dynamika.

Tabela 3. Liczba wybranych rad osiedlowych w niektórych miastach, z podziałem na kadencje

Miasto	Liczba kadencji	Liczba wybranych rad (I kadencja)	Liczba wybranych rad (II kadencja)	Liczba wybranych rad (III kadencja)	Liczba wybranych rad (IV kadencja)
Białystok	3	31 (44)	26 (45)	brak danych	nie dotyczy
Chorzów	4	2 (2)	1 (1)	1 (1)	1 (brak danych)
Gdańsk	2	11 (33)	10 (30)	nie dotyczy	nie dotyczy
Kraków	4	18 (18)	18 (18)	18 (18)	18 (18)
Łódź	3	43 (62)**	35 (35)	35 (brak danych)	nie dotyczy
Tarnów	4	brak danych	brak danych	brak danych	12 (16)
Toruń	2	14 (14)	brak danych	nie dotyczy	nie dotyczy
Wrocław	3	49 (brak danych)	49 (brak danych)	46 (47)	nie dotyczy

* - W nawiasie podana jest ogólna liczba rad, zaś przed nawiasem - liczba rad wybranych.

** - Przyjęto dane podane przez Urząd Miasta.

Źródło: Archiwa Urzędów Miejskich, archiwum „Gazety Wyborczej”.

W tabeli 4 przedstawiono progi frekwencji w wyborach do jednostek pomocniczych w poszczególnych miastach.

Tabela 4. Progi frekwencji wyborczej umożliwiającej powołanie rad osiedli w poszczególnych miastach, z podziałem na kadencje

Miasto	Liczba kadencji	Próg frekwencji (I kadencja)	Próg frekwencji (II kadencja)	Próg frekwencji (III kadencja)	Próg frekwencji (IV kadencja)
Białystok	3	5%	5%	brak danych	nie dotyczy
Chorzów	4	brak danych	brak danych	brak danych	brak danych
Gdańsk	2	10%	10%	nie dotyczy	nie dotyczy
Kraków	4	5%	5%	5%	5%
Łódź	3	do 4 tys.: 100 mieszkańców, do 15 tys.: 200, do 40 tys.: 300	do 4 tys.: 100 mieszkańców, do 15 tys.: 200, do 40 tys.: 300	do 4 tys.: 100 mieszkańców, do 15 tys.: 200, do 40 tys.: 300	nie dotyczy
Poznań	4	brak progu	brak progu	brak progu	brak progu
Tarnów	4	brak danych	brak danych	brak danych	3%
Toruń	2	brak danych	150 osób	nie dotyczy	nie dotyczy
Wrocław	3	brak danych	brak danych	brak danych	nie dotyczy

Źródło: Archiwa Urzędów Miejskich, archiwum „Gazety Wyborczej”.

Frekwencja wyborcza w wyborach do rad osiedlowych

Dane dotyczące frekwencji w wyborach do samorządów pomocniczych zebrano z 14 miast. W grupie tej znalazły się: Białystok, Bielsko-Biała, Chorzów, Częstochowa, Gdańsk, Gdynia, Katowice, Kraków, Łódź, Poznań, Rybnik, Tarnów, Toruń, Wrocław. W przypadku Rybnika i Częstochowy, rady osiedlowe wybierane były na zebraniach ogólnych mieszkańców. Informacje dotyczące frekwencji wyborczej w wyborach do rad osiedlowych rzadko są archiwizowane przez urzędy miast, stąd głównym źródłem poniżej przedstawionych danych, dla następujących miast: Chorzowa, Gdańska, Gdyni, Krakowa, Łodzi, Poznania, Tarnowa i Wrocławia, są publikacje lokalnych wydań „Gazety Wyborczej”.

Dla Chorzowa, w przypadku jedynej funkcjonującej rady osiedla (z wyjątkiem pierwszej kadencji, kiedy były dwie rady, frekwencja osiągnęła kolejno następujące wielkości: 7,1%, 18,5%, 23%, 22,75%, co daje łączną średnią dla wszystkich kadencji tej rady na poziomie 17,84%.

W Gdańsku frekwencja wyborcza w przypadku pierwszych wyborów wyniosła 22,52%, zaś w przypadku drugich: 14%.

W Gdyni w drugich wyborach głosowało 11,85% uprawnionych, zaś w trzecich wyborach 12%. Nie udało się zdobyć danych dotyczących pierwszych wyborów.

W Krakowie frekwencja wyborcza jest stosunkowo wysoka. W wyborach do drugiej kadencji wyniosła 24,69%, do trzeciej 36%, do czwartej 31,84%. Również w tym przypadku nie udało się zdobyć danych na temat pierwszej kadencji.

Z analogiczną sytuacją, jak w Gdyni i Krakowie, mamy do czynienia w przypadku Łodzi. Podczas wyborów do drugiej kadencji do urn udało się 5,2% uprawnionych do głosowania, podczas następnych – 6,2%.

W Poznaniu w pierwszych wyborach frekwencja wynosiła 12,8%, w drugich 12,5%, w trzecich 12,1%. Należy dodać, że frekwencja była silnie zróżnicowana: od prawie 50% do niewiele ponad dwuprocentowej. Najwyższa frekwencja pojawia się w najmniejszych jednostkach, najmniejsza zaś – w dużych.

W Tarnowie frekwencja wyborów na czwartą kadencję wyniosła 2,93%. Nie udało się zdobyć pozostałych danych.

We Wrocławiu brak dokładnych danych dotyczących pierwszych wyborów. Istniejące dane mówią o frekwencji rzędu 2-10%. W drugich wyborach frekwencja wyniosła 7,7%, zaś w trzecich ok. 7%.

W tabeli 5 przedstawione są zbiorczo dane dotyczące frekwencji wyborczych w poszczególnych miastach dla wyborów na daną kadencję oraz (jeśli zebrane dane to umożliwiły) średnie wyniki frekwencji.

Tabela 5. Dane na temat frekwencji wyborczej w wyborach do rad osiedli, w poszczególnych miastach, z podziałem na kadencje

Miasto	Liczba kadencji	Frekwencja (I kadencja)	Frekwencja (II kadencja)	Frekwencja (III kadencja)	Frekwencja (IV kadencja)	Średnia (braki danych wyłączono)
Chorzów	4	7,1% (1 osiedle)	18,5% (1 osiedle)	23% (1 osiedle)	22,75% (1 osiedle)	17,84%
Gdańsk	2	22,52%	14%	nie dotyczy	nie dotyczy	18,26%
Gdynia	3	brak danych	11,85%	12%	nie dotyczy	11,93%
Kraków	4	brak danych	24,69%	36%	31,84%	30,84%
Łódź	3	brak danych	5,2%	6,2%	nie dotyczy	5,7%
Poznań	4	12,8%	12,5%	12,1%		12,47%
Tarnów	4	brak danych	brak danych	brak danych	2,93%	2,93%
Wrocław	3	2-10%	7,7%	ok. 7%	nie dotyczy	około 7%

Źródło: Archiwa Urzędów Miejskich, archiwum „Gazety Wyborczej”.

Finansowanie rad osiedlowych

Istotnym czynnikiem decydującym o działaniu rad są posiadane zasoby – finansowanie. Dane z roku 1996 pokazują duże zróżnicowanie w tym względzie. W Krakowie, gdzie zadania są stosunkowo duże, budżet wyniósł 1,2 mln złotych. Z kolei w Poznaniu i Szczecinie były to kwoty o połowę mniejsze. Inne miasta przeznaczyły jeszcze mniejsze kwoty, czasami symboliczne, np. w Rzeszowie było to 16 tysięcy złotych. Z miast liczących poniżej 100 tysięcy mieszkańców, większość oddała jednostkom pomocniczym do dyspozycji niewielkie środki. Wyjątkami były: Dukla, Kępno, Police, Śrem, gdzie były to kwoty kilkuset tysięcy – w miastach stosunkowo mniejszych.

Wspomniane powyżej dane dotyczą roku 1996. Budżety w niektórych przypadkach rosły znacząco, sięgając w Krakowie kilkudziesięciu milionów, np. w budżecie na rok 2007 jest to ponad 60 mln złotych. W innych miastach są to kwoty mniejsze. W Łodzi poszczególne jednostki otrzymują kilkadziesiąt tysięcy na koszty administracyjne oraz kilka milionów złotych przeznaczonych jest na realizację zadań inicjowanych przez jednostki. W budżecie Wrocławia na rady osiedli przeznaczono w 2007 roku ponad dwa miliony złotych, zaś w Gdańsku ponad milion złotych.

W Poznaniu, w roku 2003, budżet jednostek pomocniczych wyniósł niecałe 3,5 miliona złotych, co stanowiło 0,23% całego budżetu. W tym samym roku, w Kaliszu na jednostki przeznaczono 81 tysięcy, co stanowiło 0,04% budżetu miasta⁶². W Poznaniu od 2000 roku funkcjonuje tzw. budżet gran-

⁶² W Stuttgarcie podobne jednostki pośredniczą w alokacji 8-10% ogółu wydatków miasta (Trafas 1996a). W Wiedniu rady mają do dyspozycji 1-2% budżetu miasta (Rutkowski 1996).

towy, którym w drodze konkursu dysponują jednostki pomocnicze. Początkowo na granty przeznaczano ok. pół miliona złotych rocznie, później kwota ta przekroczyła milion złotych.

Powyżej zaprezentowane dane dają ogólny obraz działania jednostek samorządu pomocniczego w polskich miastach. Nie jest to przegląd wyczerpujący ani systematyczny. Zebrane informacje pozwalają jednak na wyciągnięcie kilku wniosków. Po pierwsze zauważyć można zróżnicowanie rozwiązań: część miast zostawia tworzenie jednostek inicjatywie mieszkańców, inne dzielą miasta na dzielnice (osiedla) decyzjami rad miasta. Zróżnicowany jest też sposób wyboru rad oraz liczba jednostek w miastach. Po drugie, wielkość budżetu do dyspozycji jednostek, choć generalnie niska lub wręcz symboliczna, w niektórych miastach jest znacząco wyższa. Po trzecie warto zwrócić uwagę na niski poziom frekwencji wyborczej w wyborach do rad. W pewnym zakresie zauważyć można zależność – im bardziej marginalna rola rad osiedlowych, tym niższa frekwencja. Jednak generalnie poziom frekwencji jest niski.

Można stwierdzić, że – z nielicznymi wyjątkami (Krakowa, Poznań, Bydgoszczy i kilku innych miast) – jednostki pomocnicze nie mają większego znaczenia i stanowią raczej rodzaj „testowania” możliwości stwarzanej przez ustawę. Jest to też w pewnym zakresie nowa formuła działania dla istniejących wcześniej, przed 1990 rokiem, struktur osiedlowych.

1.6. Idea osiedla i jej realizacje – podsumowanie

Idea osiedla, jako wyodrębnionej części miasta, pojawia się w kontekście gwałtownej urbanizacji oraz napięć i dezorganizacji, jakie się wiązały z tym procesem. Osiedle w znacznej mierze wiąże się z ideologią racjonalnej organizacji życia miejskiego. Przestrzenne oraz społeczne uporządkowanie życia miejskiego było najczęściej ze sobą łączone. W Polsce powstała idea osiedla społecznego, która przed drugą wojną światową była w ograniczony sposób wprowadzana w życie. Łączyła ona zamysł urbanistyczny (i architektoniczny) z wizją społecznej emancypacji. Po drugiej wojnie światowej idea ta stanowiła jedno ze źródeł ideowych wdrażanych modeli organizacji życia zbiorowego w miastach. Drugim źródłem były struktury tworzone od 1945 roku: komitety blokowe i osiedlowe, zaś za trzecie źródło może być uznana spółdzielczość mieszkaniowa. Socjalizująca idea osiedla społecznego stanowiła rodzaj wytycznej, lecz praktyka mocno odbiegała od założeń, które oparte były na zaangażowaniu obywateli i ich współdziałanie w kształtowaniu życia osiedlowego. Jednocześnie

kontrolna rola władz, małe kompetencje oraz – jak się wydaje – małe zasoby uczyniły z rad jednostki pozbawione większego znaczenia. Ich działanie było jednak zróżnicowane i niekiedy było ono stosunkowo skuteczne. Trzeba podkreślić, że po 1956 roku bardzo istotną rolę odegrały spółdzielnie mieszkaniowe. Polska stanowi pod tym względem kraj wyjątkowy. W niektórych przypadkach struktury spółdzielcze pełniły *de facto* rolę samorządu osiedlowego w sensie terytorialnym. Łączkowski (1974) wskazuje, że znaczenie spółdzielni mieszkaniowej w Koninie wykraczało daleko poza rolę mieszkaniową. Oddziaływała ona na życie całego miasta, gdyż połowa mieszkańców żyła w budynkach spółdzielczych. W wielu miastach, zwłaszcza szybko rozwijających się po drugiej wojnie światowej, sytuacja była podobna.

Zmiany systemu organizacji terytorialnej, a także zmiany polityczne, przynosiły przekształcenia struktur osiedlowych i w efekcie samorząd osiedlowy przybierał formę amalgamatu samorządu terytorialnego i struktur spółdzielczości mieszkaniowej. Realne funkcjonowanie było pochodną zmian organizacyjnych, a także – jak można sądzić – lokalnych uwarunkowań. Warto też dodać, że przed 1990 rokiem samorząd osiedlowy, podobnie jak gminny, stanowił jeden z elementów struktury administracyjnej państwa. Granice między samorządem w sensie terytorialnym, spółdzielczością a administracją państwową w sensie wąskim, były nieostre. Stanowiły one postać jednolitej tzw. administracji zespolonej. Także relacje między partią polityczną (PZPR) a władzą administracyjną, przedsiębiorstwami, władzą sądową, były rozmazane.

Odrodzenie samorządu terytorialnego w 1990 roku oznaczało zmianę ustrojową i uczyniło z gmin rzeczywistego gospodarza danego terenu, zaś relacje między mieszkańcami a samorządem terytorialnym uregulowane zostały prawnie. Na tym tle należy widzieć sytuację samorządu osiedlowego. Zapis ustawy dotyczący jednostek pomocniczych gmin, które należy uznać za strukturę analogiczną do wcześniejszych rad i komitetów osiedlowych, można potraktować jako stworzenie możliwości dalszej decentralizacji – do poziomu osiedli. Trzeba podkreślić, że przyjęte rozwiązanie nie odwoływało się do wcześniejszych idei osiedlowych, nie stanowiło też ich krytyki. Było ono pochodną szerszej wizji samorządności. Przytoczone powyżej dane, pokazujące niską frekwencję i generalnie marginalny charakter jednostek pomocniczych gmin w miastach, każą sceptycznie traktować realne działanie jednostek, mimo zróżnicowania rozwiązań przyjętych przez poszczególne gminy. Gminy raczej ostrożnie traktują te jednostki, w większości przypadków oddając im do dyspozycji symboliczne środki. Zainteresowanie mieszkańców też jest niewielkie, sądząc po niskiej (w niektórych przypadkach – bardzo niskiej) frekwencji wyborczej.

Badania dotyczące osiedli i samorządności: podejścia, teorie, wyniki

Powyżej przedstawione zostały podstawowe idee dotyczące osiedli i kształtu życia osiedlowego, a także omówiono faktyczne realizacje – wdrożenia tych idei. Poniżej zostaną zaprezentowane badania dotyczące osiedli. Celem przeglądu było ustalenie podstawowych obszarów dociekań, podejść badawczych oraz wyników. Zasadniczym przedmiotem zainteresowania są badania dotyczące osiedli. Jednak pod uwagę wzięto także analizy dotyczące szerzej pojętej problematyki lokalnej – zwłaszcza samorządu lokalnego na poziomie gmin. Punktem odniesienia są podjęte pytania badawcze: w jaki sposób działa system rad osiedlowych (w szczególności – na przykładzie Poznania) i czy można uznać, że przyczynia się on do lepszego zaspokajania potrzeb mieszkańców?

Osiedla stanowią przedmiot badań możliwy do analizy z wielu punktów widzenia. Szymański (1973) wskazuje pięć głównych podejść – badania nad osiedlem jako: a) jednostką urbanistyczną; b) jednostką inwestycyjną; c) jednostką administracyjną; d) jednostką organizacyjną i samorządową; e) jednostką struktury społecznej.

Podział przedstawiony przez Szymańskiego ma rzeczywiście uzasadnienie. Jednak trzeba zauważyć, że poszczególne prace obejmowały zwykle więcej niż jedno z pól wskazanych przez autora. Badania dotyczące życia społecznego w osiedlach były prowadzone głównie przez socjologów miasta. Jednak problematyka społecznego funkcjonowania społeczności lokalnych w miastach była przedmiotem zainteresowania także urbanistów, architektów, prawników i przedstawicieli innych dyscyplin. Co więcej, postawione w tej pracy pytania badawcze w pewnym zakresie idą w poprzek podziału wskazanego przez Szymańskiego. Przyjmując jednak kategorie autora można stwierdzić, że głównym przedmiotem dociekań w ni-

niejszej pracy są dwa obszary: osiedle jako jednostka samorządowa oraz jako jednostka społeczna.

Życie publiczne i funkcjonowanie osiedli w miastach były przedmiotem zainteresowania socjologów i badaczy społecznych już przed drugą wojną światową. Jednak systematyczne badania zapoczątkowane zostały w latach sześćdziesiątych przez J. Turowskiego z zespołem. W latach tych publikowali na ten temat także m.in.: J. Ziółkowski, W. Piotrowski, B. Jałowicki. W latach siedemdziesiątych badania prowadził zespół A. Wallisa oraz zespół kierowany przez A. Turską, który kontynuował badania także w latach osiemdziesiątych, w ramach szerokiego programu „Rozwój regionalny – Rozwój lokalny – Samorząd terytorialny”. Wówczas też badania przeprowadzili Jacek Wódz oraz Marek S. Szczepański. Problematyką osiedli zajmowali się także: B. Chmielewska (w Koszalinie), J. Walkowiak z zespołem (w Szczecinie), W. Mirowski (w Warszawie), W. Misiak (we Wrocławiu i Oleśnicy). Od lat dziewięćdziesiątych zainteresowanie tematem – jak się wydaje – opadało, choć badania nad osiedlami w tej dziedzinie prowadziła G. Praweńska-Skrzypek z zespołem (w Krakowie) oraz M.S. Szczepański z zespołem (w Katowicach oraz w Tychach).

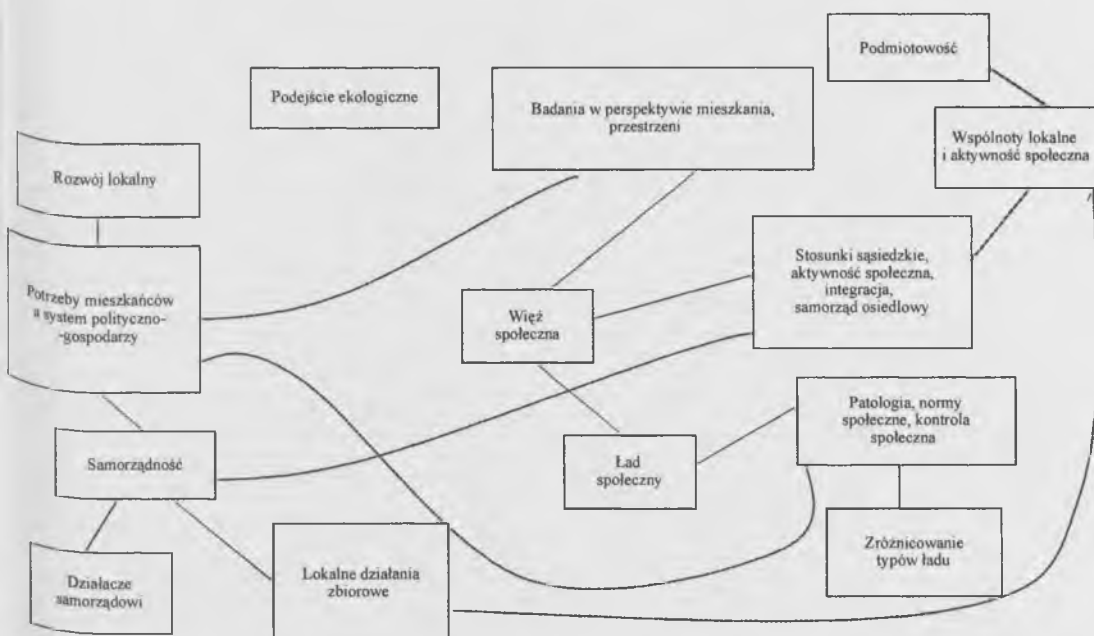
Niniejsza praca dotyczy życia społecznego i aktywności społecznej w obszarach submiejskich – osiedlach (dzielnicach). Z tego punktu widzenia istotne są nie tylko badania i prace bezpośrednio wywodzące się z socjologii miasta, lecz także publikacje mieszczące się w ramach innych poddyscyplin socjologii i szerzej rozumianych nauk społecznych. Poniżej przedstawiony jest przegląd podejść, teorii i podstawowych wyników, które opisują funkcjonowanie zbiorowości (społeczności) lokalnych w osiedlach.

Wskazać można szereg zasadniczych obszarów badań, które związane są z tą problematyką⁶³. Są to badania dotyczące:

- a) więzi społecznej,
- b) aktywności i uczestnictwa społecznego,
- c) działaczy lokalnych,
- d) podmiotowości,
- e) patologii i norm społecznych,
- f) mieszkania i procesów przestrzennych,
- g) samorządności osiedlowej,
- h) lokalnych działań zbiorowych.

⁶³ Turowski (1976b) wskazuje cztery główne obszary badań dotyczących społecznego wymiaru osiedli: a) problematyka stosunków społecznych wiążących mieszkańców osiedli; b) problematyka aktywności mieszkańców na rzecz zaspokojenia wspólnych potrzeb w osiedlu; c) problematyka organizacji zbiorowości osiedlowych; d) problematyka tworzenia się świadomości wspólnych grupowych celów i identyfikacji z osiedlem.

Poniżej zaprezentowano kolejno poszczególne obszary badawcze. Rysunek 2 prezentuje schematycznie podstawowe obszary badań dotyczące osiedli oraz badania obszarów pokrewnych i podstawowe związki między nimi. Poszczególne pola badań omówione są w dalszym ciągu.



Rys. 2. Badania dotyczące osiedli. Linie reprezentują związki między podejściami badawczymi: linie ciągłe dotyczą badań nad osiedlami, linie przerywane - badań w obszarach pokrewnych

2.1. Pojęcie więzi społecznej i aplikacje pojęcia do badań nad osiedlem i miastem

Pojęcie więzi

Więź społeczna to jedno z klasycznych pojęć klasyfikacyjnych w socjologii, obecne u Spencera (dychotomia: społeczeństwa militarne oraz industrialne), Toenniesa (*Gemeinschaft - Gesellschaft*), Durkheima (więź organiczna i mechaniczna), Cooleya (grupy pierwotne i wtórne). Według definicji Jana Szczepańskiego (1972, s. 84) więź to ogół stosunków, połączeń i zależności łączących ludzi w trwałe zbiorowości. W polskiej literaturze pojęcie to rozumiane było na wiele sposobów, podawano rozmaite definicje i proponowano sporo typologii. Ossowski (1966a, 1966b, 1967b, 1970) prezentował stanowisko psychologizujące, w którym więź stanowi ekwiwalent używa-

nego w socjologii amerykańskiej pojęcia *identification*. Dla Rybickiego (1972) więź to siła zespalająca grupy, to „identyfikowanie się z grupą, poczucie my, lub świadomość własnej przynależności”. Starosta (1995) łączy więź z satysfakcją z miejsca zamieszkania oraz identyfikacją lokalną. Wódz (1989a) zwraca uwagę, że więź łączy się z istnieniem nie do końca uświadamianego ładu, społecznych wyobrażeń dotyczących przestrzeni i zbiorowości, typów karier indywidualnych, języka, tradycji kulturowej. J. Szczepański (1972), który odwołuje się do Znanieckiego, wiąże to pojęcie z intencjonalnym współdziałaniem, zapośredniczonym przez systemy wartości działających jednostek⁶⁴. Podstawą więzi są, zdaniem autora, styczności społeczne.

Zatem można wskazać subiektywną oraz obiektywną postać więzi (Maliowski 1979). Obiektywne podstawy więzi są podkreślane przez wielu autorów. I tak wskazuje się, że więzi mogą być ugruntowane biologicznie lub terytorialnie. Rybicki pisze o postaci naturalnej więzi (z urodzenia), co bliskie jest m.in. więziom spontanicznym (powstałym w dzieciństwie) podkreślonym przez Dulczewskiego (1970). Także Krzykała (1971) zwraca uwagę na więzi zrodzone na bazie pokrewieństwa. Kłapkowski (1970) wskazuje tymczasem więź środowiskową (która oznacza środowisko ludzi zrosniętych z pewnym terenem – wspólnotę terytorialną⁶⁵) oraz, podobnie jak Ossowski, więzi oparte na wspólnocie krwi.

Obok obiektywnej postaci, więź społeczna ma też swój subiektywny komponent⁶⁶. Także w tym przypadku napotykamy szereg stanowisk. Więź jest traktowana jako korelat przekonań, postaw czy dążeń. gdyż element wyboru jest uznawany za stosunkowo znaczący. Krzykała mówi w tym kontekście o kontaktach powstałych na bazie pozarodzinnej, które obejmują przede wszystkim krąg kolegów z pracy, oraz o więziach na bazie wartości niematerialnych i materialnych (zabytki, przyroda)⁶⁷. Kłapkowski wskazuje więź zewnętrzną – zrzeszeniową (włącza tu także więź samorządową), więź narodową i polityczną (państwową). Matejko (1961), w kontekście badań stosunków przemysłowych, zwraca uwagę na: więź zawodu, więź hierarchii, więź koleżeńską. Rybicki wyróżnia więź stanowioną (np. więź kastowa).

Powyżej wskazany został podział na więzi subiektywne i obiektywne. Z kolei Wesołowski (1994), w kontekście społeczeństwa polskiego i innych państw postkomunistycznych po 1990 roku, proponuje podział rzeczowy, nawiązujący do Toenniesowskiego. Wskazuje mianowicie trzy typy więzi:

⁶⁴ Przegląd stanowisk dotyczących pojęcia więzi prezentuje Turowski (1995).

⁶⁵ Autor podkreśla rolę samorządu w tworzeniu więzi w społeczeństwie polskim.

⁶⁶ Ścisłe odseparowanie obydwu postaci więzi nie jest zresztą łatwe nawet w przypadku więzi rodzinnych. Rybicki (1972) dowodzi, że więzi zrzeszeniowe są w większym stopniu subiektywne.

⁶⁷ Wskaźnikiem siły więzi jest dla autora gotowość opuszczenia miejsca zamieszkania.

zrzeszeniowe, wspólnotowe, komunitariarne. Te ostatnie łączą cechy dwóch poprzednich i oparte są na racjonalnych kalkulacjach, ale zawierają też podstawowe odniesienia do wartości. Autor wyodrębnia dwa zasadnicze typy tych więzi: oparte na tradycji religijnej (protestanckie, katolickie) oraz oparte na tradycjach socjaldemokratycznych.

Zatem pojęcie więzi ma charakter opisowy i systematyzujący, lecz mimo wysiłków – nie posiada powszechnie przyjętego znaczenia⁶⁸.

Więź społeczna w mieście i w osiedlu

Dynamika przemian urbanizacyjnych w Polsce, po drugiej wojnie światowej, stała się przedmiotem badań podejmowanych między innymi przez socjologów. Więź społeczna stanowiła jedno z podstawowych pojęć w publikacjach dotyczących osiedli oraz w badaniach na ten temat w latach sześćdziesiątych. Kontekst więzi społecznej był często podstawowym dla badań dotyczących sąsiedztwa, społeczności lokalnej i zbiorowości terytorialnej, układów styczności, stylów życia i sposobów uczestnictwa w życiu wielkomiejskiej zbiorowości (Chmielewski *et al.* 1976). J. Ziółkowski (1965) dokonał przeglądu stanowisk dotyczących pojęcia więzi i zwrócił uwagę na fakt, że było to pojęcie przydatne do analiz życia osiedlowego, a co więcej, pełniło ono doniosłą rolę w pracach teoretycznych i programowych urbanistów i architektów. Dychotomiczne ujęcia więzi dysponowały siłą wyjaśniającą – opisowo i normatywnie – modele życia osiedlowego. *Gemeinschaft* Toenniesa, solidarność mechaniczna Durkheima, grupa pierwotna Cooleya reprezentowały ten typ więzi, która jest niszczona przez atomizujące życie wielkiego miasta, a która powinna odrodzić się, gdy osiedle jest prawidłowo zaprojektowane.

Osią rozważań Ziółkowskiego, prac empirycznych Turowskiego (Turowski, Mitaszko 1969; Turowski 1970), a także prac innych autorów, było zagadnienie, czy w osiedlach istnieje więź społeczna i czy w ogóle może ona w osiedlach istnieć? Jeśli zaś istnieje, to jaką przyjmuje postać? Dość powszechna była teza o upadku silnych więzi w miastach. Turowski i Mitaszko (1969) wskazują, że wśród architektów dominowało przekonanie, że budowa więzi miejskiej jest niecelowa lub niemożliwa⁶⁹. Podobne stanowisko zajął też, nieco później, Rybicki (1972). Badacze często konstatowali (empirycznie, lub teoretycznie) fakt zaniku w osiedlach tradycyjnej formy więzi

⁶⁸ Malikowski (1979) podejmuje wysiłek uporządkowania rozumienia pojęcia. Z kolei Marody i Giza-Poleszczuk (2004) w pracy dotyczącej tej problematyki zadowalają się dość ogólnym rozumieniem więzi.

⁶⁹ Turowski i Mitaszko (1969) przytaczają szereg opinii badaczy, polskich i zagranicznych, wspierających tezę o nierealności wytworzenia więzi społecznej w osiedlach.

społecznej⁷⁰. Taka postać więzi, typowa dla spójnych i najczęściej małych wspólnot wiejskich, w mieście raczej nie pojawiała się. Badacze wyrażali niepokój z tego powodu, gdyż upadek więzi tradycyjnej oraz zatomizowanie i sformalizowanie społeczności miejskich wydawały się przyczyną licznych zjawisk patologicznych w mieście. Jednocześnie zwracano uwagę na to, że możliwość przywrócenia tradycyjnej postaci więzi w mieście jest skazana na niepowodzenie (Ziółkowski 1965; Chmielewski *et al.* 1976; Wałęjko 1965). Odrodzenie jakiejś nowej formy więzi jest postulatywnie obecne w wielu pracach dotyczących osiedli, choć stanowiska w tej sprawie nie były jednolite.

Od lat sześćdziesiątych dyskutowana była w środowisku socjologów miasta oraz urbanistów koncepcja strefy pustej. Holenderski badacz S. Groenman postawił tezę, że przestrzeń osiedlowa, rozciągająca się między domem a szerszym światem, nie wiąże się ze specjalnymi przejawami życia społecznego⁷¹. Zainteresowania mieszkańców ogniskują się wokół problemów o skali najmniejszej: rodziny i bezpośredniego otoczenia oraz największej: narodu i świata⁷². Zatem nie należy oczekiwać, by na poziomie osiedla pojawiły się więzi społeczne⁷³.

Nieco inne stanowisko prezentował J. Ziółkowski (1965), który twierdził, że nie jest możliwe odtworzenie w mieście silnych więzi, które są typowe dla wsi. Dzieje się tak ze względu na brak homogeniczności, oddzielenie miejsca zamieszkania od miejsca pracy itd. Miasto jednak nie jest przestrzenią całkowicie zatomizowaną. Osiedle oparte na sąsiedztwie jest, zdaniem autora, syntezą więzi wiejskiej i miejskiej⁷⁴.

⁷⁰ Upadek więzi terytorialnych odnotowywał np. Sowa (1988).

⁷¹ W rzeczywistości – jak pisze Wallis (1978) – Groenman pisał o strefie rozrzedzonej. *Nota bene* tezę tę, w kontekście całości społeczeństwa polskiego, powtórzył S. Nowak.

⁷² Podobną do Groenmana tezę postawił Ledrut, który dowodził, że „jednostka i sąsiedztwo są bardziej zintegrowane ze społeczeństwem globalnym niż ze społeczeństwem miejskim” (w: Malicka 1980).

⁷³ Wallis (1978) dowodzi, że koncepcja Groenmana została w Polsce zinterpretowana w sposób nie do końca zgodny z intencjami autora. Groenman nie odrzucał osiedla – twierdził tylko, że zbiorowość osiedlowa nie przekształci się w społeczność lokalną. Głosił on zanik społeczności lokalnych, lecz nie osiedla jako jednostki urbanistycznej (Wallis 1978; Ziółkowski 1965).

⁷⁴ Wałęjko (1965) wyróżnił specyficzne więzi spółdzielcze („wynikają ze spółdzielczego charakteru osiedla jak i w pewnym stopniu – z przynależności (części) mieszkańców do konkretnej spółdzielni mieszkaniowej”). Drugim typem są więzi powszechne, które istniałyby również wtedy, gdyby osiedle i mieszkańcy nie należeli do spółdzielni mieszkaniowej. W ramach tego typu można wyróżnić: więzi sąsiedzkie, przyjaźni, koleżeństwa. Obydwa typy więzi mają postać osobistą oraz rzeczową (związaną z działaniami wynikającymi z faktu przynależności do spółdzielni). Krytyka stanowiska Wałęjki: zob. Chmielewski *et al.* (1976).

Stanowisko w swych konkluzjach bliskie tezom Ziółkowskiego zajmował Turowski (1995). W mieście pojawia się, zdaniem autora, specyficzna więź, odmienna od tradycyjnej. Więż ta rozumiana jest dwuaspektowo, jako ogół stosunków społecznych, wiążących członków określonego zbioru ludzi (ze względu na wspólne funkcje, wartości, cele, zadania), a wyrażających się w postaci czynności na rzecz całości oraz postaw społecznych w stosunku do wspólnogrupowych wartości (Turowski, Mitaszko 1969). Zatem w skład więzi społecznej wchodzi stosunki społeczne (systemy czynności wynikające z wzajemnych praw i obowiązków) oraz postawy: zespoły poglądów, upodobań i dążności jednostki względem wartości społecznych (Chmielewski *et al.* 1976). Ten drugi aspekt Turowski i Mitaszko (1969) określają mianem identyfikacji. Turowski zgadza się z tezą, że niemożliwe jest odrodzenie się więzi typowych dla życia wiejskiego. Jednak zwraca uwagę na to, że silne więzi mają swoje negatywne oblicze, gdyż ograniczają sieci kontaktów (Turowski, Mitaszko 1969)⁷⁵. Z drugiej strony autonomia życia w mieście prowadzi do zjawisk patologicznych, będących skutkiem atomizacji społecznej. Turowski zadaje pytanie, czy więź społeczna może się pojawić w nowych osiedlach mieszkaniowych, a jeśli tak, to w jakiej formie i stawia hipotezę – o nieco postulatycznym charakterze – że w osiedlach powinny wykształcić się nowe wzory więzi społecznej⁷⁶. Operacyjnie więź analizowana jest za pomocą trzech wskaźników: a) samoświadomości wspólnoty, b) poziomu instytucjonalizacji, c) poziomu integracji normatywnej i funkcjonalnej.

Na podstawie rozległych i powtarzanych badań, dotyczących Lublina (w szczególności osiedla im. A. Mickiewicza) oraz innych miast, Turowski dowodzi, że można mówić o pojawieniu się nowego typu więzi w osiedlach mieszkaniowych. Pojawiła się samoświadomość mieszkańców osiedli – mają oni np. poczucie, że mieszkają w lepszym lub gorszym osiedlu. Mieszkańcy wykazują też przywiązanie do osiedla⁷⁷. Więż społeczna w osiedlach wykształca się, lecz nie należy jej utożsamiać z więzią sąsiedzką. Badania pokazują, że tradycyjnie rozumiane sąsiedztwo jest słabo zauważalne w życiu

⁷⁵ Podobną tezę znaleźć można w pracach Ossowskiego, Brukalskiej, Syrkusów. Badacze ci uznawali, że nie każdy rodzaj więzi jest wart utrzymywania, a jedynie takie jej postaci, które nie dokonują inwazji w sferę indywidualnej autonomii.

⁷⁶ Podobnie uważa Ziółkowski (1965), który jednak wskazuje, że więź osiedlowa oparta na sąsiedztwie stanowi nową postać więzi miejskiej.

⁷⁷ Wyniki badań skłaniają do ostrożności. Przykładowo, wyniki pokazujące, że 99,1% badanych mieszkańców jest zadowolonych z zamieszkiwania na osiedlu (Turowski, Mitaszko 1969), 95,4% badanych uczestniczyło w pracach społecznych, zaś 91,2% brało w nich udział chętnie lub raczej chętnie (Turowski 1970, s. 100) – rodzą wątpliwości co do ich wiarygodności. Jeśli jednak wyniki są rzetelne, wymagałyby refleksji.

mieszkańców osiedli. Badania Kryczki (1976), dotyczące osiedli lubelskich, pokazują, że 33,8% rodzin nie utrzymuje stosunków sąsiedzkich. Wśród tych, którzy utrzymują, 90% utrzymuje je w obrębie 1-3 rodzin. Jeszcze słabsza jest więź sąsiedzka w osiedlach komunalnych. Co więcej, wizja sąsiedztwa, która wyłania się z badań Kryczki, jest negatywna. Mówiąc o sąsiedztwie, badani zwracają uwagę przede wszystkim na to, że nie chcieliby mieć uciążliwych, nieprzyjemnych i hałaśliwych sąsiadów. Wałęjko (1965) dowodzi, że więź osiedlowa może się obyć bez sztucznych form bezpośredniego kontaktu. Zdaniem autora sąsiedztwo utajone, pozbawione nachalności bezpośrednich kontaktów, jest adekwatne dla życia osiedlowego. Podobnie Wallis (1971) dowodził, że więź sąsiedzka jest jedną z wielu więzi osiedlowych i to nie najważniejszą. Więzy generacyjne, zabawowe, towarzyskie, profesjonalne, przestępcze, turystyczne itd. mogą mieć większe znaczenie. Choć istnieje pewna prestiżowa atrakcyjność osiedlowych kontaktów (np. w postaci unikania kontaktów z niektórymi grupami społecznymi - np. mieszkańcami przybyłymi ze wsi), więzi osiedlowe przegrywają z innymi. Wallis zauważa też, że w osiedlach, gdzie istnieją silne więzi, trudno zachować anonimowość i niezależność, zaś znalezienie *modus vivendi* jest trudne.

Łączkowski (1974) pokazał pewną dynamikę więzi - przybysze ze wsi starali się nawiązywać bezpośrednio kontakty, których nie chcieli starzy mieszkańcy miast, uznawani szybko przez przybyszów za „wywyższających się”. Z kolei nowi mieszkańcy szybko ulegali oszołomieniu wolnością w mieście i stawali się przeczuleni na jej tle. Zaczynali negatywnie traktować nieformalne kontakty („sąsiedzi nie powinni zaglądać do garnków”).

Wbrew dość optymistycznej wizji wyłaniającej się z badań prowadzonych w latach sześćdziesiątych, późniejsze prace wskazują na słabości więzi społecznej w osiedlach. Jak wspomniano, sceptyczne stanowisko dotyczące możliwości budowy więzi w miastach zajmował Rybicki (1972). Podobnie Karłowicz (1978) dowodził, że wbrew założeniom, sąsiedztwo było słabe, zaś w osiedlach dominowała patologia społeczna, architektoniczna i funkcjonalna. Malicka (1978) wskazywała, że w miastach nie pojawiają się więzi społeczne, co jest wynikiem niedostosowania architektonicznego i urbanistycznego osiedli. Autorka twierdziła też, że oczekiwania względem więzi społecznych w osiedlach były nadmierne. Upadek więzi terytorialnych diagnozował też Sowa (1988). Przytacza on badania Maliszewskiego, który stwierdził słabość więzi; na pytanie „czego może się Pan/i spodziewać od spółdzielni?”, 60% badanych odpowiedziało: „niczego”.

Późniejsze badania, z lat osiemdziesiątych, przynoszą równie pesymistyczną diagnozę stanu więzi społecznych w osiedlach i we wspólnotach lokalnych. Stańczyk (1990, 1991) stwierdził zróżnicowanie siły więzi społecznej. O ile w pewnych społecznościach więź daje się stwierdzić, to inne

społeczności są wewnętrznie zdeintegrowane i występują w nich jedynie więzi fragmentaryczne. Generalnie jednak Stańczyk (1991) stwierdził osłabianie więzi ogólnomiejskich. Przykładem może być dezintegracja związana z pojawieniem się nowych mieszkańców, co rodzi nowe bariery – np. niechęć do „nowych z blokowiska”. Stańczyk odnotował też pojawienie się negatywnej więzi. W badanej społeczności działanie firm polonijnych doprowadziło do napięć związanych z tym, że część mieszkańców tam zatrudniona zaczęła uzyskiwać nieproporcjonalnie wysokie dochody. Prowadziło to do zawiści i napięć. Turska (1989, 1990b), podsumowując badania z lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych, przychyliła się do tezy o słabości więzi, wiążąc to ze znacznym stopniem ubezwłasnowolnienia społeczności lokalnych.

Miasto w świadomości mieszkańców

W tradycji Znanięckiego mieści się rozumienie miasta jako rzeczywistości będącej pochodną doświadczenia i świadomości mieszkańców⁷⁸. W tym nurcie mieszczą się badania dotyczące Poznania, zrealizowane przez samego Znanięckiego w roku 1928, ponowne badania przeprowadzone przez J. Ziółkowskiego w roku 1964 (Znanięcki, Ziółkowski 1984) oraz przez Cichockiego i Podemskiego (Cichocki, Podemski 1999). Badania te dotyczyły tożsamości mieszkańców miasta, autostereotypu itp. W ramach tego podejścia zakładano, że w mieście odnaleźć można wielość grup społecznych (gminę miejską, publiczność poznańską, społeczność poznańską) i należy badać siły społeczne i dążenia (a także więzi łączące grupy z miastem). Analizy danych pamiętnikarskich dokonywano z wykorzystaniem współczynnika humanistycznego. Życie społeczne miasta stanowiło zatem korelat społecznych interpretacji. Podejście zapoczątkowane przez Znanięckiego rozwijane było także przez innych autorów. Wallis (1971) wskazuje obecność dwóch typów obcowania z miastem: bezpośredniego (osobiście doświadczanego) oraz pośredniego (gdzie miasto jest pewną rzeczywistością wyobrażoną). Empirycznie stwierdziła to Różycka (1967), która badając poznańskie osiedla mieszkaniowe, zaobserwowała słabość więzi społecznej, a jednocześnie identyfikację mieszkańców z miastem i osiedlem. Podobnie w badaniach przeprowadzonych przez F. Jakubczaka i J. Malanowskiego w Warszawie odnotowano silny patriotyzm lokalny warszawiaków, dumę i satysfakcję z zamieszkiwania miasta. Łączkowski (1974) stwierdził podział terytorialny w badaniach w Koninie (na „Stary” i „Nowy” Konin), który stanowił silny wyznacznik identyfikacji mieszkańców. Autor zauważył też, że więź miejska nie odwołuje się do tradycji. Inaczej było w Głogowie, gdzie

⁷⁸ Majer (2005) wskazuje, że w tym rozumieniu świadomość jest bliska zbiorowym wyobrażeniom, czy też pamięci zbiorowej – w duchu Durkheimowskim.

tożsamość miasta była efektem świadomej konstrukcji, zaś odbywało się to poprzez odwoływanie się do czasów piastowskich.

Kryczka (1981) analizował przestrzenne odniesienia społeczności osiedlowej w Lublinie. Badając, czy osiedla lubelskie doświadczane są jako jednostka organizacyjna przestrzeni, stwierdził poczucie przestrzennej stabilizacji mieszkańców. Rozległe badania dotyczące percepcji Katowic omówione są przez Bartoszką, Gruszczyńskiego i Szczepańskiego (1997). Choć autorzy przywołują dane historyczne oraz ekonomiczno-przestrzenne, głównym przedmiotem badań jest obraz Katowic w oczach mieszkańców. Poszukiwano opinii dotyczących poszczególnych aspektów miasta. I tak zbadano: powody do dumy i do wstydu z Katowic; poczucie więzi z miastem (w wymiarze emocjonalnym); kierunek rozwoju ekonomicznego preferowany przez mieszkańców; ocenę funkcjonalności centrum miasta; działania władz miejskich, a także opinie na temat dzielnic oraz przestrzeni prywatnej (mieszkania) i półprywatnej (najbliższe otoczenie). Punktem odniesienia badań był pożądaný kierunek rozwoju miasta. Stąd brał się diagnostyczny w dużej mierze charakter postawionych pytań – dotyczyły one stanu miasta w oczach mieszkańców. Elementem badania była także analiza percepcji miasta przez pryzmat dzielnic. Efekt badania ma postać rankingów dzielnic pod względem opinii mieszkańców na temat: prestiżu, czystości, bezpieczeństwa, dostępu do usług itd. Stworzony został też wskaźnik patriotyzmu dzielnicowego oraz zadowolenia z mieszkania w danej dzielnicy. Badania miały też na celu uzyskanie opinii na temat istnienia osiedlowego centrum, potrzeb inwestycyjnych, typu oczekiwanego budownictwa oraz percepcji zagrożeń zdrowia powodowanych przez stan środowiska naturalnego. Prezentowane badania katowickie, szeroko zakrojone, dotyczyły percepcji przestrzeni miejskiej – w skali całego miasta i w podziale na dzielnice. Dały więc one obraz miasta w świadomości obywateli, choć w odróżnieniu od badań wyrastających z tradycji Znanieckiego, były one oparte na metodzie reprezentacyjnej.

Czynniki wpływające na siłę więzi w osiedlach

Badania prowadzone od lat sześćdziesiątych sugerowały, że więź osiedlowa posiada zróżnicowany poziom natężenia. Jakże zatem czynniki sprzyjają powstawaniu więzi? Wielu autorów (Ossowski 1967c; Nowicki 1971, 1972; Ziółkowski 1965; Chwalibóg, Herbst 1972; Turowski 1973; Szczepański 1989, 1994) dowodzi, że dla kształtu i siły więzi społecznej w osiedlu ważne jest ukształtowanie przestrzeni. Przekonanie o związku między kształtem przestrzeni a siłą więzi stanowiło podstawę koncepcji jednostki sąsiedzkiej Perry'ego. Amerykański architekt i urbanista dowodził, że po-

przez odpowiednie ukształtowanie powierzchni można niwelować zjawiska dezintegracji społecznej, które dominowały w amerykańskich miastach. Elementami ukształtowania przestrzeni pozwalającymi na wytworzenie więzi społecznych (sąsiedzkich) są: odrębność terytorialna (istnienie granic – choć niekoniecznie w mocnym sensie), posiadanie centrum połączone z budową centralnie położonych budynków użyteczności publicznej, istnienie przestrzeni wspólnej rekreacji i rozrywki, rozwiązania urbanistyczne sprzyjające ruchowi pieszemu, istnienie miejsc zabaw dla dzieci⁷⁹ (Nowicki 1971). Odpowiednie ukształtowanie przestrzeni prowadzi do łatwiejszego stworzenia nazwy dla pewnej przestrzeni, a to z kolei łączy się z powstaniem więzi społecznej. Wiązało się to z kwestią optymalnej wielkości osiedla, typu zabudowy, funkcjonalnej zależności jednostek mieszkaniowych względem zakładów pracy (Turowski 1972). Dyskusja na temat optymalnej wielkości osiedli nie przyniosła, jak się wydaje, rozstrzygnięć. Według Siemińskiego (1978), przy mieście poniżej 10 tys. trudno mówić o osiedlach, a z kolei według Turowskiego (w: Siemiński 1978), przy osiedlach powyżej 9 tysięcy mieszkańców, kontrola społeczna przestaje działać⁸⁰. Misiak (1994) przytacza szereg sceptycznych opinii na temat dużych osiedli i wysokich budynków i dowodzi, że idee architektów i urbanistów nie zyskują zwykle akceptacji mieszkańców.

Idea związku między kształtem przestrzeni a siłą więzi legła u podstaw koncepcji Brukalskiej oraz Syrkusów i stanowiła istotny punkt odniesienia budownictwa osiedlowego w Polsce. Badania pokazywały jednak, że realizacje osiedli odbiegały od założeń. Badacze wskazywali (Sosnowski, Walkowiak 1983; Malicka 1978; Karłowicz 1978) na dominację monotonii i monokultury mieszkaniowej, która powodowała u mieszkańców poczucie tymczasowości, obojętności i zagrożenia. Badania dotyczące praktycznych realizacji udowadniają, że ukształtowanie przestrzeni raczej osłabiało siłę więzi. Nie chodzi tu jednak wyłącznie o błędy realizacyjne wynikające np. z oszczędności. Powody takiego stanu rzecz tkwiły głębiej. M.S. Szczepański (1989; Szczepański, Szczepańska 1990) wskazał, że wytwarzanie przestrzeni w Tychach było podporządkowane taniej reprodukcji siły roboczej oraz potrzebom administrowania, nie zaś tworzeniu więzi.

Ziółkowski (1965) oraz Chmielewski *et al.* (1976) wskazywali na rolę wyposażenia materialnego, takiego jak szkoła, centrum handlowo-usługowe, centrum sportowe czy sklep, jako ośrodków kontaktów. Według Turowskiego

⁷⁹ Więziotwórczą rolę kontaktów związanych z opieką i wychowywaniem dzieci podkreśla też Malicka (1978).

⁸⁰ Na marginesie warto zauważyć, że podobny problem odnotowany został przez Mleczkę (w: Sowa 1988) w odniesieniu do więzi w spółdzielczości spożywców. Autor stwierdza, że przy kilkusetosobnej rzeszy spółdzielców więź zrzeszeniowa nie istnieje.

(1973) obecność usług prowadzi do łatwiejszych styczności. Malicka (1978) natomiast nie potwierdza występowania takiego związku. Autorka dowodzi, że centra usługowe nie prowadziły do budowy więzi, zaś domy kultury poniosły całkowitą klęskę. W przypadku Tychów, peryferyjne osiedla pozbawione były praktycznie jakiejkolwiek infrastruktury. Zniszczenie centrum przez intensywny ruch uliczny, oddzielenie od siebie funkcji miasta, spowodowały, że stopień identyfikacji z miastem był niski, zaś kontakty sąsiedzkie – słabe (Szczepański 1989).

Obok ukształtowania powierzchni wskazywano na odpowiednią instytucjonalną organizację życia społecznego (samorząd i administracja) oraz na jednoczesną prawidłową organizację przestrzeni (Nowicki 1971; Turowski, Mitaszko 1969) jako warunki powstawania więzi społecznej. Słabość któregoś z tych elementów skutkuje obniżeniem poziomu więzi. W szczególności ważną rolę odgrywać powinien samorząd. Stosunki społeczne prowadzące do wytworzenia więzi powstają bowiem na bazie i organizacji regulującej współżycie i kulturę na danym terenie.

Innym czynnikiem mogącym wpływać na siłę więzi jest faza rozwoju społeczności osiedlowych. Czerwiński (1966) zauważał, że istnienie pewnych potrzeb (na przykład dotyczących placów zabaw dla dzieci) jest typowe w „młodych” osiedlach i sprzyja istnieniu więzi. Zanika ona jednak, gdy przestaje istnieć rodząca ją potrzeba. Turowski (1979) przytacza badania przeprowadzone w brytyjskich osiedlach; wskazują one na nieco odmienny przebieg procesu. W pierwszym etapie, pionierskim, po wprowadzeniu się do nowych osiedli, kontakty między sąsiadami były bardzo wąskie. Rozwijały się one z czasem. W następnym etapie wylaniali się przywódcy. Badania pokazują jednak, że planowanie sąsiedztwa nie udaje się. Początkowy okres przynosi zjawiska patologiczne (np. chuliganizm) związane z brakiem kontroli społecznej. Z czasem mieszkańcy zaczynają się wycofywać z sąsiedztwa. Próby tworzenia wspólnot nie przynosiły satysfakcjonujących rezultatów.

Inne wyniki przynoszą badania prowadzone w lubelskich osiedlach przez Turowskiego (1976). Stwierdza on, że aktywność mieszkańców i – konsekwentnie – siła więzi, jest duża na początku tworzenia osiedla i nie maleje, co jest spowodowane ewolucją potrzeb mieszkańców⁸¹. Pewne znaczenie ma też typ inwestora, którym może być państwo, spółdzielnia lub zakład pracy. Osiedla różniły się co do zakresu siły więzi – w zależności od inwestora.

⁸¹ Trzeba jednak zauważyć, że stanowisko Turowskiego odnosi się do badań z lata sześćdziesiątych i początku siedemdziesiątych. Badania Kryczki (1981) z końca lat siedemdziesiątych wskazują na wyczerpanie się aktywności mieszkańców. Kwestia ta będzie dyskutowana poniżej.

Funkcje więzi

Badania nad problemem więzi dotyczyły także ich funkcji. W ogólnym ujęciu, funkcją więzi jest podtrzymywanie trwałości społeczności. Jednak dwa główne stanowiska odnoszą się do psychologicznych oraz kontrolnych funkcji więzi. Pierwsze stanowisko reprezentowane jest przez Nowickiego (1971), dla którego więź oraz identyfikacja mają sens praktyczny, pomagają bowiem jednostkom zlokalizować się w przestrzeni. Podobnie Czerwiński (1966) dowodzi, że zamieszkiwanie w przestrzeni obcej rodzi dodatkowe koszty psychiczne, zaś poczucie więzi pozwala obniżyć poziom stresu⁸².

W ramach drugiego stanowiska, więź społeczna oznacza istnienie kontroli społecznej, a to z kolei przynosi obniżenie kosztów administracji oraz ogranicza dewastację dóbr i urządzeń. Turowski i Mitaszko (1969), Turowski (1970) oraz Kryczka (1976) twierdzili, że w osiedlach wytwarzała się silna i efektywna kontrola społeczna. Była ona oparta nie na bezpośrednich więziach sąsiedzkich, lecz na osiedlowej opinii. Kontrola nie dotyczyła spraw prywatnych, a jedynie sfery publicznego życia osiedlowego. Wyniki badań (głównie dotyczących osiedli lubelskich) zdają się dawać dość zaskakujący obraz wspólnoty, która jest otwarta, jeśli chodzi o sieć kontaktów, permissywna, jeśli chodzi o życie prywatne, a jednocześnie dysponuje precyzyjnymi i efektywnymi narzędziami kontroli w sferze publicznej⁸³. Daje to zresztą doskonale rezultaty, gdyż – jak podaje Turowski – koszty eksploatacji są w Lubelskiej Spółdzielni Mieszkaniowej niższe względem całej spółdzielczości mieszkaniowej (Turowski 1970).

Społeczność lokalna i styl życia

Pojęcie więzi wiązane było z zagadnieniem wspólnoty lokalnej i osiedlowej. Punktem odniesienia jest tu grupa społeczna oraz siła jej tożsamości. Analizę tej problematyki zapoczątkował przedstawiciel szkoły chicagowskiej L. Wirth, który uważa, iż miejskość wiąże się ze szczególnym sposobem życia. Wallis (1971) dowodzi, że w mieście występuje wielość stylów życia, co pociąga za sobą zróżnicowania dotyczące na przykład siły więzi społecznych. Badania dotyczące miejskich stylów życia prowadził Andrzej

⁸² W tym kontekście Siemiński (1983) dowodzi, że funkcjonalistyczne spojrzenie architektów na więź społeczną jest uproszczone. Zakładają oni, że więź istnieje (lub może istnieć) – co jest mało realne, lub odrzucają możliwość jej istnienia – co też nie jest dobrym podejściem. Skłania to autora to konkluzji, że pojęcie więzi nie jest zapewne zbyt dobrą kategorią. Autor jednak konkluduje, że brakuje alternatywnych koncepcji.

⁸³ Warto zauważyć, że jest to wizja niezgodna z koncepcją Colemana, dotyczącą domknięcia struktury społecznej (*closure of social structure* – Coleman 1990, 1988).

Siciński z zespołem (*Style życia...* 1988). Źródła zróżnicowań analizy te wywodziły z cech struktury społecznej, a nie z cech osiedli; były one dokonywane na poziomie mieszkań (Czerwiński 1972). Styl życia analizowany był w swych świadomościowych oraz materialnych przejawach - np. poprzez sposób urządzania mieszkania (Michałowski 2005). Na zróżnicowania międzyosiedlowe związane z odmiennościami kulturowymi: stylu życia, wzorów kariery, tradycji, wskazuje Wódz (1989a). Także analizy Wallisa, dotyczące uczestnictwa w kulturze, odnoszą się do tej problematyki. Rębowska (1994), w badaniach integracji i adaptacji w osiedlach krakowskich, wykorzystwała typologię stylów życia rodzin miejskich, obejmującą typ: wiejsko-robotniczy (oparty na wyróżnionej pozycji ojca i życiu codziennym zorganizowanym wokół kuchni), mieszczański (skoncentrowany wokół posiadania dóbr), inteligencki (oparty na partnerskiej rodzinie i funkcjonalnym mieszkaniu).

Starosta (1995) zbadał wpływ zmiennych społeczno-zawodowych na typy więzi, będące korelatami typów łańdów lokalnych i stwierdził związek między typami łańdów a wykształceniem (podstawowe jest typowe dla zamkniętych społeczności), przynależnością do kategorii społeczno-zawodowych oraz stosunkiem do religii.

Stańczyk (1991) wskazał na znaczenie tradycji. W badanych przez niego w latach osiemdziesiątych małych miastach więź była silniejsza tam, gdzie społeczność cechowała się trwałością - ulegała stosunkowo małym wpływom zewnętrznym. Teoretycznie zorientowane podejście, dotyczące tradycji, prezentuje Joanna Kurczewska (Kurczewska *et al.* 1998; Kurczewska 2004a, 2004b). Wiąże ona władzę lokalną z tradycją i tożsamością. Wspólnoty lokalne widziane są w perspektywie społeczeństwa obywatelskiego - jako lokalne społeczeństwa obywatelskie (Kurczewska 2006). Wspólnota lokalna jest z kolei pochodną relacji jednostek z otoczeniem, przy znaczącej roli tradycji. W podejściu tym przyjmowana jest perspektywa humanistyczna, gdzie punktem wyjścia analiz jest jednostkowa interpretacja świata. Analizy Kurczewskiej dotyczą możliwości istnienia „silnych” wspólnot i są bliskie podejściu komunitarystów. Bezpośrednio do tego nurtu nawołuje Gawkowska (2002, 2004). W podejściu tym pojęcie więzi społecznej nie zajmuje wyróżnionej pozycji, choć duża rola więzi jest zakładana. Społeczność lokalna tworzona jest i podtrzymywana poprzez praktyki budujące i wyznaczające wspólne wzory interpretacji świata.

Podejście Kurczewskiej ma w dużej mierze charakter postulatyczny, zaś problem żywotności i samego istnienia wspólnot we współczesnych społeczeństwach jest przedmiotem dyskusji. Powyżej przedstawione zostały argumenty dotyczące tego problemu - w kontekście więzi społecznej. Wielu autorów wyraża sceptycyzm dotyczący trwałości wspólnot lokalnych. Jest to

w szczególności widoczne na poziomie osiedli. Turowski (1979) uznaje – na przykładzie brytyjskich *council housing estates*, osiedli budowanych w związku z deficytem mieszkań po drugiej wojnie światowej – że próba stworzenia warunków do powstania społeczności w tych osiedlach nie przyniosła sukcesu. Inni autorzy natomiast dowodzą, że „informacje o śmierci wspólnot lokalnych są przesadzone”⁸⁴.

Sąsiedztwo

Jednym ze sposobów operacjonalizacji pojęcia więzi społecznej było pojęcie sąsiedztwa. W niektórych ujęciach, jak wskazywali Sosnowski i Walkowiak (1983), zbiorowość lokalna sprowadzana była do sąsiedztwa. Jako przykład może służyć praca Wałęjki (1965), gdzie więź społeczna oznaczała praktycznie więź sąsiedzką. Jednak w większości opracowań więź sąsiedzka stanowiła komponent szerszego pojęcia więzi społecznej w osiedlu. Sąsiedztwo rozumiane było w perspektywie środowiska lokalnego, styczności społecznej oraz stosunku społecznego. Środowisko lokalne traktowane było jako krąg osób i rzeczy otaczających przestrzennie zlokalizowanego osobnika, w sposób względnie trwałe, co stwarza szansę powtarzających się styczności (Mirowski 1994; Szczepański 1972).

Badania dotyczące sąsiedztwa były związane z dyskusjami na temat roli i samego rozumienia sąsiedztwa (Mirowski 1978). W założeniach osiedla społecznego sąsiedztwo było traktowane jako jeden z konstytutywnych elementów osiedla (choć nie bez zastrzeżeń). Jednocześnie wielu badaczy zwracało uwagę – postulatywnie lub w formie opisowej – na upadek sąsiedztwa.

Badania w Lublinie (Turowski, Mitaszko 1969) wykazały, że tradycyjne, szerokie sąsiedztwo nie jest uznawane przez mieszkańców za korzystne. Występowało sąsiedztwo ograniczone co do zakresu świadczeń oraz zasięgu rodzin. Autorzy dowodzili, że sąsiedztwo nie może być podstawą tworzenia osiedli – w sensie społecznym. Na podstawie badań w Lublinie, Kryczka (1981) stworzył typologię sąsiedztwa, wyróżniając następujące typy: świadczeniowe, ograniczające, konwencjonalne, poinformowane, solidarnościowe, towarzysko-przyjacielskie⁸⁵. W tym ujęciu sąsiedztwo związane było z pojęciem kontroli społecznej.

Sosnowski i Walkowiak (1983) zadali pytanie, czy w miastach istnieje możliwość rozszerzenia istniejącego sąsiedztwa. Autorzy wskazali na szereg

⁸⁴ Crow i Allan (1994) dokonują przeglądu dyskusji na ten temat. Zob. też: Kryczka (1981); Matczak (2006a, 2006c); Jałowiecki, Łukowski (2005).

⁸⁵ Wcześniejsza typologia zawierała trzy kategorie: sąsiedztwo znajomościowo-swiadczeniowe, znajomościowo-ceremonialne, „poinformowane” (Kryczka 1976).

funkcji sąsiedztwa. Może ono: a) zapewnić dobry przepływ informacji ze strony spółdzielni, b) ułatwić przepływ informacji do spółdzielni, c) wpływać zachęcająco lub zniechęcająco na udział w życiu osiedla, d) ułatwiać kontrolowanie administracji osiedlowej, e) zapewniać promocję imprezom kulturalnym, f) pełnić funkcję terapeutyczną (dla osób nieśmiałych itp.), g) wspomagać pracę działaczy, h) stymulować procesy adaptacyjno-asymilacyjne. Autorzy uznali, że istnieje potencjał rozbudowy sąsiedztwa, przy czym szczególnie istotne czynniki to: poczucie solidarności; łatwość nawiązywania kontaktów przez osoby migrujące z terenów wiejskich; „solidarność pionierska”; konsolidująca rola rad osiedlowych i innych ośrodków życia lokalnego; obecność dzieci, która prowadzi do przekraczania barier między rodzicami; względna homogeniczność społeczna w osiedlach; potrzeba towarzyskości.

Funkcjonowanie sąsiedztwa

Dość liczne badania dotyczące omawianej problematyki dotyczyły zasięgu sąsiedztwa oraz lokalizacji typów sąsiedztwa. Analizę zasięgu podjął Piotrowski (1966) w badaniach łódzkich. Stwierdził on, że kontakty towarzyskie na terenie dzielnicy to 34,1% ogółu kontaktów⁸⁶. Daje to obraz raczej ponadosiedlowych niż sąsiedzkich sieci kontaktów.

Badania w Lublinie, z lat sześćdziesiątych, pokazują, że ok. 30% mieszkańców nie utrzymuje stosunków sąsiedzkich i generalnie nie stanowią one podstawy więzi społecznej w osiedlach. Kontrola społeczna dokonuje się na poziomie opinii osiedlowej – jak dowodzi Kryczka (1976). Do podobnych wniosków doszedł Mirowski (1978) w badaniach mieszkańców małych miast. Stwierdza on, że wyższy poziom uprzemysłowienia osłabia więź sąsiedzką, ale przynosi też obniżenie poziomu konfliktów. W badaniach osiedli szczecińskich stwierdzono, że w heterogenicznej zbiorowości potrzeby istnienia w sieci społecznej realizowane są głównie w kręgu rodzinnym (także odległym przestrzennie) i profesjonalnym, zaś klasyczne sąsiedztwo nie pojawia się (Sosnowski, Walkowiak 1983). Aż 90% badanych uznało, że w osiedlu nie istnieje współżycie sąsiedzkie. Podobne wyniki dały badania Kieniewicz-Strużyny i Mirowskiego (1969) dotyczące warszawskiego osiedla Zatrasię. Badania Rębowskiej (1994) w Krakowie wykazały pewne różnice między osiedlami, dotyczące wyobrażeń na temat sąsiadów. Wpływ na oceny miał styl życia. W Nowej Hucie mieszkańcy początkowo mieli niechętny stosunek do współmieszkańców (negatywnie oceniano „wtrącanie się”) i starali się nie podejmować żadnych kontaktów.

⁸⁶ Badanie przeprowadzono w szkołach, zaś polecenie brzmiało: „wypisz adresy znajomych, u których najczęściej bywają twoi opiekunowie”.

Po dziesięciu latach pojawiły się znajomości, lecz wciąż zdystansowane. Zdaniem autorki była to reakcja na silną kontrolę w poprzednim miejscu zamieszkania (chodzi o ludność napływową ze wsi). Przeprowadzka do wielkich osiedli była doświadczeniem ujemnym dla poprzednich mieszkańców wsi, ale i dla mieszkańców miasta. Mniejsze i zintegrowane osiedla (np. Skawina) sprzyjały integracji. Rębowska stwierdziła, że Nowa Huta była zbiorowością całkowicie zamkniętą w kręgu rodzinnym. Jedynie kilkanaście procent kontaktów miało za tło miejsce pracy lub sąsiedztwa⁸⁷. Okres kryzysu ekonomiczno-społecznego przyniósł ograniczenie zasięgu sąsiedztwa – w latach 1978–1988 stwierdzono spadek częstotliwości spotkań. Ograniczenie to zanotował Wojciechowski (2004), który zbadał zakres kontaktów i stwierdził także, że: krąg przyjacielski obejmuje 15,9%, rodzinny – 11,1%, znajomych – 28%, zaś koleżeński – 45%. Oznacza to, że kręgi koleżeńskie zastępują rodzinne. Następuje spadek znaczenia kręgu sąsiedzkiego, zaś zyskuje na znaczeniu krąg pracowniczy. Zarówno na wsi, jak i w mieście, kręgi mają charakter heterogeniczny. Nawiązanie kontaktów dokonuje się głównie przez pracę (tak na wsi, jak i w mieście). Autor stwierdził też dominację kontaktów okazjonalnych oraz ekspresywnych i – co ciekawe – brak różnic między miastem a wsią, biorąc pod uwagę typ relacji.

Szereg innych badań wskazuje na słabość sąsiedztwa. Borowik (2004) zauważa, iż wielkie zespoły mieszkaniowe (blokowiska) jako obszary monofunkcji przestrzennych miast, ubogie w infrastrukturę społeczną i techniczną, nie sprzyjają sąsiedztwu. W takich warunkach pojawia się brak szerszego zainteresowania sąsiadami i nieufność względem nich. Sąsiedztwo wymaga, zdaniem autora, małej skali oraz wygodnej infrastruktury. Wallis (1978) zwrócił uwagę na nasilające się od lat sześćdziesiątych rozczerwanie ideą grupy sąsiedzkiej. Według niego idea ta narodziła się w czasie wojny i była oparta na idealistycznych założeniach. W rzeczywistości procesy urbanizacyjne oznaczały, że ludność miast była w jednej trzeciej pochodzenia wiejskiego, słabo wykształcona i bez zrozumienia dla kultury miejskiej (Sadowski 1994). Choć Wallis uznaje, za Turowskim, że tworzą się nowe społeczności lokalne, to jednak tworzenie kultury miejskiej wymaga – jego zdaniem – kilku pokoleń. Wallis stwierdził, że tradycyjne sąsiedztwo nie istnieje i nie jest oczekiwane przez mieszkańców. Istniejący wzór dobrego sąsiada to taki, który nie przeszkadza innym. W osiedlach tworzyła się jednak integracja normatywna na bazie osiedlowej opinii, zauważa Wallis w zgodzie z Turowskim. Nie dotyczyła ona życia prywatnego, lecz reguł

⁸⁷ Dane te przeczą wynikom podawanym przez innych autorów, którzy wskazują na dominację kontaktów z miejsca pracy.

współzycia zbiorowego. Decydujące znaczenie dla życia grupowego miała, zdaniem Wallisa, infrastruktura instytucjonalna⁸⁸.

Badania Kryczki, Rębowskiej, Łączkowskiego i innych autorów pokazywały istnienie oczekiwania, że sąsiedzi nie będą „wtykać nosa w nie swoje sprawy”. Jest to zgodne z hasłem *community liberated* Wellmana, a także z wcześniejszymi pracami Wirtha, gdzie wskazywano, że miasto traktowane jest jako sfera wolności od nacisków opinii otoczenia⁸⁹.

Trzeba jednak dodać, że wbrew powyższym ustaleniom, dającym obraz słabnącego sąsiedztwa, Krzemiński i Śpiewak (2001) notują raczej intensywne życie sąsiedzkie w dwóch badanych miastach. Co więcej, autorzy, porównując wyniki z badaniami przeprowadzonymi trzydzieści lat wcześniej, odnotowują poprawę stosunków sąsiedzkich.

Więzi społeczne w osiedlach - podsumowanie

Wydaje się, że pojęcie więzi społecznej można potraktować jako jedno z najważniejszych pojęć wykorzystywanych w badaniach życia społecznego w osiedlach z lat sześćdziesiątych. Trzeba jednak dodać, że było ono wykorzystywane także w badaniach szerszych procesów: urbanizacji oraz integracji społecznej Ziem Zachodnich. Służyło do analiz gwałtownych przemian społecznych dużej skali - masowej migracji (na Ziemi Zachodnie) oraz migracji do miast. Skutki społeczne tych procesów nie były łatwe do przewidzenia, a w szczególności nie było jasne, czy tak gwałtowne zmiany nie doprowadzą do dezintegracji społecznej. Pytanie zatem brzmiało następująco: czy możliwe jest wytworzenie więzi społecznej w sytuacji gwałtownych zmian społeczno-ekonomicznych? W kontekście urbanistycznym wiązało się to z innym zagadnieniem, a mianowicie kryzysem idei osiedla mieszkaniowego jako miejsca zażyłości. W tym przypadku w grę wchodziła kwestia o skali cywilizacyjnej - czy więź społeczna może istnieć we współczesnym mieście, czy też nieuchronna jest dominacja zatimizowanego, miejskiego społeczeństwa masowego? Idea strefy pustej zakłada rozpad więzi pod wpływem ruchliwości społecznej, autonomizacji i izolacji. W tym sensie było to zjawisko o charakterze trendu cywilizacyjnego, występujące powszechnie. Upadek więzi w Polsce byłby zatem tylko lokalnym warian-

⁸⁸ Przez co należy rozumieć organizacyjny wymiar samorządu osiedlowego i spółdzielczego.

⁸⁹ Badania dotyczące sąsiedztwa mają długą tradycję w USA oraz krajach Europy Zachodniej. Istnieją też liczne badania empiryczne. Jest to podejście dość bliskie zagadnieniom podejmowanym w niniejszej pracy. W szczególności istotne są w tym kontekście prace dotyczące tzw. upadku sąsiedztwa i badania nakierowane na empiryczne testowanie tej tezy (przegląd dyskusji na ten temat prezentują np. Voelker *et al.* 2007). Szczegółowa analiza tego podejścia nie jest jednak prezentowana w niniejszej pracy. Jest to zagadnienie podjęte przez Kotusa (2007).

tem generalnej prawidłowości. Odnosiło się to w szczególności do życia osiedlowego.

Rozważania dotyczące więzi miały w pewnej mierze charakter normatywny. Autorzy przyjmowali pewne założenia, najczęściej uznając, choć z zastrzeżeniami, że istnienie więzi jest korzystne. Badania Turowskiego, podobnie jak późniejsza praca Misztala (1977), zakładają, że istnieje pewna socjalna natura człowieka, która skłania ludzi do współpracy, a której korelatem jest więź społeczna. Inni autorzy zajmowali jednak sceptyczne stanowisko (np. Rybicki), a Ossowski wskazywał też na ograniczenie indywidualnej autonomii powodowane przez silne więzi.

Turowski (a także inni badacze) podjął wysiłek empirycznej weryfikacji stwierdzenia o istnieniu więzi społecznej w osiedlach mieszkaniowych. Było to zadanie bardzo trudne, zaś wyniki budzą wątpliwości (niekoniecznie z winy badaczy). Badania Turowskiego wskazują na istnienie specyficznej więzi osiedlowej, na którą składa się identyfikacja z osiedlem, kontrola społeczna – nie ingerująca jednak w prywatność innych mieszkańców – oraz względnie zdystansowane, choć jednocześnie bliskie, stosunki sąsiedzkie. Turowski zdaje się sugerować, że kontrola społeczna dotyczy tylko sfery publicznej (nie prywatnej) i że jest skuteczna. W rzeczy samej, stwierdzone koszty eksploatacji były niższe w Lubelskiej Spółdzielni Mieszkaniowej niż w innych spółdzielniach, mniejsza też była przestępczość. Trudno powiedzieć, jakie mogły być tego przyczyny, lecz teoretycznie powody podawane przez Turowskiego budzą wątpliwości. Wybiórcza postać kontroli społecznej, która dotyczy jedynie zachowań w przestrzeni publicznej osiedli, wydaje się trudna do wytworzenia w sposób spontaniczny. Związek z własnym interesem jest tu odległy, być może więc zadziałać mogły jakieś lokalne przyczyny, np. w postaci inicjatywny założycielskiej, która była w stanie podtrzymać takie zachowania (tak można interpretować analizy Turowskiego).

Jednak w sytuacji braku jasnych praw własności lub posiadania zasobów pozwalających na sprawną egzekucję kontroli, trudno mówić o kontroli społecznej w osiedlu. Jest to teoretycznie możliwe, jednak wymagałoby ponoszenia dużych kosztów kontroli społecznej (która musiałaby być sformalizowana – w dużym zakresie) lub wymagałoby to stworzenia norm dotyczących egzekucji⁹⁰. Egzekucja taka jest teoretycznie możliwa, lecz wymagałaby szczególnej ścieżki rozwojowej związanej z budową norm społecznych, co wydaje się mało prawdopodobne⁹¹. Więzy, które zdaje się sugerować Tu-

⁹⁰ Chodzi o normy drugiego poziomu w terminologii Colemana. Jest to oczywiście kosztowne i wymaga czasu niezbędnego, by normy te wytworzyć.

⁹¹ Koncepcję dotyczącą budowy norm społecznych proponuje Coleman (1990).

rowski, powinny mieć w znacznej mierze postać norm nieformalnych. Budzi to wątpliwości także z tego powodu, że niejasny jest wpływ kontroli polityczno-policyjnej. Nieformalne relacje były przez system komunistyczny eliminowane, jeśli tylko nie dawały się włączyć w obręb kontroli administracyjnej (Madej 2003; Maliszewski 2002). Oczywiście nie istnieją dane na ten temat, jednak działania ORMO (Cieśla 1971; Turska 1982), a także donosicielstwo odgrywały pewną rolę w zakresie funkcjonowania kontroli społecznej w latach sześćdziesiątych. Funkcjonowanie tej kontroli jest sprawą wysoce skomplikowaną w krajach demokratycznych, zaś w kraju komunistycznym sprawa ta wydaje się jeszcze bardziej złożona.

Następna wątpliwość, dotycząca silnych więzi osiedlowych, wiąże się z wynikami badań uzyskanymi przez innych badaczy: zespół A. Turskiej, zespół A. Wallisa, W. Malicką i innych. Badania te pokazują chwilami wręcz przygnębiający obraz społecznej apatii, rezygnacji oraz ubezwłasnowolnienia społeczności lokalnych. Trudno pogodzić te dwa obrazy – optymistyczny Turowskiego oraz pesymistyczny – innych autorów. Jedno z możliwych wyjaśnień tej rozbieżności to fakt, że wspomniane badania są co najmniej o dekadę późniejsze od głównych badań Turowskiego. Być może zatem doszło, od lat siedemdziesiątych, do osłabienia więzi społecznych. Inne wyjaśnienie rozbieżności, wspomniane już wcześniej, związane jest z tym, że znaczna część badań dotyczących Lublina odnosi się do osiedla, które było raczej wyjątkowe. Być może zatem, stwierdzona obecność silnych więzi była wynikiem tego, że badany przypadek jest nietypowy. Podkreśla to zresztą Wallis (1978), zwracając uwagę, że Turowski badał najlepsze osiedla.

Kolejna wreszcie wątpliwość dotyczy okresu po roku 1990, kiedy doszło do odrodzenia samorządu terytorialnego. Dane na temat aktywności na poziomie osiedlowym wskazują raczej na słabość więzi (Bukowski, Marmuszewski 1996). Generalny obraz aktywności na poziomie osiedlowym nie wskazuje, by w osiedlach więzi były silne. Skłania to do postawienia pytania, czy doszło do ich osłabienia po 1990 roku, czy też były one po prostu słabe od początku, a wyniki Turowskiego należy traktować sceptycznie? Trzeba dodać, że z prac Turowskiego i jego współpracowników nie wyłania się obraz „arkadii”. Wskazywane były liczne trudności, konflikty, braki w infrastrukturze itd. Jednakże badania nie pokazywały upadku więzi osiedlowych. Na podstawie badań Turowskiego można dowodzić, że wspólnoty osiedlowe przybrały zasadniczo postać społeczności samorządowej – stosując typologię Starosty (1995). Jednak badania Starosty, z końca lat osiemdziesiątych i początku dziewięćdziesiątych, pokazują raczej obecność zbiorowości sieciowych, jako dominującego typu porządku (społeczeństwa masowego), oraz słabość społeczności samorządowej.

Wskazane powyżej wątpliwości dotyczące występowania więzi społecznej można też złożyć na karb kłopotów z pomiarem: doboru (i reprezentatywności) badanych przypadków oraz ścisłości pomiaru. Jednak wydaje się, iż już samo pojęcie więzi społecznej ma swoje ograniczenia. W literaturze angielskojęzycznej trudno znaleźć jednoznaczny odpowiednik pojęcia więzi. Kategoria *social ties* odnosi się do relacji społecznych, np. w pracy Granovettera (1973). Bliższe terminowi więzi jest pojęcie *social bonds*⁹². Z kolei termin *embeddedness* oznacza zakorzenienie relacji społecznych (w szczególności ekonomicznych) w strukturze społecznej (Granovetter 1985). Pojęcie więzi traktowane jest jako konstytutywny element grupy społecznej, jednak ma ono zgeneralizowany i opisowy charakter. W efekcie więź stanowi narzędzie porządkowania typologicznego badanych przypadków. Jest rzeczą charakterystyczną, że zasadniczym pytaniem empirycznych badań było: czy więź (lub pewne jej typy) występuje. Warto zauważyć, że w polskiej literaturze pojęcie więzi społecznej łączy się koncepcyjnie z pojęciem ładu społecznego. Tak jest w przypadku teoretycznych rozważań Ossowskiego, jak i w przypadku empirycznie zorientowanych prac Starosty (1995), Wodza (1985a), Machaj (1994a).

Badania dotyczące więzi są wkładem w zrozumienie zagadnienia: dlaczego więzi są silniejsze lub słabsze oraz jaka jest ich funkcja? Z teoretycznego punktu widzenia, jeśli więzi są słabe – może być to wynik atomizacji życia w społeczeństwie masowym, a to z kolei jest efektem rosnącego zróżnicowania ról społecznych oraz kręgów uczestnictwa. Jeśli jednak więź nie zanika – znaczyć to może, że teza o atomizacji nie jest słuszna. Pojęcie więzi zarysowuje relację między aspektem społecznym a przestrzennym na poziomie bardzo generalnej zależności. Zależność owa dotyczy zjawisk bardzo dużej skali czasowej i przestrzennej. Co więcej, mechanizm zmian (przejscia od jednego typu więzi do innego) jest opisany dość ogólnikowo. Jeśli zatem migracja ze wsi do miasta prowadzi do przejścia od jednego typu więzi do innego (czy też po prostu oznacza skokowy spadek znaczenia więzi wspólnotowej), to dochodzi do tego w sposób dość tajemniczy. Badacze skoncentrowani byli na analizie, czy do takiej zmiany w ogóle dochodzi i jaki jest jej zakres, lub na konsekwencjach tych zmian. Systematyczna teoria, pokazująca mechanizm zmiany, zwłaszcza z perspektywy działających aktorów, jest trudna do odtworzenia na podstawie omawianych prac.

Bardziej podstawową kwestią jest to, czy w ogóle więzi społeczne są potrzebne i możliwe do utrzymania. Wydaje się, iż większość badaczy sądzi, że taka potrzeba istnieje, choć opinie na temat obecności więzi społecznych w osiedlach są zróżnicowane. Trudno jednak odnaleźć mocne argumenty

⁹² Tak jest też tłumaczone pojęcie więzi używane przez Ossowskiego.

uzasadniająca takie przekonanie. Nieliczne dające się odtworzyć argumenty odnoszą się do możliwości lepszej organizacji życia osiedlowego, mniejszych kosztów utrzymania infrastruktury, dbałości o dobro wspólne, mniejszej dewastacji, stworzenia mieszkańcom możliwości pełniejszego rozwoju.

Choć można zgłaszać wątpliwości dotyczące badań więzi w osiedlach, to jednak dają one pewien obraz działania wspólnot lokalnych w miastach, zwłaszcza w latach sześćdziesiątych. Kontrapunktem dla silnych więzi osiedlowych było pojęcie strefy pustej. Stanowiło ono przydatne narzędzie opisu rzeczywistości osiedlowej polskich miast i ważny punkt odniesienia dla toczonych dyskusji. Teza Groenmana była jednak elementem dyskusji na temat ogólnych trendów cywilizacyjnych, mających obowiązywać powszechnie – na Wschodzie i na Zachodzie. Rzecz ciekawa, że analizy wyników badań z lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych, w których stwierdzano słabość więzi osiedlowych, właściwie do Groenmana nie nawiązywały. Były to analizy bardziej lokalne, wskazujące na polityczne bariery, które prowadzą do ubezwłasnowolnienia wspólnot. Odnosiły się one do specyfiki realnego socjalizmu, poszukując wyjaśnień raczej w cechach ustroju niż w ogólnocywilizacyjnych procesach⁹³.

Choć problematyka więzi była przedmiotem badań i dyskusji od lat sześćdziesiątych, jej znaczenie wydaje się maleć. Badania dotyczące życia osiedlowego i wspólnot lokalnych z lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych, a także – okazjonalnie – późniejsze, wykorzystują tę kategorię, lecz ma ona zwykle uboczne znaczenie. Wydaje się, że w latach siedemdziesiątych, w analizach wspólnot lokalnych punkt ciężkości przesunął się od więzi, jako atrybutu grupy, do pojęcia ładu społecznego. Ta kategoria umożliwiała wskazanie podległości procesów lokalnych względem szerszego systemu polityczno-gospodarczego. Wreszcie, w 1990 roku, zmiana systemu przyniosła tak dużą dynamikę przemian (także na poziomie życia osiedlowego), że pojęcie więzi utraciło swoje możliwości opisowe. Nie znaczy to wcale, że pojęcie więzi jest całkowicie bezużyteczne. W dalszym ciągu bowiem można zadać to samo pytanie: czy więzi osiedlowe istnieją? Przy radykalnie zwiększonej, od 1990 roku, ruchliwości społecznej – pytanie takie wciąż warto jest uwagi. Gdy jednak brać pod uwagę wyzwania stojące przed współczesnymi osiedlami w zakresie: bezpieczeństwa publicznego, jakości usług publicznych (i nowych potrzeb z tym związanych), depopulacji i przeludnienia, kwestii związanych z pracą i bezrobociem, mobilnością, segregacją, problemami związanymi z prawami własności, przebudową i rewitalizacją dzielnic – wydaje się, że pojęcie więzi oferuje niewiele więcej poza możliwością ogólnikowej charakterystyki.

⁹³ Choć wskazywano też na znaczenie trendów ogólnych – przykładem może być praca Jałowieckiego (1989).

Rzecz charakterystyczna, że znacząca praca na temat więzi społecznej z ostatnich lat (Marody, Giza-Poleszczuk 2004) dotyczy kwestii fundamentalnych: tego, czym jest społeczeństwo, jak zmieniają się mechanizmy uspołecznienia, kształt rodziny itd. Autorki starają się zaprezentować opis świata współczesnego, wskazując na jego jakościową odmienność względem świata opisywanego przez klasyków socjologii. Tworzą one ramy interpretacyjne, mające pomóc w opisie zmian zachodzących w życiu społecznym. Marody i Giza-Poleszczuk zajmują się raczej zjawiskami dużej skali (czasowej i przestrzennej), nie aspirują też do generowania testowalnych konsekwencji swoich rozważań. Przemiany więzi społecznych stanowią jeden z elementów tego obrazu, a celem przedsięwzięcia jest – jak się wydaje – zaoferowanie propozycji wyjaśniającej przemiany społeczne⁹⁴. Autorki dokonują też refleksji nad procesami skali cywilizacyjnej – w sposób podobny do rozważań na temat upadku więzi w mieście, natomiast problematyka lokalna jest z tego punktu widzenia marginesowa.

2.2. Aktywność i uczestnictwo lokalne

2.2.1. Uczestnictwo w życiu publicznym – wprowadzenie

Wielu badaczy osiedlowego życia społecznego zwracało uwagę na procesy związane ze społeczną aktywnością na poziomie lokalnym. Życie lokalnych społeczności wiąże się z aktywnością mieszkańców, ich wysiłkiem i zaangażowaniem. Choć istniały i wciąż istnieją wspólnoty *sensu stricto*, np. sekty religijne, to trudno sobie wyobrazić społeczność całkowicie zrzeszeniową – opartą wyłącznie na formalnych regułach. Zaangażowanie obywateli w sprawy publiczne nie jest jednak kwestią oczywistą, a uwarunkowania tego zaangażowania budzą zainteresowanie badaczy.

Uczestnictwo obywatelskie może być rozmaicie rozumiane. Z punktu widzenia niniejszej pracy w szczególności ważny jest zakres działań i kwestia: jak odróżnić uczestnictwo obywatelskie od „nieobywatelskiego”. Istnieją bowiem obszary uczestnictwa, które mogą zostać uznane za mieszczące się poza zakresem uczestnictwa obywatelskiego, na przykład aktywność zawodowa i biznesowa, rodzinna (np. uczestnictwo w imprezach rodzinnych) itd. Jest to jednak kwestia stosunkowo mało kontrowersyjna. Inaczej jest w przypadku działań na rzecz wspólnego (publicznego) dobra. Jeśli mieszkaniowiec udaje się głosować gwołi obywatelskiego obowiązku, zwykle będzie to potraktowane jako akt publicznej aktywności. Jeśli jednak, na przykład, kilku sąsiadów zde-

⁹⁴ Jest to zamiar nieco hermeneutyczny – jak się wydaje.

cyduje się spotkać i ustalić, by pomalować swoje płoty na ten sam kolor, to pojawia się wątpliwość: czy jest to przykład aktywności obywatelskiej? Jeśli bowiem zamierzają oni sprzedać swoje domy, zaś jednolity kolor płotów w okolicy podnosi wartość nieruchomości, pytanie wydaje się zasadne.

Uczestnictwo w życiu społeczności lokalnej przejawia się w różny sposób. Może przybrać postać udziału w działaniach publicznych – okazjonalnego (np. udział w demonstracji, podpisanie listu protestacyjnego itp.) lub systematycznego (jak chociażby w formie zaangażowania w organizację). Zainteresowanie badaczy budzi szczególnie partycypacja w wyborach, traktowana jako wskaźnik aktywności obywatelskiej. Aktywność może też oznaczać gotowość do kandydowania w wyborach i aktywnego udziału w sprawowaniu władzy.

Innym zagadnieniem jest skala uczestnictwa. Niektórzy badacze (także politycy i działacze społeczni) uznają, że partycypacja jest bardzo ważna, a nawet, że ma wartość sama w sobie. Do pewnego stopnia stanowisko to wynika z obserwacji takich wspólnot, w których partycypacja jest słaba. Jednak społeczeństwo całkowicie partycypacyjne byłoby dziwaczne. Powstaje zatem pytanie, jaki stopień partycypacji jest potrzebny?⁹⁵

Problematyka aktywności i uczestnictwa lokalnego jest bardzo złożona. Stosowane są różne stanowiska i podejścia teoretyczne: symboliczny interakcjonizm (Machaj, Woroniecka), strukturalny funkcjonalizm (Wiatr, Halamska), analizy z perspektywy ładu społecznego (Starosta, Wódcz). Poziom ogólności rozważań również jest bardzo zróżnicowany – począwszy od rozważań z zakresu filozofii politycznej do badań empirycznych i analiz konkretnych rozwiązań prawnych. Rozmazany jest podział między rozważaniami o charakterze normatywnym i postulatywnym a badaniami opisowymi i empirycznymi. Stosunkowo często prace opierają się na zakładanych milcząco przekonaniach normatywnych, np. dotyczących tego, jaki kształt i zasięg powinna mieć partycypacja, jak powinna wyglądać „prawdziwa” demokracja, jak powinno wyglądać „zdrowe społeczeństwo”, jaki zakres informowania obywateli jest właściwy itd. Wszystko to powoduje, że trudno uporządkować tę problematykę w prosty sposób, a raczej – istnieje wiele sposobów porządkowania tej problematyki.

W niniejszej pracy problematyka aktywności społecznej nie jest analizowana szczegółowo. Punktem odniesienia jest głównie problematyka lokalna – na poziomie osiedli oraz lokalnego życia publicznego. Uczestnictwo w życiu osiedlowym jest traktowane jako przypadek szczególny ogólniejszego rozumienia uczestnictwa. Na potrzeby niniejszej prezentacji pojęcia uczestnictwa oraz partycypacji traktowane są jako tożsame.

⁹⁵ Por. Wróbel (1994).

2.2.2. Definicja uczestnictwa

Jak powyżej wskazano, uczestnictwo bywa rozumiane i analizowane na wiele sposobów. Za Łętowskim (w: Skrzypiec 2002) wskazać można trzy zasadnicze sposoby rozumienia partycypacji: a) w ramach aksjologii politycznej (partycypacja jest traktowana jako element realizacji idei demokracji); b) w odniesieniu do rozwoju lokalnego (co wiąże partycypację z budową potencjału wspólnoty); c) w kontekście zarządzania lokalnego (jest to wówczas instrument stosowany, na przykład, przy procedurach planowania przestrzennego). Poniżej omówione są te rozumienia partycypacji.

Uczestnictwo w perspektywie aksjologii politycznej

Kwestia uczestnictwa w życiu publicznym była analizowana w ramach filozofii politycznej. J.S. Mill i J.J. Rousseau byli zwolennikami aktywności obywatelskiej uznając, że pomaga ona w edukacji obywatelskiej, zwiększa kontrolę nad władzą, pomaga w tworzeniu identyfikacji lokalnej. Entuzjastą uczestnictwa obywateli w życiu publicznym był A. de Tocqueville. Jak zauważa Miklaszewska (2001), uczestnictwo obywateli w życiu publicznym i publicznych debatach jest postulatem przedstawicieli orientacji liberalnej (J. Rawlesa, J. Buchanana), komunitarystów (Ch. Taylora, M. Sandela, A. Etzioniego), a ze szczególną siłą pogląd ten głosił J. Habermas. Nacisk na potrzebę uczestnictwa łączy się czasem z diagnozą kryzysu. Dla Krasnodębskiego (1993) brak partycypacji może być traktowany jako przejaw kryzysu społecznego czy wręcz cywilizacyjnego. Barber (1984) uznaje, że brak zaangażowania obywateli osłabia demokrację. Podobnie komunitaryści rozumieją partycypację jako sposób na przezwycięzenie kryzysu współczesnych społeczeństw, zaś receptą na zanik wspólnotowego charakteru życia społecznego może być uczestnictwo. Dla A. Etzioniego (za: Skąpska 1996) partycypacja stanowiąca wypadkową między działaniami jednostki a funkcjonującym społeczeństwem jest *de facto* uspołecznieniem. Działanie aktywne to mobilizacja świadomego i posiadającego wiedzę aktora, widzącego cele, które chce realizować. Bierze on czynny udział w procedurach decyzyjnych, wpływa na dokonywane wybory, inicjuje zmiany.

Na początku lat sześćdziesiątych ukazała się bardzo znacząca praca autorstwa Almonda i Verby (1963), która otworzyła nowe obszary badań w dziedzinie partycypacji. W pracy odrzucono przekonanie o tym, że aktywność publiczna istnieje z założenia i ma charakter powszechny. Autorzy wyróżnili trzy typy kultur, związanych z odmiennymi typami uczestnictwa w życiu publicznym: a) kulturę uczestniczącą, związaną z posiadaniem przekonania o wpływie na życie publiczne i kompetencji w tym zakresie; b) parafialną (związaną z brakiem zainteresowania szerszym życiem pu-

blicznym) oraz c) poddańczą (gdzie istnieje pewna wiedza na temat życia publicznego, lecz dominuje skłonność do przyjmowania decyzji podejmowanych w ramach systemu politycznego). Szeroko komentowana praca Almonda i Verby dotyczyła siły (intensywności) zaangażowania obywatelskiego. Dostarczyła ona narzędzia analitycznego pozwalającego badać i porównywać konkretne przejawy partycypacji.

Od lat sześćdziesiątych uczestnictwo w życiu publicznym stało się też przedmiotem uwagi w postaci postulatycznej. Często stawiano pytanie: dlaczego społeczeństwa są apatyczne i co zrobić, by obywatele przejawiali większą aktywność? Duża liczba prac zarówno z zakresu filozofii politycznej (zwłaszcza na temat tzw. demokracji deliberatywnej – por. Juchacz 2002; Ward *et al.* 2003), jak i prac empirycznych⁹⁶ dotyczy tego zagadnienia. Wiele projektów badawczych związanych jest zwłaszcza z pojęciem zrównoważonego rozwoju i aktywności obywatelskiej, w związku z koniecznością zapewnienia ochrony jakości środowiska (Bridger, Luloff 1999). Między innymi w tym kontekście pojawia się antykapitalistyczne rozumienie partycypacji. Przykładem może być omawiana przez Magalę (1990) koncepcja „ekologii moralnej” H. Dubiela, która opisuje inicjatywy i działania obywatelskie wpływające na poczucie słusznego i moralnego sposobu życia. Zgodnie z tym stanowiskiem, logika kapitalistycznego rozwoju przynosi zanik tych form kooperacji i prowadzi do narastającego kryzysu i napięcia w rozwiniętych społeczeństwach⁹⁷.

Współczesne rozumienie uczestnictwa obywateli w życiu publicznym jest związane z falą aktywności społecznej, która wezbrała w latach sześćdziesiątych. Tak zwana rewolucja partycypacyjna (Wollmann 2002) stała się przedmiotem zainteresowania badaczy zarówno w aspekcie aksjologicznym, jak i empirycznym.

W wielu przypadkach refleksja nad społeczną partycypacją zawiera w sobie jednocześnie element opisowy i normatywny. Proporcja tych składników jest zróżnicowana. Niekiedy wątek normatywny jest stosunkowo uboczny. Np. Misztal (1977) w swych teoretycznych rozważaniach łączy uczestnictwo z charakterystykami społeczności i odpowiednimi typami więzi społecznej. Autor prezentuje podejście modelowe, lecz u podstaw dociekań tkwi przekonanie, że partycypacja pełni znaczącą rolę w życiu społecznym i rola ta powinna być większa od istniejącej. Z kolei Gąciarz (2004), w swej empirycznej pracy dotyczącej samorządności, partycypacji i dialogu

⁹⁶ Te dwa obszary niekoniecznie należy traktować jako spójne. Lawrence (2006) zwraca uwagę, że istnieje rozbieżność między teorią i filozofią partycypacji oraz praktyką i doświadczeniem partycypacji.

⁹⁷ Jest to stanowisko zbieżne z podejściem Etzioniego.

społecznego, traktuje uczestnictwo ostatecznie jako realizację wartości demokratycznych. Zatem, mimo że badania dotyczą realnego kształtu i działania struktur organizacyjnych, autorka ocenia je ostatecznie w perspektywie modelu normatywnego ufundowanego na wartościach.

Uczestnictwo w kontekście rozwoju lokalnego

Niektóre koncepcje uczestnictwa można umieścić w perspektywie działań społecznych (praktyki społecznej) oraz jako realizację zbiorowych interesów na poziomie lokalnym – w obszarze, który można ułożyć pomiędzy samoorganizacyjnym a sformalizowanym rozumieniem uczestnictwa. Agger i Ostrom (1956) rozumieją partycypację jako wpływ na podejmujących decyzje polityczne, wywierany, aby doprowadzić do spełnienia żądań jednostek i grup. Jest to dobrowolna działalność ludzi nie zajmujących się zawodowo polityką, którzy pragną wpływać na decyzje podejmowane przez władze. Dla J. Godbouta (w: Praweńska-Skrzypek 1996) partycypacja to dobrowolna wymiana między siłą społeczną przekazującą pewnym osobom uprawnienia lub władzę, a tymi osobami, które mobilizują środki na rzecz tej organizacji. Powyższe rozumienia mogą być traktowane niezależnie od przestrzennego umiejscowienia działań. Inaczej jest w koncepcji pola wspólnoty (Wilkinson 1988), gdzie partycypacja to sfera społecznościowa w układzie lokalnym – pole interakcji zogniskowanych na wspólnych problemach. Więż łączy się tu z tożsamością i przejawia się w działaniach indywidualnych i zbiorowych oraz w partycypacji politycznej i kreowaniu władzy lokalnej. Starosta (1995) mówi o partycypacji lokalnej, która oznacza udział w zbiorowych czynach, akcjach i przedsięwzięciach, wyrastających z faktu użytkowania zasobów danego terenu, zorientowanych na zaspokojenie potrzeb ludzi tam mieszkających. Skrzypiec (2002) traktuje uczestnictwo lokalne jako aktywność mieszkańców gminy mającą na celu wpływanie na decyzje władz lokalnych, w tym samorządowej władzy gminnej oraz innych ogniw lokalnej władzy publicznej, a także wszelką działalność, która wkracza na obszary działalności władzy samorządowej. Dla Praweńskiej-Skrzypek (1996) partycypacja jest poruszaniem środowiska lokalnego dla osiągnięcia wspólnego celu. Istotą partycypacji jest zatem mobilizacja lokalnej społeczności i stymulowanie świadomości zmian.

Aktywność w celu realizacji wspólnych lokalnych interesów może przybrać postać aktywności politycznej. Sisk (2001) odróżnia demokrację elektoralną od partycypacyjnej, nie przeciwstawiając ich jednak, lecz wskazując na uzupełniającą rolę jednej i drugiej. Starosta (1995) koncentruje uwagę na partycypacji politycznej (co oznacza w szczególności zachowania wyborcze), poszukując jej korelatów oraz usiłując przyporządkować typ partycypacji do

typu porządku społecznego. Buczkowski (2001) pisze o partycypacyjnym modelu sprawowania władzy na poziomie lokalnym⁹⁸. Władze powinny, w ramach tego modelu, podejmować wysiłki, by angażować obywateli do podejmowania decyzji. Swianiewicz *et al.* (2004) w swej aplikacji koncepcji *Institutional Analysis and Development* (IAD) autorstwa E. Ostrom, wyróżniają arenę działań, na której aktorzy postępują według pewnych reguł. Kategoria aktorów obejmuje władze lokalne, grupy interesów, media, a nawet pojedyncze osoby. Uczestnictwo dotyczy w tym przypadku zainteresowanych podmiotów, które starają się działać na rzecz swoich interesów.

W pewnym zakresie w kontekście rozwoju lokalnego można widzieć podejście związane z pojęciem aktywizacji społecznej (Wierzbicki 1972). W znacznej mierze jest to podejście aksjologiczne, odnoszone do wspólnot lokalnych. W ramach tego ujęcia wspólny wysiłek zbiorowości ma na celu rozwiązywanie lokalnych problemów, lecz jest też procesem przekształcania tej zbiorowości. Praca i aktywność społeczna traktowane są w ramach tego stanowiska jako korelat rozwoju społecznego, a jednocześnie jako rezultaty socjalizacji i wychowania (Żechowski 1982)⁹⁹. Praca społeczna pełni funkcje rzeczowe oraz wychowuje obywateli. Owo wychowanie oznacza kształtowanie odpowiednich osobowości społecznych, ról społecznych, kulturowego ideału osobowości, jaźni subiektywnej i odzwierciedlonej. Oznacza więc całościową akulturację. Żechowski łączył aktywizację z pojęciem interesu publicznego, który w socjalizmie wyrasta ze zgody społecznej oraz harmonijnego i organicznego funkcjonowania społeczeństwa¹⁰⁰.

Uczestnictwo w kontekście zarządzania

Obok wskazanego powyżej rozumienia uczestnictwa, traktowanego jako czynnik mobilizacji dla lokalnego rozwoju, istnieje też bardziej techniczne podejście. Uczestnictwo oznacza wówczas poddawanie pewnych decyzji konsultacjom społecznym. W tej perspektywie można widzieć stanowisko Beierle i Cayforda (2002), którzy wymieniają pięć głównych celów społecznych, które powinny być spełnione przez uczestnictwo społeczne. Są to: a) włączanie wartości społecznych do podejmowanych decyzji, b) poprawa jakości podejmowanych decyzji, c) pomoc w rozwiązywaniu kon-

⁹⁸ Buczkowski pisze o pewnym intencjonalnym (i pożądanym) rozwiązaniu. Warto jednak zauważyć, że jest to model bliski postaci opisywanej pojęciem *governance* (Rhodes 1997; Kersbergen, Waarden 2004). W podobnym kontekście o *governance* piszą też K. Wódz i J. Wódz (2003).

⁹⁹ Warto zwrócić uwagę na pewne podobieństwo tej koncepcji do komunitaryzmu.

¹⁰⁰ Żechowski zauważał jednak, że aktywizacja wiązać się może z konfliktem: między aktywistami a władzą czy między aktywistami a zwykłymi obywatelami.

fliktów między grupami interesów, d) budowa zaufania do instytucji, e) edukowanie oraz informowanie obywateli. Trzeba zwrócić uwagę, że autorzy co prawda zwracają uwagę na wartości uwikłane w proces uczestnictwa, lecz podstawowe znaczenie ma podejmowanie decyzji. Partycypacja przyczynia się do polepszenia jakości decyzji.

Partycypacja może się wiązać – choć nie musi – z wymogami prawa. W tym przypadku uczestnictwo może być przejawem oddolnej aktywności, lecz inicjatorem procesu może też być administracja¹⁰¹, zaś uczestnictwo może mieć formę sformalizowaną. W przypadku niektórych decyzji podejmowanych przez władze istnieją wymogi konsultacji społecznych. Na poziomie lokalnym dotyczy to zwłaszcza planowania przestrzennego, prawa budowlanego i lokalizacji inwestycji. Jak pokazują autorzy bardzo szczegółowego przeglądu rozwiązań stosowanych w krajach europejskich (*Doors to democracy...* 1998), realne działanie rozwiązań partycypacyjnych nie zawsze jest skuteczne. Administracje starają się też ograniczyć uprawnienia obywateli.

Inne podejście proponuje Hickling (1979), który zwraca uwagę, że partycypacja obywatelska jest techniką wykorzystywaną przez decydentów w sytuacji, gdy pojawia się niejasność co do celów lub wartości. Jest to zatem wyraz niepewności lub bezradności rządzących oraz sposób zrzucania odpowiedzialności za decyzje. Badania pokazują, że angażowanie obywateli, zwłaszcza osób znaczących dla prowadzonych projektów, jest w wielu przypadkach warunkiem ich powodzenia (Leeuvis 2000). Na utylitarny aspekt uczestnictwa zwraca uwagę Kamiński (1994). Autor odwołuje się do Haykowskiej idei fragmentaryczności wiedzy ludzkiej i podkreśla, że uczestnictwo jest sposobem redukcji niepewności związanej z niepełną wiedzą. Za najważniejszą formę uczestnictwa w procesach gospodarczych uznaje konsumpcję. Tylko bowiem poprzez konsumpcję przekazywana jest informacja o popycie pozwalająca na alokację wysiłku gospodarczego. Uczestnictwo polityczne z kolei przybiera formy uczestnictwa w: a) ciałach samorządowych; b) grupach interesu; c) decyzjach dotyczących całości społeczeństwa. Kamiński argumentuje, że powinna istnieć równowaga między typami uczestnictwa. Uczestnictwo w jednym obszarze może wzmacniać uczestnictwo w innych, lecz może też osłabiać zainteresowanie innymi obszarami. W szczególności chodzi tu o relację między uczestnictwem lokalnym a ponadlokalnym.

Rozumienie uczestnictwa w powojennej Polsce

W powojennej Polsce dyskusja na temat uczestnictwa społecznego miała kształt odmienny od dyskusji w krajach demokratycznych. Uczestnictwo było bowiem wpisane, na mocy doktryny, w samą zasadę funkcjo-

¹⁰¹ Co więcej, administracja może kontrolować procedurę uczestnictwa.

nowania państwa. Organy państwa musiały zatem współpracować z organami społecznymi (Fuks 1973). Co więcej, w ramach ideologii, państwo traktowane było jako twór przejściowy. Z czasem miało nastąpić, jako to sformułował Łopatka (1961), „przerastanie państwowości socjalistycznej w komunistyczny samorząd społeczny”. W tym rozumieniu samorządność oznaczała przyszłą organizację społeczeństwa komunistycznego¹⁰², zaś uczestnictwo społeczne miało stanowić fundament życia społecznego.

Rzeczywiste zaangażowanie społeczne stanowi odrębne zagadnienie (kwestia ta była dyskutowana powyżej), lecz raczej nie ulega wątpliwości, że ani poziom zaangażowania obywateli nie spełniał założeń, ani państwo nie wykazywało tendencji do obumierania. Wielu autorów, zwłaszcza od lat osiemdziesiątych, diagnozowało słabość i pustkę życia publicznego. Praca Misztala (1977) miała charakter teoretycznej analizy uwarunkowań zaangażowania społecznego. Próbowano też wskazać sposoby przełamania impasu. Bardzo charakterystyczne jest w tym kontekście stanowisko Piekary (1994), który stworzył wzór:

$$3 \times D + SiP = KSiR,$$

który oznacza: Decentralizacja, Deetatyzacja, Demokratyzacja, wraz z Samorządnością i Pluralizmem, prowadzą do Kreatywności Społecznej i Rozwoju. Piekara (i inni autorzy - np. Regulski) wyrażał przekonanie, że niezbędne jest usunięcie barier administracyjnych (i ustrojowych), by pojawiła się szansa na uwolnienia ludzkiej energii i zaangażowania.

Takie rozumienie uczestnictwa wydaje się dominować w refleksji nad polskim społeczeństwem. Było ono związane z aktywnością, społeczeństwem obywatelskim, lokalizmem, rozwojem lokalnym, podmiotowością, partycypacją społeczną. Uczestnictwo oznacza „uwolnienie zablokowanej społecznej energii” i budowę społeczeństwa obywatelskiego. Gliński i Palska (1997) postrzegają uczestnictwo w kontekście samoorganizacji społeczeństwa obywatelskiego i demokracji poszerzonej, która jednakże powinna posiadać „bezpieczniki”, pozwalające uniknąć dyktatu większości. Misiak (2000) uznaje partycypację obywatelską za fundament społeczeństwa obywatelskiego oraz rozwoju lokalnego. Autor proponuje też zoperacjonalizować pojęcie społeczeństwa obywatelskiego w takie sposób, by dało się zastosować do opisu funkcjonowania miast (Misiak 2002).

Uczestnictwo rozumiane bywa przez pryzmat „trzeciego sektora”, odrębnego od sektora działań prywatnych oraz - z drugiej strony - odmiennego od sfery państwa. Jest to obszar dobrowolnych organizacji pozarządowych (Grinberg 1981), które nie są partiami politycznymi, gdyż nie dążą do

¹⁰² Szersze rozważania na temat rozumienia samorządności - por. Turska (1982).

zdobycia władzy i są – przynajmniej potencjalnie – grupami interesów. Stanowią one instytucje pośredniczące, równoważące interesy. Liczba oraz sposób działania organizacji traktowane są jako ważny wskaźnik życia obywatelskiego (por. Putnam 1995).

Rozbudowaną koncepcję, dotyczącą uczestnictwa lokalnego w samorządowym rozumieniu, przedstawia B. Lewenstein (1999). Autorka omawia działania samorządów lokalnych, lecz punktem odniesienia są oddolne działania obywatelskie. Aktywność samorządowa jest jedynie konsekwencją zaangażowania obywatelskiego, w szczególności działania komitetów obywatelskich w 1989–1990 roku. Lewenstein pokazuje, jak w „sferze pustej” miasta rodzi się – z trudnościami – oddolny ruch społecznościowy. Punktem odniesienia jest tworzenie, czy też odtwarzanie, wspólnoty lokalnej. Uczestnictwo, w rozumieniu Lewenstein, ma podobny charakter, jak niezależne inicjatywy społeczne, które pojawiły się w Polsce w drugiej połowie lat osiemdziesiątych¹⁰³.

Podejście dość bliskie powyższemu prezentuje Machaj (1994a). Autorka traktuje uczestnictwo w ramach Blumerowskiej perspektywy tworzenia problemów społecznych i bada kierunki artykulacji (np. skierowane do radnych czy do naczelnika), sposób organizacji grupy (np. przy samorządzie, w postaci grup sąsiedzkich). Autorka wykorzystuje pojęcie roli społecznej i analizuje, czy istniejące role społeczne wpisują się w potrzeby mieszkańców.

2.2.3. Formy oddolnego uczestnictwa

Formy uczestnictwa w życiu publicznym budzą zainteresowanie badaczy. Analizy dotyczą zróżnicowania form uczestnictwa, przemian tych form oraz ich uwarunkowań. Uczestnictwo w życiu publicznym może mieć różną skalę przestrzenną – od lokalnej do międzynarodowej. Z punktu widzenia niniejszej pracy bardziej istotne są formy lokalnego uczestnictwa. W odniesieniu do poziomu lokalnego, tematykę partycypacji politycznej – w szczególności związanej z zachowaniami wyborczymi obywateli – podjął Starosta (1995), sytuując ją w perspektywie układów lokalnych. Podobnie, choć w duchu politologicznym, Wróbel (1994) wskazuje (za R.E. Lane'em) szereg form uczestnictwa. Autor zwraca uwagę na partycypację polityczną, zaś na wyróżnionej pozycji lokuje udział w wyborach¹⁰⁴. Wśród innych form

¹⁰³ Przykłady takich inicjatyw przedstawiają Siellawa-Kolbowska (2002) oraz Jałowiecki (1989).

¹⁰⁴ Przegląd literatury dotyczącej uczestnictwa w wyborach, czynników wpływających na to uczestnictwo oraz skutków niskiego i wysokiego poziomu uczestnictwa dla legitymizacji systemów politycznych prezentuje Cześniak (2003).

autor wyróżnia: a) przynależność do organizacji społeczno-politycznych (w tym do partii politycznych), b) udział w zebraniach samorządu mieszkańców (w szczególności w zebraniach wiejskich), c) działania indywidualne i zbiorowe (petycje, interwencje), d) działania grup interesu (naciski grup mieszkańców). Oprócz tego występują inne formy, związane z czasową aktywnością: nieposłuszeństwo obywatelskie, udział w strajkach, protestach, demonstracjach, powstaniach, rebeliach, wojnach domowych i rewolucjach. Warren (1988) wskazał dobrowolne uczestnictwo w stowarzyszeniach jako kluczowy element partycypacji. Fedyszak-Radziejowska (2000) wyróżniła szereg form organizacyjnych działania ludności wiejskiej na rzecz własnego środowiska. Są to: przynależność do związków zawodowych, izb rolniczych, grup producenckich, spółdzielni, kół gospodyń wiejskich. Wspomniane formy mają postać organizacyjną. Thorp (2006) z kolei, w kontekście mieszkalnictwa, podkreśla znaczenie nieformalnych grup organizowanych *ad hoc*. Gabriel (2003) wskazuje na cztery wzory partycypacji w polityce lokalnej w Niemczech: a) działania związane z problemami (*issue related*), b) działania związane z realizacją polityk (*output related* - gdzie chodzi o wpływ na realizację podjętych decyzji), c) działania związane z zaangażowaniem partyjnym (*party related*), d) nieposłuszeństwo obywatelskie. Analogiczne stanowisko przyjmują Trutkowski i Mandes (2005), wskazując następujące formy partycypacji politycznej: a) uczestnictwo w wyborach, b) działania specjalne (w ochotniczych strażach pożarnych, w radach itp.), c) protesty, d) działania polityczne (członkostwo w partiach, agitacja), e) kontaktowanie się z radnymi, mediami. Skąpska (1996) zaproponowała typologię wzorów uczestnictwa w życiu lokalnym, wyróżniając: postawę bierności, apatii i niechęci wobec władz samorządowych, postawę zawieszonych nadziei związaną z negatywnymi doświadczeniami i bezowocnością zbiorowych wysiłków, postawę aktywności.

Formy uczestnictwa różnią się, biorąc pod uwagę siłę wpływu obywateli. Łętowski (w: Skrzypiec 2002) wskazuje, że partycypacja może przybierać formy: od słabej - np. przedstawienie stanowiska - poprzez silniejszą np. konsultacje związane z obowiązkiem zasięgnięcia opinii, aż po bezpośredni udział w podejmowaniu decyzji - przy czym nie obejmuje to udziału we władzy. Każda z tych form ma swoje zastosowanie, dowodzi autor, i nie można z góry założyć, która jest lepsza. Lowndes *et al.* (2001) wyróżniają szereg metod partycypacji, biorąc pod uwagę zarówno obszar, jak i siłę wpływu obywateli: a) konsumencką (związaną z jakością usług), b) tradycyjną, c) forum (regularne spotkania użytkowników specyficznych usług z danego obszaru lub innych grup np. etnicznych), d) innowację konsultacyjną (metoda poszukiwania opinii w danej sprawie bez szerszego angażo-

wania obywateli), e) innowację deliberacyjną (poszukiwanie rozwiązań z zaangażowaniem obywateli).

Lewenstein (1999) przedstawia formy uczestnictwa w ujęciu dynamicznym. Autorka wskazuje, za H.B.C. Spieglem, trzy sposoby wytwarzania się uczestnictwa. Pierwszy oparty jest na niezależnych inicjatywach obywateli; drugi wytwarza się na bazie struktur sąsiedzkich, lecz inicjatorem jest władza szukająca pola działania dla obywateli; trzeci sposób lokuje się między dwoma poprzednimi – przykładem mogą być komisje osiedlowe i podobne struktury. Autorka wskazuje różne formy uczestnictwa w ramach „cyklu życiowego spraw”: od przekazywania informacji, konsultacji, negocjacji, do współdziałania w określaniu polityki, podejmowania decyzji, wspólnego planowania (podziału obowiązków związanych z planowaniem) i kontroli realizacji podjętych decyzji. Lewenstein (1999) wskazuje też na zróżnicowanie uczestnictwa, biorąc pod uwagę jego konfliktowy charakter. Uczestnictwo może wiązać się z konfliktem między różnymi grupami lub dotyczącym zakresu samego uczestnictwa w sprawowaniu władzy – czy wszystkie zainteresowane grupy są w ogóle dopuszczone do udziału w dyskusji i podejmowaniu decyzji. Lewenstein utożsamia działanie w radach osiedli z uczestnictwem lokalnym – samoorganizacją mieszkańców w miejscu zamieszkania. Autorka analizuje drogi życiowe i postawy radnych, starając się pokazać, jakie typy więzi sprzyjają działaniom na rzecz dobra wspólnoty lokalnej. Autorka śledzi formy uczestnictwa, rolę doświadczeń indywidualnych i zbiorowych. Wskazuje ona w szczególności na wagę osobistych kontaktów – dzięki nim bowiem możliwe jest tworzenie warunków do rozwiązywania lokalnych konfliktów.

Odmienność form uczestnictwa wynikać może z nastawień uczestników. J.Q. Wilson (w: Lewenstein 1999) wskazuje dwa typy uczestnictwa obywatelskiego: prywatno-roszczeniowy oraz oparty na orientacji publicznej¹⁰⁵. Zbliżone ujęcie proponuje też Gorlach (2004) oraz Trutkowski i Mandes (2005), którzy wyróżniają dwa modele działań społecznych: a) bliskie komunistycznym czynom społecznym; b) oparte na indywidualistycznym interesie i nadbudowanemu nad nim interesowi wspólnemu.

Jak już wspomniano, badacze dostrzegają przemiany form zaangażowania publicznego. Korf (2004) przytacza badania N. Broemmoego i H. Strassera, którzy zaobserwowali, że nowe przejawy zaangażowania publicznego (inicjatywy obywatelskie, samopomoc) stają się zdominowane przez społeczną oraz intelektualną elitę, która wiąże swoje interesy z szerszymi dobrami publicznymi. Bang i Sorensen (1999) wskazują tymczasem na pojawie-

¹⁰⁵ Podobne stanowisko zajmuje Machaj (1994a).

nie się lokalnych społecznych aktywistów (*the everyday maker*), którzy aktywnie angażują się w działania lokalne, inicjują tworzenie organizacji i poszukują środków pomocnych w działaniach na rzecz lokalnych społeczności. Podobnie Misiak (2002) wskazuje na szereg koncepcji, inicjatyw i narzędzi, które sprzyjają wdrożeniu idei społeczeństwa obywatelskiego do życia miasta. Autor wskazuje na tworzenie alternatywnych planów zagospodarowania przestrzennego, wykorzystywanie instrumentów prawnych służących kontestacji działań władz, przedsięwzięcia publiczno-prywatne, a także na rolę, jaką mogą w tym zakresie odegrać rady osiedli.

Lewenstein (1999) dostrzega profesjonalizację i biurokratyzację uczestnictwa lokalnego, co – zdaniem autorki – stanowi raczej zagrożenie niż szansę. Autorka pokazuje, że w latach osiemdziesiątych społeczności sąsiedzkie przyjmowały dwie strategie. Polegały one na: a) przejęciu całkowitej kontroli nad instytucjami lub uzyskaniu wpływu na te instytucje; b) wykorzystywaniu własnych zasobów, zwłaszcza kontaktów z innymi organizacjami, które mogą pomóc. Przemiany demokratyczne otworzyły zupełnie nowe formy aktywności, które mogły przybrać postać „oficjalną”, sformalizowaną i legalną. Okazało się, jak dowodzi Lewenstein, że korzystanie z nowych form wcale nie jest łatwe.

2.2.4. Uwarunkowania oddolnego uczestnictwa

Działanie na rzecz wspólnego dobra nie zawsze jest udane i nie zawsze przynosi zadowolenie. Musi jednak istnieć jakiś wystarczająco silny argument, skłaniający do aktywności. Jeśli nastrój rozczarowania będzie dominował, jeśli absenteizm będzie powszechny, to życie publiczne będzie wątle. Z drugiej strony, społeczeństwo składające się z samych „działaczy” jest trudne do wyobrażenia. Poniżej omawiana jest kwestia motywów, skłaniających do podejmowania działalności na rzecz dobra publicznego. Było to przedmiotem rozważań wielu badaczy. Przegląd stanowisk w teoretycznym ujęciu zawarty jest w pracy Misztala (1977), zaś w pracy Lewenstein (1999) szeroko przedstawione są zarówno koncepcje teoretyczne, jak i wyniki badań. Także inni autorzy, poszukując uwarunkowań partycypacji, wskazują bardzo wiele czynników mogących mieć wpływ na aktywność społeczną. Niektórzy badacze budują modele¹⁰⁶ uczestnictwa, składające się ze stosunkowo niewielkiej liczby czynników. Takie modele nie mają najczęściej ambi-

¹⁰⁶ Model rozumiany jest w sposób szeroki – obejmuje on zarówno zbiór istotnych zmiennych, jak i określone związki funkcjonalne między nimi (por. Abell 1975).

cji uniwersalnych, lecz możliwa jest ich aplikacja do opisu niektórych sytuacji. Poniżej przedstawiono zarówno przegląd modeli, jak i – w sposób ogólniejszy – przegląd wyróżnionych w literaturze czynników.

Według niektórych autorów uczestnictwo jest zakorzenione makrostrukturalnie. Zaangażowanie, zgodnie ze stanowiskiem przyjętym przez Starostę (1995), jest pochodną szerszego porządku społecznego (ładu), który z kolei generuje pewne typy osobowościowe (np. osobowości zewnątrzsterownej). Na podstawowym poziomie Starosta podaje szereg czynników mających wpływ na poziom partycypacji. Są to: poczucie obywatelskiego obowiązku, obawa przed karą, zainteresowanie sprawami społeczności, „owczy pęd”, akceptacja polityki rządu, propaganda mediów, zachęty ze strony rodziny i znajomych, zachęty ze strony Kościoła, pozytywne zmiany w ordynacji wyborczej, poparcie dla dotychczasowych działań władz lokalnych. Starosta nie podaje jednoznacznego kierunku determinacji, np. że typ ładu pociąga za sobą typ osobowości i – konsekwentnie – typ uczestnictwa. Przyporządkowuje jednak typy uczestnictwa typom ładu. Podejście Starosty odnosi się do poziomu makro: typów ładu i typów uczestnictwa oraz – z drugiej strony – osobowości czy też nastawień. Podobne, makrostrukturalne uwarunkowanie uczestnictwa stwierdza Lewenstein (1999). Autorka analizuje przypadki dwóch wsi i dowodzi, że we wsi zasiedziałej „Solidarność” odniosła mniejszy sukces niż we wsi na terenach Ziem Zachodnich. W tym drugim przypadku ludzie mieli poczucie, że ich los zależy od decyzji podejmowanych na poziomie wyższym (centrali) i dlatego wsparli „Solidarność”¹⁰⁷. Punktem wyjścia stanowiska Wróbla (1994), dotyczącego poziomu lokalnego, jest istnienie potrzeb, a następnie autor bierze pod uwagę kolejne zmienne: przekonanie o możliwości osiągnięcia wpływu, ocenę działania władz lokalnych, poziom integracji społecznej, poziom rozpowszechnienia postaw prospołecznych. Autor dokonuje pomiaru wartości poszczególnych czynników, jednak nie podaje relacji między nimi, która pozwalałaby wnioskować o uwarunkowaniach uczestnictwa. Podobną do Wróbla koncepcję prezentuje Lewenstein (1999). Autorka wskazuje szereg uwarunkowań uczestnictwa lokalnego, wychodząc od pojęcia interesu. W tym jednak przypadku nacisk położony jest na uświadomioną wspólnotę interesu, a także na zagrożenie interesów. Inne czynniki to: wiedza i wola współpracy ze strony władz, istnienie wspólnot sąsiedzkich, posiadanie doświadczenia w uczestnictwie, istnienie uspołecznionych jednostek, a także istnienie instytucji pośredniczących, które wzmacniają wspólnotę lokalną.

¹⁰⁷ Nie jest to jednak prawidłowość w sensie mocnym – Podhale jest zasiedziałe, a wsparło „Solidarność”. Trzeba dodać, że autorka wskazuje także mikrostrukturalne uwarunkowania aktywności, co jest analizowane poniżej.

I w tym przypadku czynniki te nie są ze sobą w jasny sposób powiązane. Autorka zwraca uwagę, że stworzenie bardziej precyzyjnego systemu zależności nie jest możliwe ze względu na niejednorodność danych i zróżnicowanie przypadków. W przeciwieństwie do Starosty i Wróbla, których badania dotyczyły obywateli wybierających liderów oraz odnosiły się przede wszystkim do poziomu zbiorowości lokalnych, Palska i Lewenstein (2004) przedstawiają empirycznie zakorzenioną listę cech typowych dla aktywnych obywateli-społeczników. Autorki wskazują wiele czynników. Pierwszym z nich jest rola otoczenia i pochodzenia społecznego. Społecznicy wywodzą się z rodzin, w których istnieje tradycja działania społecznego. Mają oni też wiedzę na temat tej tradycji, historii rodziny oraz nawyk kształcenia dzieci. Wyłania się z tego opisu syndrom rodziny „inteligentnej”. Analogicznie, Malewska-Peyre i Londe-Tarbes (1996) zauważają, że dla zaangażowania w aktywność społeczną ważna jest transmisja wzorów rodzinnych. Autorki dostrzegają podobieństwo Polski i Francji¹⁰⁸ w tym zakresie. Także Jasińska i Siemińska (1983), w kontekście ról społecznych pełnionych przez działaczy samorządowych, zwracają uwagę na znaczenie indywidualnej biografii. Drugi czynnik wskazany przez Palską i Lewenstein, to instynkt społecznego aktywisty, który wydaje się czynnikiem psychologicznym. Wreszcie trzeci czynnik to doświadczenie działania w PRL: w „podziemiu” lub „na uboczu” życia oficjalnego. Autorki zwracają też uwagę, że nowe, pojawiające się konflikty prowadzą do wyłaniania się kolejnych społeczników i jest to nowa ścieżka kariery społecznika. Autorki prezentują podejście, które kładzie nacisk na „historyczne” (z punktu widzenia indywidualnej biografii) zakorzenienie indywidualnej decyzji o podjęciu publicznego działania. Decyzja taka widziana jest nie na tle indywidualnych parametrów społeczno-demograficznych, lecz jest wynikiem sieci relacji z otoczeniem¹⁰⁹. Trutkowski i Mandes (2005) sugerują, że mikrosfera publiczna stanowić może podstawę upodmiotowienia społeczeństwa, przy czym ważną rolę odgrywają liderzy lokalni oraz transfer zasobów z innych sfer: rodziny, tradycji, obyczaju.

Na aspekt biograficzny zwraca uwagę Dymnicka (2004), która słabość stowarzyszeniową widzi w przerwaniu ciągłości i w słabości wpływów inteligencji, a także Bukowski i Marmuszewski (1996), którzy wśród czynników mających wpływ na aktywność publiczną wyróżnili: doświadczenia osobiste (indywidualna biografia), pozycję społeczną (szczególnie ważnym

¹⁰⁸ Autorki diagnozują też – zarówno w Polsce, jak i we Francji – rozczarowanie do działalności publicznej.

¹⁰⁹ Wydaje się, że jest to czynnik mający znaczenie dla podejmowanych decyzji. Kurczewski pisze (1990), że w warunkach przełomu 1989/1990 szantaż moralny ze strony kolegów pomagał czasami w podjęciu decyzji o kandydowaniu w wyborach.

czynnikiem jest wykształcenie), więź, tradycję i tożsamość lokalną (zakorzenie w danej społeczności¹¹⁰), uwarunkowania i czynniki zewnętrzne (ramy prawne, sytuacja ekonomiczna). Wspomniane powyżej koncepcje zawierają komponent psychologiczny. Na ten aspekt zwraca uwagę Georgica (1991) w badaniach dotyczących m.in. elit lokalnych w realiach Polski lokalnej okresu komunistycznego oraz Chimiak (2004) w odniesieniu do sektora pozarządowego. Autorzy ci przyjmują, że poszczególne osoby posiadają pewne predyspozycje przywódcze, skłaniające ich do działań publicznych, lub - w wersji słabszej - że typ osobowości jest korelatem aktywności publicznej. Chimiak dokonuje przeglądu szeregu koncepcji dotyczących motywacji, skłaniających wolontariuszy do pracy i wskazuje na następujące motywy: a) wewnętrzne (potrzeba osiągnięć, zadowolenie), b) aksjologiczne (poczucie odpowiedzialności), c) zewnętrzne (np. przyjaźń), d) racjonalne (chęć nabycia pewnych umiejętności), e) frustracja (poczucie winy), f) altruistyczne (współczucie), g) potrzebę władzy, h) dążenie do zmiany, i) realizację wizji, j) posiadanie wolnego czasu. W opracowaniu Chimiak można znaleźć też inne, bardziej szczegółowe motywy, np. chęć rozwiązania własnych problemów, chęć spędzania czasu z ludźmi itd. Jednak zestawienie indywidualnych motywów, choć ma dużą wartość porządkującą, nie dostarcza jasnego modelu behawioralnego. Raczej, jak powiada cytowany przez autorkę Ch. Handy, każdy człowiek posiada zespół potrzeb i pożądanych efektów, które ujawniają się za pomocą motywacyjnej kalkulacji. Algorytm tej kalkulacji jest jednak trudny do uzyskania.

Misztal (1977), na podstawie analizy literatury politologicznej i socjologicznej, wskazuje szereg czynników mających wpływ na społeczne uczestnictwo i współdziałanie i składający się na model ogólny społecznego uczestnictwa¹¹¹. Po pierwsze, wpływ wywiera osobowość społeczna, którą autor rozumie, za Znanieckim, jako m.in. wzór osobowy i rolę społeczną. Na podobne czynniki zwraca uwagę Machaj (1994a), zakładając Blumerowską perspektywę i podkreślając znaczenie ról społecznych w badaniu uczestnictwa.

Drugim typem czynników wskazanym przez Misztala są czynniki związane z sytuacją społeczną: wiek, płeć, moment cyklu życiowego, stan zdrowia, pochodzenie społeczne, dziedzictwo kulturowe, miejsce zamieszkania, pozycja ekonomiczna, poziom wykształcenia, obciążenie pracą, możliwość twórczego działania, dostęp do przywilejów i ułatwień społecznych. Po trzecie, Misztal wskazuje na czynniki dodatkowe: warunki ekologiczne

¹¹⁰ Podkreśla to Stańczyk (1991) wskazując, że w miastach odzyskanie tożsamości przez mieszkańców może stanowić warunek wstępny wzięcia udziału w życiu społecznym.

¹¹¹ Punktem wyjścia była praca *Participation in America*, autorstwa Verby i Nie.

(przestrzenne, klimatyczne), tradycje współdziałania, pewne formy kontraktowe skłaniające do współdziałania. Wreszcie, po czwarte, czynnikami, które mogą mieć lokalne znaczenie dla uczestnictwa w życiu politycznym są dodatkowo: rasa (w krajach wielorasowych, np. w USA), uczestnictwo w dobrowolnych stowarzyszeniach oraz typ społeczności – w szczególności jej wielkość. Przegląd literatury na ten ostatni temat przedstawia Lewenstein (1999). Zarówno teoria, jak i niektóre wyniki badań empirycznych wskazują, że w mniejszych społecznościach uczestnictwo jest łatwiejsze. Rozstrzygających dowodów jednak brakuje, tym bardziej że prezentowane wyniki badań mają niejednorodny charakter – dotyczą zarówno partycypacji w wyborach, jak i badań eksperymentalnych¹¹².

Wymienione przez Misztala czynniki wydają się istotne, lecz z trudem składają się na spójną teorię uczestnictwa. Sam autor zauważa, że model taki byłby zbyt abstrakcyjny i trudny do empirycznej weryfikacji.

Kolejne czynniki mające wpływ na uczestnictwo, a związane z kształtem struktury społecznej, odnotowują Lewenstein (1999) i Gabriel (2003). Lewenstein stwierdza, że większa homogeniczność społeczności łączy się z niższym poziomem uczestnictwa. Inną istotną cechą wspólnot jest kulturowa spójność, na którą składa się dominacja osobowości demokratycznej oraz kapitału społecznego. Jest on rozumiany przez autorkę jako wpływ kultury nie poprzez wzory kulturowe i system aksjonormatywny, lecz poprzez wzory postępowania społecznego. Znaczenie mają też wzory kulturowe (i etos). Przykładowo wsie posiadające zasób tradycji działają sprawniej. Lewenstein wskazuje też, że ważniejsze od więzów rodzinno-przyjacielskich są więzi szersze¹¹³. Wąskie sieci zaufania i powiązań prowadzą bowiem do klientelizmu i tworzenia relacji patronaży. Istnienie więzi sąsiedzkich wzmacnia siłę uczestnictwa. Badania amerykańskie oraz doświadczenia polskie wskazują, że tam, gdzie więź sąsiedzka jest silniejsza, tam także samoorganizacja jest sprawniejsza. Więzy sąsiedzkiej sprzyja też układ przestrzenno-urbanistyczny. Jednak urbanizacja przynosi generalnie osłabienie więzi sąsiedzkiej, poprzez oddzielenie miejsca pracy od zamieszkania. Lewenstein zauważa też zwrotność relacji: nie tylko silne więzi sprzyjają uczestnictwu, lecz także aktywność samorządowa oddziałuje zwrotnie na siłę więzi sąsiedzkich. Stąd programy aktywizacji mogą uruchomić proces wzmocnienia siły więzi, a zarazem uczestnictwa.

¹¹² Trzeba dodać, że autorzy nie odnoszą się do pracy Olsons (1965), dotyczącej relacji między wielkością grupy a skłonnością do współpracy oraz do bardzo rozległej literatury, będącej pokłosiem tego opracowania.

¹¹³ Autorka rozumie te więzi w sensie *bridging social capital*, w ramach sieciowej interpretacji kapitału społecznego.

Gabriel wiąże aktywność publiczną z typem rodziny i szkoły (co jest zgodne z tezami Almonda i Verby, a także z powyżej przedstawionym stanowiskiem Lewenstein i Palskiej) oraz zaangażowaniem w wolontariat (co jest z kolei zgodne z podejściem Putnama). Ostatecznie autor wskazuje na szereg czynników, wpływających na uczestnictwo. Z jednej strony są to: a) socjalizacja i motywacja; b) umiejętności, kontakty, mobilizacja oraz c) zasoby. Z drugiej zaś - wpływ mają także: d) zachowanie elit, e) instytucje. Gabriel dowodzi jednak, że w zgodzie z Putnamem uczestnictwo w organizacjach pozarządowych jest najlepszym predyktorem aktywności politycznej (obok zainteresowań politycznych oraz kompetencji politycznej).

W kontekście uczestnictwa na poziomie osiedlowym Turowski (1979) podaje, na przykładzie osiedli angielskich, następujące korelaty aktywności społecznej: posiadanie krewnych w osiedlu, młody wiek, zamiar przesiedlenia się (wiąże się z wyższą aktywnością), liczba samochodów w gospodarstwie domowym, liczba dzieci poniżej 5 lat, świadczenie pomocy wprowadzającym się, stosunkowo wczesne wprowadzenie się do danego osiedla. Są to czynniki bardziej szczegółowe, dotyczące lokalnej rzeczywistości osiedli.

Bariery uczestnictwa

Wielu autorów wskazuje bariery uczestnictwa, w odniesieniu do polskich realiów. Jako bariery wymienia (Lewenstein 1999; Hryniewicz 1988; Georgica 1991; Turska *et al.* 1989; Narojek 1967; Jałowiecki 1989): upaństwowienie władzy samorządowej w czasach PRL-u, w szczególności monopolizację całości życia; tworzenie układu feudalnego zamiast partnerskiego; forsowanie interesów ogólnych (wbrew lokalnym); ubezwłasnowolnienie liderów lokalnych; uniformizację potrzeb lokalnych; zrośnięcie się władzy terenowej z partyjną; centralizację; nastawienia mieszkańców. Bierność społeczna na poziomie lokalnym była powszechna. Hryniewicz (1988) koncentruje uwagę na kulturowych i osobowościowych uwarunkowaniach procesów mobilizacji społecznej, lecz w przeciwieństwie do wskazanych wcześniej koncepcji wymienia czynniki utrudniające uczestnictwo, wskazując: a) autorytaryzm; b) negatywne przeżycia psychiczne, będące wynikiem złych doświadczeń (*distress*); c) przeszkody w uczestnictwie wynikające z samej formy tego uczestnictwa. Hryniewicz stwierdza, że izolacja i atomizacja są wynikiem psychologicznych nastawień mieszkańców, a nie polityki władz¹¹⁴. Amoralny familizm, klikowość (obrona negatywna), zazdrosny egalitaryzm, zmowa milczenia są powszechnie obecne i skutkują tym, że wszelkie wspólne przed-

¹¹⁴ Zdaniem badanych przez Hryniewicza puławian, czynnikami uniemożliwiającymi zbiorowe współdziałania są: niechęć i konflikty między ludźmi, egoizm, niechęć do wychylania się, obawa, że władze to źle ocenią, oczekiwanie, że władze same będą podejmować działania.

sięwzięcia są trudne do przeprowadzenia (Hryniewicz 1990a). Z kolei, jeśli pojawia się opór wobec władzy, to przybiera on formę rebelii. Dla okresu po roku 1990, Trutkowski i Mandes (2005) wskazują cztery bariery rozwoju aktywności obywatelskiej: a) makrosytemowe (bezrobocie, obniżenie poziomu życia), b) mikrosytemowe (niechętna postawa władz lokalnych; presja na wycofanie się z działalności zbiorowej), c) bariery świadomościowe (ubezwłasnowolnienie), d) ograniczenie poznawcze (np. brak wiedzy prawniczej). Autorzy wskazują też na częste sytuacje, w których władze monopolizują inicjatywy obywateli, np. komitety budowy zostają zdominowane przez władze. Takie naciski osłabiają uczestnictwo społeczne. Podobne stanowisko zajmuje M.S. Szczepański (2004), uznając, że absenteizm (np. niechęć do brania udziału w wyborach) jest wynikiem wykluczenia społecznego. W tym duchu Gabriel (2003) dostrzega powiązanie aktywności z wyższym statusem społecznym. Nie jest to jednak sprawa oczywista. Mesch i Schwirian (1996) stwierdzają, że obszary o większym statusie nie wiążą się z większym zaangażowaniem mieszkańców (choć efektywność działań w tych obszarach była wyższa). Autorzy interpretują to w ten sposób, że miasto odpowiada na żądania bogatych, a ignoruje biednych.

Utylitarne modele uczestnictwa

Inną koncepcję uczestnictwa proponuje Oliver (1984), zwracając uwagę na wątek indywidualnej kalkulacji zasobów i kosztów. Oliver buduje model, gdzie aktywność (partycypacja) jest wprost proporcjonalna do interesu oraz siły więzi, zaś odwrotnie proporcjonalna do kosztów, które trzeba ponieść. Model Oliver można opisać następująco:

$$P = f(I, W, 1/K),$$

gdzie:

- P - poziom partycypacji
- I - siła interesu
- W - siła więzi
- K - koszty uczestnictwa.

Podjęcie spójne z powyższym, również odnoszące się do kalkulacji indywidualnych podmiotów, prezentuje Coleman (1990), dla którego głównym problemem jest gotowość do podejmowania działania na rzecz dobra wspólnego w taki sposób, by było to działanie racjonalne i przynoszące korzyść indywidualną. Coleman wskazuje, że w niektórych sytuacjach, gdy trzeba podjąć działanie służące zbiorowości, trudno jest znaleźć jednostkę, gotową taki wysiłek ponieść, mimo że wszyscy (łącznie z daną jednostką) odnieśliby korzyść. Mowa tu o takich okolicznościach, gdy koszt lub ryzyko,

które musi ponieść jednostka, są stosunkowo duże. Literackim przykładem bohatera, który podjął taki heroiczny wysiłek, może być Kmicic, który zniszczył szwedzkie działo, co przyniosło korzyść wszystkim obrońcom Częstochowy. Jednak sam bohater mógł łatwo stracić życie. W tego typu sytuacjach zysk sumaryczny może być duży, gdyż korzyść może być odczuwana przez wiele osób. Jednak dla każdej z jednostek liczy się bilans indywidualny, a z tego punktu widzenia możliwa strata jest większa od zysku. Modelowo sytuację taką przedstawia tabela 6.

Tabela 6. Macierz korzyści i kosztów działania na rzecz zbiorowej korzyści

	Jednostki						Suma korzyści
	a	b	c	d	e	f	
Korzyść (zysk)	2	2	2	2	2	2	12
Jednostkowy koszt działania	4	4	4	4	4	4	
Wynik jednostkowy	-2	-2	-2	-2	-2	-2	

Źródło: opracowanie własne.

Powyzsza tabela pokazuje, że podjęcie działania jest opłacalne dla grupy, koszt działania wynosi 4, zaś korzyść dla całej grupy wynosi: $6 \times 2 = 12$. Korzyść łączna wynosi zatem: $12 - 4 = 8$.

Z indywidualnego punktu widzenia każdej z jednostek, podjęcie działania jest jednak nieopłacalne. Taka sytuacja prowadzi do rozwiązań subopimalnych w rozumieniu teorii gier, nazywanych „pułapką brakującego bohatera”.

Coleman zwraca uwagę, że społeczeństwa wypracowują metody radzenia sobie z takimi sytuacjami. Aby skłonić kogoś do poniesienia ryzyka na rzecz dobra wspólnego należy takim jednostkom (nazywanym przez Colemana „zełotami”) zaoferować zachęty. Muszą one rekompensować ryzyko w takim stopniu, by indywidualny bilans korzyści skłonił do podjęcia działania. Medale, panteony sławy, zachęty finansowe mogą pełnić taką rolę¹¹⁵. Skłonienie żołnierza, by ruszył do ataku na karabiny wroga wiąże się z wielką dysproporcją między dużą szansą poniesienia najwyższego indywidualnego kosztu, przy jednoczesnym ogromnym rozproszeniu odbiorców korzyści (którymi są obywatele bronionego kraju). W takiej sytuacji symboliczne zachęty (choć stosowane w wyrafinowany sposób) nie wystarczają i niezbędne są formalne struktury podporządkowania¹¹⁶.

¹¹⁵ Ciekawe analizy dotyczące „bohaterów” przedstawia Kwaśniewski (1980).

¹¹⁶ Bardzo ciekawym przypadkiem są rozkazy marszałka Koniewa, który wysłał żołnierzy do ataku przez pola minowe. Pierwsi żołnierze oczywiście ginęli, lecz następni mieli

Przedstawiany model zaangażowania dotyczy także przypadków mniej dramatycznych. Np. jeśli ktoś wyrzuci papierek na ulicę, zwrócenie uwagi takiej osobie przez przechodniów oznacza korzyść wspólną. Reakcja na takie zachowanie, zwłaszcza jeśli jest powszechna, prowadzi do tego, że ulice są czystsze (zatem i podatki mogą być mniejsze). Korzyść jednostkowa jest jednak najczęściej stosunkowo niewielka. Z drugiej strony, koszt takiego działania może być wręcz minimalny: żeby pokazać negatywną reakcję, wystarczy czasem podniesienie brwi. Jednak koszt działania jest minimalny pod warunkiem, że osoba rzucająca papierek nie zareaguje agresywnie. Jeśli dana jednostka ma prawo oczekiwać, że reakcja może być gwałtowna (np. będzie to opryskliwa reakcja słowna) – indywidualny bilans kosztów i korzyści będzie skłaniał do zaniechania działania.

Krytyka uczestnictwa

Rzeczywisty zakres partycypacji budzi wątpliwości. Według Bruggmanna (1997) zaangażowanie obywateli jest powierzchowne. Putnam (1996) dowodzi, że zaangażowanie obywatelskie w Ameryce zmniejsza się. W Niemczech, zdaniem Gabriela (2003), od lat siedemdziesiątych nie pojawiły się nowe formy instytucjonalne partycypacji obywatelskiej, choć zakres i forma kreatywności zmieniają się okazjonalnie. Większość Niemców jest pasywna¹¹⁷, dowodzi autor, zaś partyjne zaangażowanie oraz akcje nieposłuszeństwa obywatelskiego obejmują jedynie ok. 10% obywateli. Jedynie konkretne problemy oraz ich rozwiązywanie prowokują wyższe zaangażowanie. Niski poziom zaangażowania, a także słabą jakość demokracji i pasywizm polityczny w Polsce stwierdzają Trutkowski i Mandes (2005), M.S. Szczepański (2004) i inni autorzy.

Nie wszyscy badacze są optymistami co do samych założeń i efektów partycypacji. Gabriel (2003) pisze, że partycypacja jest traktowana jako korzystna, ponieważ przenosi żądania społeczne do procesu politycznego. Jednakże, w rzeczywistości, proces polityczny jest zdominowany przez mniejszość i to zwykle przez mniejszość nietypową i niereprezentatywną. Zagrożenia spowodowane przez uczestnictwo, prowadzące do partykulary-

otwartą drogę, gdyż tereny zaminowane były bardzo słabo bronione. Decyzje dowództwa były skuteczne, lecz wymuszenie zaangażowania żołnierzy jest w takiej sytuacji bardzo trudne. Przykład japońskich *kanikadze* pokazuje jednak, że jest to możliwe nawet w postaci quasi-dobrowolnej.

¹¹⁷ Pasywność obywateli jest oczywiście kwestią dyskusyjną. „Economist” (2006, z 9.12.06) wskazuje, że co prawda spada liczba głosujących w wyborach, ale wzrasta gotowość do ujawniania preferencji (czyli *de facto* – głosowania) przy okazji zakupów. Wybór produktów, które spełniają pewne normy, np. związane z ochroną przyrody (system *FairTrade* w Wielkiej Brytanii), może być przykładem tego nowego zjawiska.

zacji, omawia Kamiński (1994). Swianiewicz *et al.* (2004) podkreślają, że siła partycypacji zależy od posiadanych zasobów. Skoro zasoby nie są równo rozdystrybuowane, trudno oczekiwać, by partycypacja była oparta na równości uczestników. Co więcej, partycypacja może być wręcz groźna, gdyż głośne mniejszości mogą doprowadzić do „wykrzywienia” dyskusji. Autorzy wskazują na „pseudo organizacje pozarządowe” – tzw. QUANGO. Na patologie związane z działaniami organizacji pozarządowych wskazują także Frączak i Skrzypiec (2002), Ashworth, Copus i Coulson (2004), Coulson (2004) oraz Cornforth (2004). Zdaniem Gabriela, dyskusyjna jest też teza, że partycypacja promuje ideę dobrego obywatela. Badania pokazują, że aktywiści wyraźnie mocniej popierają demokrację, lecz jest to korelacja oczywista, natomiast zaufanie do instytucji lokalnych słabo wiąże się z partycypacją (Gabriel 2003).

2.3. Badania dotyczące aktywności i uczestnictwa lokalnego

2.3.1. Badania dotyczące oddolnego zaangażowania

W poprzednim rozdziale przedstawiono przegląd podejść teoretycznych dotyczących aktywności społecznej na poziomie lokalnym. Poniżej zaprezentowane są badania dotyczące tych zagadnień. Polskie badania, dotyczące uczestnictwa w życiu publicznym na poziomie osiedlowym i poziomie wspólnot lokalnych, wykorzystują rozmaite kategorie i koncepcje. W najogólniejszym zarysie można wskazać trzy obszary badań. Pierwszy dotyczy poziomu zaangażowania. Tłem jest tu odnotowywany niski poziom aktywności publicznej Polaków. Drugi obszar związany jest z opisem i analizami istniejących przejawów aktywności. Trzeci z kolei obszar badań dotyczy roli czynników wpływających na aktywność – w szczególności roli świadomości i osobowości. Zaprezentowany podział nie jest całkiem rozłączny, gdyż często badania obejmowały dwa lub trzy wskazane obszary. Oprócz badań uczestnictwa na poziomie osiedlowym, wiele badań dotyczyło również wyższego poziomu – gmin.

Poziom aktywności

Badania Turowskiego (Turowski, Mitaszko 1969; Turowski 1970), dotyczące osiedli lubelskich, dają obraz dużej aktywności i zaangażowania mieszkańców. Brali oni udział we wspólnej budowie infrastruktury, w pracy na rzecz osiedla i najbliższego otoczenia (sprzątanie klatek), w pracach ciał

przedstawicielskich, a także w nieformalnych działaniach o funkcji kontrolnej, związanych z przestrzenią wspólną. Badania pokazują bardzo wysoki poziom zaangażowania oraz bardzo wysoki poziom gotowości do uczestnictwa w działaniach na rzecz osiedla. Zdecydowana większość - 95,4% respondentów, zadeklarowała, że brała udział w pracach społecznych na terenie osiedla. Jest to kilka do kilkunastu godzin w ciągu roku. Wśród tych osób 91,2% czyniło to chętnie lub raczej chętnie. Podawane motywacje odwoływały się do użyteczności pracy, choć wskazywano też świadomościowo-wychowawcze motywacje („jeśli ludzie pracują, to potem pilnują tego i dbają o to”). Podawano też motywacje wypoczynkowe, relaksacyjne oraz integracyjne. Można mieć wątpliwości, czy wypowiedzi badanych były prawdziwe i szczerze. Do ostrożności w tym względzie skłaniać może fakt, że zdecydowana większość badanych (90,3%) uznaje, że uchylanie się od pracy nie wywołuje żadnych sankcji. Prawie stu procentowy udział w działaniach na rzecz dobra wspólnego, bez poczucia zagrożenia sankcjami, należałoby uznać za fenomen społeczny tak niezwykły, że nieprawdopodobny. Bardziej realne wydają się dane dotyczące sprzątnięcia klatek. W osiedlu odbywało się to bez dozorców, a dawało lepsze wyniki niż w innych osiedlach, gdzie pracowali płatni dozorczy. Prawie połowa badanych (45,9%) stwierdziła, że współpraca od początku układała się dobrze, w pozostałych przypadkach sąsiedzi sprzątnają za innych lub zwracają im uwagę, starając się wywrzeć presję. Turowski i Mitaszko (1969) pokazują też, że mieszkańcy są sceptycznymi co do aktywności sąsiadów, choć sami (werbalnie - 90% z nich) uznają, że wskazany jest osobisty udział w ochronie i pomnażaniu mienia, jego konserwacji itd.

Partycypację lokalną, której przykładem mogą być czyny społeczne i inne przejawy prac na rzecz osiedla, np. egzekucja kontroli społecznej, Turowski postrzega jako korelat więzi społecznej, podczas gdy udział w życiu politycznym stanowi instytucjonalny składnik zależności społecznych. Turowski (1970, 1976a) dowodzi, jak już wcześniej wspomniano, że w osiedlach pojawia się więź społeczna. Nie opiera się ona jednak na sąsiedztwie, lecz ma postać identyfikacji mieszkańców ze swoim otoczeniem oraz postać opinii publicznej, która pełni rolę mechanizmu kontroli społecznej. Więź społeczna, której obecność w układach osiedlowych dostrzega Turowski, tworzy wraz z lokalnymi instytucjami warunki dla aktywności lokalnej społeczności. Cieśla (1971) dowodzi jednak, że aktywizacja mieszkańców w osiedlu im. A. Mickiewicza była efektem odizolowania osiedla (brak telefonu, linii autobusowej) oraz tego, że zamieszkiwała tam duża liczba młodych ludzi.

Nie wszyscy autorzy odnotowywali zaangażowanie lokalne. Inne badania osiedli spółdzielczych, np. badania Wałęjki (1965) dotyczące Osiedla

Mokotowskiego w Warszawie, wykazały niski poziom zainteresowania działalnością publiczną: 17% badanych członków spółdzielni gotowych było brać udział w kontroli administracji spółdzielni, 12,5% gotowych było podjąć stałą pracę społeczną w osiedlu, zaś 50,5% badanych – podjąć pracę incydentalną. Z kolei 59% badanych zadeklarowało, że bierze udział w pracach zespołowych typu zazielenianie i porządki w osiedlu. Tymczasem, w osiedlu Robotniczej Spółdzielni Mieszkaniowej, przy kopalni „Barbara-Wyzwolenie” w Chorzowie, 26% badanych wyraziło chęć brania udziału w kontroli administracji, 47% zadeklarowało chęć stałej pracy społecznej, zaś 54% – incydentalnej. Udział w pracach zespołowych w osiedlu zadeklarowało 41,3% respondentów. Późniejsze badania w Lublinie, z lat siedemdziesiątych (Turowski 1976a) pokazują, że jedna piąta do jednej czwartej mieszkańców nie angażuje się w działanie na rzecz spółdzielni czy dzielnicy.

Jałowiecki (1968) odnotował umiarkowane zainteresowanie aktywnością w komitetach blokowych. Badania autora pokazują, że około jedna trzecia mieszkańców angażuje się w czyny społeczne i mniej więcej tyle samo w działania komitetów blokowych – przy czym zdecydowana większość ogranicza się do brania udziału w zebraniach. Cieśla (1971) wskazał na naciśki przymuszające do aktywności, a także na formalne manipulacje sztucznie zawyżające aktywność obywateli. Stosunkowo niski poziom uczestnictwa w działalności kulturalno-wychowawczej w szczecińskich osiedlach – stanowiących dla mieszkańców jedynie sypialnie – stwierdzili Sosnowski i Walkowiak (1978). Na słabości aktywności osiedlowej wskazywał także Zawadzki (1966).

Łączkowski (1974), na podstawie badań w Koninie, wskazywał na niski poziom aktywizacji mieszkańców. Spotkania informacyjne były nieskuteczne. Mimo uznania przez działaczy konieczności wydawania biuletynu, nie doszło do tego, gdyż aktywiści uznawali, że w sytuacji, kiedy „nie jest to zlecone”, nie należy „wychylać się”. Mieszkańcy chętnie rozmawiali o nowych inicjatywach, np. budowie placu zabaw dla dzieci, jednak nie byli gotowi brać odpowiedzialności lub podjąć decyzji – uciekali się do „kultu fachowości”, uznając, że inicjatywami powinni zająć się fachowcy („ja nie potrafię”).

Z kolei Turska (1982), na podstawie przeprowadzonych w latach siedemdziesiątych badań osiedli w pięciu miastach, wskazała, że pozytywne postawy wobec samorządu stanowiły rzadkość. Jedynie około 10% badanych mieszkańców podejmowało spontanicznie działalność samorządową, zaś 60% charakteryzowało się brakiem pozytywnej postawy (lub słabo zaznaczoną postawą) wobec samorządu. Wiatr (1983b) odnotował słabość samorządnej aktywności w latach siedemdziesiątych, w porównaniu z latami sześćdziesiątymi, kiedy to – przykładowo – więcej było czynów społecznych.

W skali kraju, mimo że można mieć wątpliwości co do spontanicznego charakteru zaangażowania się mieszkańców w działania na rzecz otoczenia osiedlowego, było to jednak spore grono osób: w 1962 roku działało 10 684 komitetów blokowych, skupiających ponad 80 tysięcy aktywistów, w 1965 liczba działaczy samorządowych wzrosła do 84 tysięcy (Cieśla 1971).

Od lat siedemdziesiątych odnotowywano generalne zawężenie aktywności społecznej i prywatyzację życia pozazawodowego w Polsce (Machaj 1994a). Kolejne badania Turskiej, z lat osiemdziesiątych (Łojko *et al.* 1989; Turska 1990a), pokazywały apatię, niemożliwość i nieumiejętność podejmowania działań na poziomie samorządów osiedlowych. Turska (1989) postawiła tezę o pustce społecznej, biorąc pod uwagę cztery przesłanki: a) nieobecność w życiu społeczności lokalnych działań wykreowanych przez samych mieszkańców; b) nieobecność wzorców powinnościowych, które motywowałyby społeczność do zbiorowych działań; c) nieobecność znaczeń przypisywanych roli uczestnika społeczności lokalnej; d) nieobecność autentycznych liderów.

Społeczności lokalne były ubezwłasnowolnione. Nawet inwestycje godzące w społeczność lokalną (np. budowa autostrady) nie wywoływały sprzeciwu (Georgica 1991). Podejmowane działania lokalne wynikały z dyrektyw struktur Frontu Jedności Narodu i nie stanowiły realizacji potrzeb mieszkańców (Turska *et al.* 1989). Jałowiecki (1989) dowodził, że współzawodnictwo pracy oraz czyny społeczne nie były wyrazem dążeń i potrzeb, lecz stanowiły rytuały powiązane ze świętami państwowymi.

Podobnie jak Turska, Machaj (1994a) stwierdziła, na podstawie badań przeprowadzonych w małych miastach Lubelszczyzny w latach 1988–1989, pustkę społeczną i brak spontanicznej aktywności. Choć prawie połowa mieszkańców brała udział w działaniach zespołów mieszkańców¹¹⁸, Machaj dostrzegła po stronie mieszkańców brak poczucia wpływu w sytuacji dominacji ogólnych, ujednociających procesów. Autorka diagnozowała też dysfunkcjonalność istniejących ról (mieszkańca, lidera). Nie były one bowiem skuteczne i dlatego mieszkańcy niechętnie je podejmowali.

Badania, przeprowadzone po 1990 roku, nie ukazują wyraźnego obrazu poziomu uczestnictwa. Trutkowski i Mandes (2005), na podstawie raportu *Diagnoza społeczna 2003*, podają, że 18% mieszkańców uczestniczyło w spotkaniach publicznych, zaś 13% angażowało się na rzecz swej społeczności lokalnej (częściej na wsi niż w mieście). Inicjatorem takich działań na wsi jest najczęściej miejscowa władza lub ksiądz, w mieście zaś – organizacje pozarządowe i dziennikarze.

¹¹⁸ Były to działania związane z inwestycjami w infrastrukturę społeczną i techniczną typu: woda, gaz, telefon, uporządkowanie terenu, handel, zaopatrzenie, oświetlenie.

Badania Dymnickiej (2004) pokazują, że zainteresowanie sprawami miasta i działaniami władz lokalnych przejawia 54–76,5% mieszkańców. Frykowski (2004) podaje, że 18% mieszkańców Łodzi działa na rzecz grup nieformalnych lub na rzecz sąsiedztwa. W badaniach Zagały (2003), deklarację włączania się w działania na rzecz sąsiadów, parafii lub miejscowości złożyło: w Tychach 22,8%, w Wyrach i Gostyniu 22,4%, zaś w Bojszowach 18,7%. Kryczka (2000), na podstawie badań gmin południowo-wschodniej Polski w latach dziewięćdziesiątych, stwierdza, że blisko połowa badanych deklaruje gotowość uczestniczenia w pracach na rzecz swojej wspólnoty samorządowej, lecz tylko 8–10% rzeczywiście to robi. Jedynie 4% badanych należy do organizacji pozarządowych różnego typu.

Aktywność polityczna

Istotnym wskaźnikiem zaangażowania, dającym też możliwość porównań, jest frekwencja wyborcza w wyborach samorządowych. Nie jest ona wysoka, nie przekroczyła 50%, lecz można powiedzieć, że jest stabilna, a nawet nieco rośnie, co prezentuje tabela 7.

Tabela 7. Frekwencja wyborcza w wyborach do samorządu terytorialnego

Rok wyborów	Frekwencja (%)
1990	42,3
1994	33,8
1998	45,4
2002	44,2
2006	45,9

Źródło: Państwowa Komisja Wyborcza.

Badania pokazują też, że na spotkania wyborcze przychodziło jednak mało ludzi (Zakrzewska-Manterys 2000). Cywiński (1991) w badanych małych miastach stwierdził małe zaangażowanie mieszkańców i fiasko spotkań wyborczych już w 1990 roku, mimo przełomowego momentu historycznego i ogólnie dużej aktywności. Śmigielska (2004) dostrzega jednak przejawy aktywności mieszkańców, na przykład w postaci zakładania własnych organizacji, w obliczu kompromitacji kolejnych ekip rządzących.

Przykłady zaangażowania

Jak piszą J. Wódz i K. Wódz (2000b), w latach osiemdziesiątych zbiorowości zaczęły się organizować w celu zaspokojenia swoich potrzeb lub w celu rewindykacji. Dzięki tej aktywności łatwiejsze było, zdaniem auto-

rów, późniejsze odrodzenie się samorządu terytorialnego. Badania wskazywały, że przed 1990 rokiem, mimo niesprzyjających warunków, pojawiło się sporo inicjatyw opartych na uczestnictwie mieszkańców. Jałowicki (1989) podaje szereg przykładów lokalnych, spontanicznych działań zbiorowych. Na wsi budowano wspólnym wysiłkiem wodociągi i szkoły. W miastach zakładano ogródki działkowe. W latach siedemdziesiątych odnotowano lokalne konflikty, np. na tle budowy garaży – protestujący mieszkańcy pisali petycje, współpracowali z prasą. Konflikty związane z zagospodarowaniem przestrzennym oraz z wywłaszczeniami pojawiły się w Augustowie i Rabce. W Głuskowie mieszkańcy nie chcieli się zgodzić na zagęszczenie zabudowy, w Starej Miłosnej protest związany był z planami lokalizacji dwóch tysięcy domków jednorodzinnych. Protesty związane też były z budową obwodnicy (ulica Krzyckiego w Warszawie), remontem kamienicy i wykwaterowaniem elementu przestępczego z kamienicy przy ul. Nowakowskiego w Warszawie. W Międzyrzeczu Wielkopolskim protesty dotyczyły planów budowy składowiska odpadów.

W pewnym zakresie społeczny ruch gospodarności w małych miastach z lat 1967–1986, może być traktowany jako przejaw aktywności oddolnej, choć oczywiście były to działania stymulowane odgórnie. Jako przejaw inicjowania oddolnych inicjatyw potraktować można także tzw. eksperyment nowosądecki.

W latach siedemdziesiątych pojawiły się spontaniczne działania zbiorowe i ruchy społeczne: Monar, ruchy subkulturowe, grupy i ruchy przykościelne oraz inne. Lewenstein (1999) pisze o klubach mieszkańców w Ursynowie-Natolinie. Była to inicjatywa zainicjowana w połowie lat siedemdziesiątych, mająca charakter eksperymentu. Mieszkańcy zorganizowali się wokół klubów, które aktywnie działały, nawet przez pewien czas miały etaty, później zlikwidowane. Zaangażowani ludzie stanowili stosunkowo homogeniczną grupę pod względem składu demograficznego (w średnim wieku, dobrze wykształceni). W osiedlu działał też komitet, który był drogą artykulacji interesów osiedla i „pasem transmisyjnym” między mieszkańcami a spółdzielnią. W 1990 roku powstały komitety obywatelskie, bazujące na pewnej tradycji, która narodziła się wcześniej. Badania zespołu A. Turskiej (*Społeczności lokalne w życiu...* 1991) pokazują ewolucyjną drogę rodzenia się działań zbiorowych. Stwierdzono zróżnicowanie aktywności wynikające z dziedzictwa zaborów. W tych obszarach kraju, gdzie istniała tradycja i stosunkowa stabilność wspólnot, zaangażowanie było silniejsze niż na Ziemiach Zachodnich, gdzie tradycji współdziałania mieszkańców nie było¹¹⁹. W latach

¹¹⁹ Wskazują na to także Wódz i Wódz (2000b). Szereg badań jakościowych dotyczących społeczności lokalnych potwierdza tę tezę (Halamska 2001; Lewenstein 1999). Rzecz ciekawa,

osiemdziesiątych utrata legitymizacji przez PZPR stwarzała przestrzeń dla angażowania społeczności lokalnych w działania na rzecz lokalnego środowiska.

Thorp (2006) zwróciła uwagę na inny typ działań opartych na oddolnej aktywności, obecnych przed rokiem 1990. Chodzi o spontaniczne przykłady samoorganizacji, czego przykładami może być budowa kościołów, ale także „kombinowanie” (związane z gospodarką niedoborów)¹²⁰. W szczególności jednak mieszkańcy organizowali się (np. podpisywali petycje, skargi, odbywali spotkania) w relacjach z administracjami spółdzielni mieszkaniowych. Autorka przytacza badania Piekalkiewicza (1975), który odnotował, że na 806 skarg zgłoszonych do radnych w roku 1961 w Grudziądzu, 352 dotyczyły poprawy warunków mieszkaniowych.

Odrodzenie samorządu terytorialnego w 1990 roku stworzyło zupełnie nowe ramy dla uczestnictwa mieszkańców. Nie znaczy to jednak, że nastąpił całkowity przełom. Pesymistyczny obraz, jaki wyłania się z badań Turskiej, potwierdzają dane późniejsze – już z lat dziewięćdziesiątych. Badania przeprowadzone w krakowskich osiedlach w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych skoncentrowane były na zdolności wspólnot lokalnych do samodzielnego podejmowania decyzji, działań i samorządności. Na podstawie analizy postaw dotyczących dobra wspólnego, Skąpska (1996) stwierdziła dominację postawy bierności, apatii i niechęci wobec władz samorządowych, zaś dobro wspólne było, w przypadku tej postawy, rozumiane jako dobro sprywatyzowane. Na podstawie badań obejmujących mieszkańców i radnych jednej z dzielnic Krakowa oraz Alwerni – miasta podkrakowskiego, Bukowski i Marmuszewski (1996) sugerowali konieczność podtrzymania tezy o istnieniu pustki społecznej. Również Toczyński (1998) obstaje przy tej tezie i twierdzi, że mieszkańcy są w dalszym ciągu bezradni, bezsilni, bierni i anonimowi, zaś nowe władze kontynuują postawy starej. W działaniach dominują zarządy gmin, zaś mieszkańcy odgrywają marginalną rolę.

Rola świadomości i osobowości

Badania uczestnictwa dotyczyły też kwestii świadomości, przekonań, postaw i osobowości. Hryniewicz (1988), omawiając osobowościowe uwarunkowania procesów mobilizacji społecznej, wskazuje kilka czynników

że z przyznanych 104 tytułów w ramach konkursów gospodarności miast, najwięcej zdobyły gminy w Wielkopolsce i Małopolsce.

¹²⁰ Rzecz charakterystyczna, że autorka traktuje rozmaite formy „kombinowania” jako przejaw innowacyjnej i spontanicznej społecznej aktywności. Polscy autorzy są krytyczni w tym zakresie, nie tylko jeśli chodzi o tego typu działania władz, lecz także wskazując, że na poziomie indywidualnych zachowań, praktyki te mają destrukcyjny wpływ na życie społeczne (np. Tarkowska, Tarkowski 1990).

utrudniających zbiorowe współdziałania puławian. Były to: niechęć i konflikty między ludźmi (wskazywane przez 82% badanych); egoizm (82,8%); niechęć do „wychylania się” (63,8%); obawa, że władze źle ocenią takie działanie (63,8%). Badani byli zatem pełni obaw przed aktywnością publiczną. Hryniewicz dostrzegał również obecność paternalizmu. Mieszkańcy oczekiwali, że władze podejmować będą odpowiednie działania na korzyść mieszkańców. Jedynie 4,2% badanych obywateli uznawało, że sprawy miejskie powinny być załatwiane przez samych obywateli, bez oglądania się na władze. Przekonanie, że „sprawy powinny być rozwiązywane przez obywateli przy współdziałaniu władz” wyrażało 36% puławian, 35% łódzian, 26% mieszkańców Poddębic. Badania Turskiej ukazywały obraz większej samodzielności. Przekonanie, że „sprawami powinni się zająć ludzie, którzy mieszkają; ich własnym wysiłkiem” wyraziło: 44% tucholan, 39% mieszkańców Leska oraz 28% mieszkańców Różanej.

Badania pokazywały generalnie duże rozpowszechnienie postaw roszczeniowych. Hryniewicz (1988) konkluduje, że izolacja i atomizacja jest wynikiem psychologicznych nastawień mieszkańców, a nie polityki władz. Jednocześnie badania pokazywały, że połowa mieszkańców Puław gotowa jest włączyć się w działania na rzecz rozwiązania ważnych problemów społecznych.

Łojko (1989), omawiając badania małych miast, stwierdziła, że 13–24% mieszkańców uznawało, że w małym mieście ludzie współdziałają ze sobą. We wszystkich miasteczkach badani twierdzili, że współdziałanie zdarza się częściej na wsi. Jednocześnie mieszkańcy przyznawali, że duże miasto oferuje lepsze możliwości dobrej pracy, dorobienia się i szans na przyszłość. Jedynie zdobycie mieszkania uznawane było za łatwiejsze w małym mieście.

Przedmiotem zainteresowań Machaj (1994a), z końca lat osiemdziesiątych, był stosunek do pełnienia publicznych ról społecznych. Gotowość ta okazała się niska, co wynikało z małych możliwości i niskiej efektywności działania. Istniejące role społeczne (typu: radny, opiekun, kurator, przewodniczący rady mieszkańców, członek rady parafialnej) nie były zgodne ze świadomościowymi wzorami zorganizowania środowiska lokalnego. Samorząd mieszkańców był przez mieszkańców zdecydowanie odrzucany. Podobnie jak w badaniach dotyczących Puław, badania Machaj również wykazały niską skłonność mieszkańców do podejmowania spontanicznych działań realizujących własny interes, przy dużym oczekiwaniu na rozwiązywanie spraw przez urząd miasta i gminy. Samorząd mieszkańców był w słabym stopniu rozpoznawany jako instytucja będąca wyrazem wewnętrznego zorganizowania mieszkańców. Przeprowadzone przez Machaj badania mieszkańców dwóch odmiennych miast pokazały jednorodność percepcji i tożsamości mieszkańca. To wskazuje, że trendy ogólne miały

większą moc determinującą niż trendy lokalne. Charakterystyczne dla mieszkańców były: brak poczucia wpływu na decyzje, wyobcowanie wobec miasta oraz dominacja podmiotowości adaptacyjnej¹²¹.

Badania radnych wybranych w pierwszych wyborach w 1990 roku, przeprowadzone przez Zakrzewską-Manterys (2000), dają obraz bardzo negatywnej opinii radnych na temat samej możliwości samorządności i współpracy. Radni wyrażali przekonanie o zdemoralizowaniu Polaków, zniszczeniu przez komunizm takich cech, jak uczciwość, gotowość do pomocy innym itp. Radni byli w stanie zdiagnozować nieracjonalność obecną w życiu społecznym: „Przede wszystkim ludzie są przeraźliwie zdemoralizowani. Przeraźliwie. Nie zauważamy tego, że jesteśmy praktycznie wszyscy złodziejami, wszyscy oszustami [...]. Każdy z nas z miejsca pracy telefonuje w różne miejsca, wynosi kawałki papieru, najróżniejsze rzeczy, które się przydają. Jest to coś, czego większość z nas w ogóle nie zauważa” (Zakrzewska-Manterys 2000, s. 89). Podobnie negatywny obraz świadomości mieszkańców wyłania się z badań w Krakowie, zrealizowanych na początku lat dziewięćdziesiątych. Bukowski i Marmuszewski (1996), analizując opinie mieszkańców na temat aktywności publicznej i ich współpracy z samorządem stwierdzają, że wizja problemów prezentowana przez badanych mieszkańców była bardzo wyrywkowa, związana z konkretnymi problemami danego respondenta, bez poszukiwania interesu różnych grup i zestawiania różnych problemów. Inaczej widzieli to radni, którzy z racji posiadanych informacji wykazywali bardziej rozbudowaną wiedzę i spostrzegali konieczność brania pod uwagę zróżnicowanych interesów. Analogiczne zjawisko, zdolności liderów do szerszego, niepartykularnego spojrzenia na rozwiązywanie problemów, stwierdziła Machaj (1994a). Sceptyczna opinia liderów na temat mieszkańców wyłania się też z badań Wiatra (1998a) realizowanych po roku 1989. Elity lokalne uznawały, że mieszkańcy nie angażują się w sprawy lokalne. Tylko 5,3% badanych uważało, że mieszkańcy przejawiali aktywność. Badani widzieli pewną poprawę, choć pogorszenie zauważały osoby utożsamiające się z lewicą (Wiatr 1998a). Z badań Wiatra wynikało też, że nowi, wybierani po 1990 roku radni byli niechętni wobec udziału społeczeństwa w podejmowaniu decyzji. Cywiński (1991) pokazał na przykładzie małych miast w roku 1990, że przekonanie o obojętności mieszkańców i niechęci do udziału w życiu publicznym podzielali przedstawiciele komitetów obywatelskich, stanowiących wówczas nową siłę oraz przedstawiciele schodzącej, starej władzy.

Jak wynika zatem z badań, czynniki świadomościowe: pasywność, poczucie alienacji, przywiązanie do paternalizmu (Załęcki 1997) stanowiły

¹²¹ Są to działania o charakterze podmiotowym, które nie prowadzą do przeobrażeń struktury. Kwestia ta jest szerzej omawiana poniżej.

istotną barierę odbudowy samorządu terytorialnego. Gdańskie badania pokazują, że 64% mieszkańców miasta uważa, iż zamieszkiwanie obok (w bloku, na ulicy) nie daje podstaw do odczuwania wspólnoty, choć 68% gotowych byłoby zaangażować się w działanie jakiegoś stowarzyszenia (Dymnicka 2004). Jednak badania ogólnopolskie pokazują, że wiara w skuteczność działania na rzecz społeczności lokalnej (środowiska, osiedla, wsi, miasta) rośnie. W 2002 roku 50% badanych dawało temu wiarę, w roku 2006 było to już 63%. Wzrosła też wiara w skuteczność działania. Poczucie bezradności obywatelskiej spadło z 38% w roku 2002 do 26% w roku 2006. Im wyższa pozycja zawodowa, lepsze wykształcenie, lepsze warunki materialne i dochody, tym większa wiara w skuteczność. Rolnicy w 75% wierzą w skuteczność wspólnych działań, mimo gorszych cech statusowych i jest to wyjątek – na tle innych grup (CBOS 2006).

2.3.2. Uczestnictwo i lokalne zaangażowanie – podsumowanie

Podsumowując wyniki badań dotyczących oddolnego zaangażowania, należy stwierdzić, że dają one dość pesymistyczny obraz aktywności społecznej przed 1990 rokiem. Mimo enklaw zaangażowania, lokalna aktywność wpisywała się w budowę syndromu „niekompetencji cywilizacyjnej”. Jak pisze Sztompka (1994) ówczesne warunki uniemożliwiały wykształcenie nawyków, odruchów, umiejętności, zdolności do automatycznego korzystania z rynku, demokratycznego systemu politycznego oraz kultury. W warunkach państwa socjalistycznego wytwarzały się kompetencje innego typu, takie jak: unikanie pracy, lekceważenie prawa, lekceważenie dobra publicznego i brak zainteresowania sprawami publicznymi, dogmatyzm, nietolerancja, działania pozorne, analfabetyzm technologiczny, rabunkowy stosunek do przyrody, egoizm, chamstwo. Opinia Sztompki wydaje się dobrze opisywać sytuację zastaną w roku 1990. W ramach wskazanych powyżej podejść teoretycznych można powiedzieć, że wzory i nawyki działań publicznych były „wykrzywione” mocą ograniczeń stwarzanych przez zewnętrzne otoczenie¹²². Istniały co prawda oczekiwania generowane przez wspólnoty lokalne, co stanowiło czynnik zachęcający do działania, lecz podkreślany przez wielu autorów centralizm niwelował ten wpływ. Poza tym aktywność publiczna w latach osiemdziesiątych była w dużej mierze aktywnością wbrew zasadom systemu polityczno-administracyjnego. Badania pokazywały jednak tworzące się od lat siedemdziesiątych „wyspy” społecznej aktywności.

¹²² Gięrgica (1991) pokazuje, że system polityczny „wytwarzał” typ działacza pozbawionego cech przywódczych.

Przedstawione powyżej koncepcje oraz badania, dotyczące uczestnictwa na poziomie osiedlowym i wspólnot lokalnych, dają interesujący obraz zarówno stabilności, jak i zmian życia społecznego na poziomie lokalnym. Badania z lat sześćdziesiątych pokazują uczestnictwo uwikłane w zaspokajanie podstawowych potrzeb oraz siłę ideologicznych nacisków. Badania z lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych są w większym stopniu skoncentrowane na blokadach aktywności. Przełom 1989/1990 roku znalazł swoje odbicie w ciekawych badaniach, dotyczących uczestnictwa w kontekście początków budowy demokratycznego ładu. Badania uczestnictwa społecznego po 1990 roku skłaniają do postawienia pytania o ciągłość i zmianę form i funkcji uczestnictwa. Wiele danych na ten temat znaleźć można w publikacjach relacjonujących wyniki badań elit lokalnych. Biorąc pod uwagę typy uczestnictwa: a) jako spełnienia postulatów demokratyzacji życia społecznego (wartości demokratyczne, podmiotowość); b) jako sposobu budowy potencjału wspólnot lokalnych; c) jako sposobu zmniejszenia niepewności decyzyjnej, badania dotyczą przede wszystkim pierwszego obszaru. Jest to jeden z powodów, dla których, biorąc pod uwagę postawione w pracy pytania badawcze, należy wskazać szereg problemów wymagających rozwinięcia, uzupełnienia lub reinterpretacji.

Pierwsza kwestia dotyczy założenia o powinnościowym charakterze uczestnictwa. Wydaje się, że jest to dość powszechnie przyjmowane, często milczące założenie. W szczególności w latach osiemdziesiątych postulat uczestnictwa był formułowany i traktowany jako *antidotum* na, widoczne gołym okiem, słabości scentralizowanego państwa komunistycznego. Choć niektórzy autorzy zwracali uwagę na to, że słabość uczestnictwa można przypisać - przynajmniej częściowo - uniwersalnym trendom cywilizacyjnym (typu osłabienie więzi społecznych i anonimowość związana z życiem w coraz bardziej zurbanizowanym świecie), to jednak strukturalne trudności związane z uczestnictwem i współpracą nie były wystarczająco analizowane. Tymczasem prace Olsona (1965), Schellinga (1978) i innych autorów wskazały, że współpraca i zaangażowanie wiążą się z trudnościami także w systemie demokratycznym. Od czasu publikacji tych prac, większą uwagę zwrócono na kwestię, jak to się dzieje, że współpraca się udaje, podczas gdy wcześniej poszukiwano wytłumaczenia dlaczego współpraca się nie udaje. Późniejsze prace, zwłaszcza w ramach nowej ekonomii instytucjonalnej i ewolucyjnej teorii norm, zwracały uwagę na defekty współpracy, płynące zarówno ze strukturalnych uwarunkowań (typu dylemat więźnia), jak i z uwarunkowań związanych z cechami dóbr (model tragedii dóbr wspólnych)¹²³

¹²³ Nieco później opublikowany został artykuł Hardina (1968) na ten temat i był on następnie bardzo szeroko dyskutowany.

i podobne). Podejście opierające się na pracach Olsona i Schellinga zostało zaaplikowane do analiz społeczeństw komunistycznych przez Hankissa (1986). Autor zastosował teorie działań zbiorowych do analizy słabości wspólnot. Była to jednak analiza na wysokim poziomie ogólności.

W prezentowanych powyżej pracach przyjmowano najczęściej założenie, że uczestnictwo jest korzystne i słabość tego uczestnictwa wynika z przeszkód typowych dla scentralizowanego państwa komunistycznego. W tej perspektywie jednak problemy napotymane w demokratycznej rzeczywistości okazują się trudne do wyjaśnienia. W szczególności interakcyjne podejście, kładące nacisk na mikroprocesy, z trudem było w stanie opisać trudności współpracy. Analizy te stosunkowo często przybierały postać psychologizującą. Również podejście stosowane do analizy przemian wartości elit lokalnych, bliskie funkcjonalizmowi Parsonsa, wydaje się zawieszona w próżni. Badania zespołu J. Wiatra zakładały poszukiwanie zależności między cechami liderów a rozwojem lokalnym. Uwarunkowania rozwoju lokalnego (i rozwoju w ogóle) od dawna stanowią pole badawcze budzące zainteresowanie¹²⁴. Główna teza badań o zależności między wartościami wyznawanymi przez liderów a rozwojem, zweryfikowana została negatywnie – nie udało się znaleźć związków. W efekcie badania zmieniły swój charakter – stały się one w większym stopniu badaniem wartości i ich przekształceń. Wartości ze zmiennej niezależnej stały się zmienną zależną. Dzięki temu, że dane zbierane są od bardzo dawna, jest to ciekawy materiał, lecz temat, traktowany jako główny na początku badań, pozostał na uboczu¹²⁵.

Zarówno zmiany wartości, jak i same wartości, okazują się dość trudne do interpretacji. Wiatr (1998) stwierdza niechęć badanych elit do oddawania władzy w ręce obywateli, co stanowić może – zdaniem autora – uzasadnienie dla tezy o autorytaryzmie działaczy lokalnych. Samo zjawisko jest w istocie niepokojące, jednak zaproponowana interpretacja budzi wątpliwości. Zostawiając na boku kwestię trafności i rzetelności wskaźników, zasto-

¹²⁴ Nadzwyczajna „nośność” idei kapitału społecznego bierze się, jak można przypuszczać, między innymi z tego, że koncepcja ta proponowała nową determinantę rozwoju. To relacyjne zasoby społeczne – kapitał społeczny – miałyby się przyczyniać do rozwoju. Kapitał społeczny stanowiący atrybut grup, a nie jednostek (abstrahując w tym momencie od tych koncepcji kapitału społecznego, które zakładają, że nośnikiem tego kapitału są jednostki), a jednocześnie stanowiący zmienną należącą do świata społecznego (nie fizycznego, jak na przykład położenie geograficzne, czy posiadanie zasobów naturalnych). Podobna intencja przyświecała, jak się wydaje, badaniom elit lokalnych.

¹²⁵ Nie znaczy to wcale, że wartości nie mają znaczenia dla rozwoju. Np. w książce *Kultura ma znaczenie* (2003), pod redakcją L.E. Harrisona i S.P. Huntingtona, grono znakomitych autorów, ekonomistów, socjologów i antropologów przekonuje, że jest inaczej. Mimo fascynujących przykładów, nie oferują oni spójnej teorii na ten temat. W książce przyjęta jest jednak perspektywa porównawcza dużej skali – międzynarodowa i międzykulturowa.

sowane podejście badawcze nie oferuje odpowiedzi na pytanie, dlaczego wspomniane zjawisko się pojawia i czym wywołana jest jego zmienność. Badania Zakrzewskiej-Manterys (2000) oraz Lewenstein (1999) pokazują, że radni zderzyli się ze spustoszeniami w postawach ludzi: nieuczciwością, nieumiejętnością współpracy, nierzetelnością itd. Machaj (1994a) wskazuje na nieco ogólniejszą kwestię – rola radnego wiązała się z postawą „dbałości o interes wspólny, a nie partykularny”¹²⁶. Umiejętność znalezienia rozwiązań dotyczących dobra wspólnego jest często sprawą bardzo skomplikowaną i trudną – nawet w krajach o długich tradycjach demokratycznych. Infrastruktura instytucjonalna, pozwalająca na rozwiązywanie wspólnych spraw, była (i jest) w Polsce słaba, zaś „niekompetencja cywilizacyjna” jest rozpowszechniona. Z tego punktu widzenia podejrzliwość radnych względem obywateli jest zrozumiała i racjonalna. Można zatem, roboczo, rozważyć możliwość, że niechęć ze strony radnych do angażowania obywateli w podejmowanie decyzji może być nie tyle znakiem autorytaryzmu, lecz celowo-racjonalnego postępowania decyzyjnego wobec spodziewanego ryzyka związanego z angażowaniem obywateli. Jak wypracować reguły porządkujące grupowe podejmowanie decyzji, by obywatele „brali sprawy w swoje ręce”, choćby w celu zmniejszenia poziomu niepewności decyzyjnej – jest kwestią odrębnej dyskusji. Z pewnością elitarny styl sprawowania władzy nie będzie skutkował zbliżaniem się do modelu kierunku partycypacyjnego. Jednak decyzja o włączeniu obywateli może być kontrskuteczna.

Jest też sprawą dyskusyjną, czy można porównywać dane na temat partycypacji w okresie komunistycznym z okresem późniejszym. Odmienność kontekstu instytucjonalnego powoduje bowiem, że podobnie brzmiące deklaracje można zupełnie inaczej interpretować. Obawa przed konfliktami w latach siedemdziesiątych, wyrażana poprzez przedstawicieli władz lokalnych, oznaczać mogła obawę przed konfliktami społecznymi (typu protesty robotnicze, jak w roku 1970 czy 1976), które dla przedstawicieli lokalnej władzy stanowiły kłopot i zagrożenie. Niechęć do konfliktów wynikać mogła z wiary w możliwość harmonijnego ułożenia życia społecznego. Jeśli bowiem plan społeczno-ekonomiczny jest możliwy, to w takiej wizji życia społecznego nie ma miejsca na konflikt, bo może on być jedynie objawem nieracjonalności. Jednak obawa przed konfliktami w czasach wczesnej demokracji może być – jak już wyżej zauważono – interpretowana jako efekt stwierdzonego przez nowych radnych zdemoralizowania mieszkańców i ich niezdolności do współpracy w demokratycznym systemie. Sceptycyzm wo-

¹²⁶ Trzeba zwrócić uwagę, że badania Machaj przeprowadzone zostały pod koniec lat osiemdziesiątych. Badania Wiatra pokazują, że wcześniej rola radnego wiązała się raczej z realizacją interesu ogólnego (ogólnopaństwowego).

bec angażowania obywateli do podejmowania decyzji może wynikać z przekonania, że wobec słabej aktywności obywateli, która przejawia się wyłącznie w protestach, i słabości procedur, zachęcanie mieszkańców do udziału w procesie podejmowania decyzji przynosi *per saldo* straty. Z tym wiąże się kolejna kwestia. W pracach przyjmowany jest dość uproszczony obraz „społeczeństwa obywatelskiego”. Uczestnictwo, tak jak je rozumie np. Lewenstein oraz inni autorzy, pozostawia na boku koszty transakcyjne partycypacji. Jest to założenie przyjmowane przez większość badaczy, a jest ono w zdecydowanej większości przypadków dyskusyjne¹²⁷. Wzięcie pod uwagę kosztów uczestnictwa mogłoby mocno osłabić linię wnioskowania lub wręcz zakwestionować wnioski.

Odrębną kwestią jest brak, w omawianej literaturze, ogólniejszego modelu dotyczącego zakresu uczestnictwa. Istnieje przekonanie, że życie publiczne (polityczne) wymaga uczestnictwa obywateli. W literaturze teza ta ma często postać twierdzenia o tym, że niedogodności życia publicznego wiążą się z brakiem uczestnictwa obywateli, co jest spowodowane niechęcią do aktywności lub brakiem możliwości uczestnictwa. Uczestnictwo społeczne jest zatem przeciwstawiane pasywności. Konsekwencje takiej tezy są następujące: władza powinna zadbać o to, by obywatele mogli uczestniczyć w podejmowaniu decyzji (uczestnictwo w wyborach, konsultacjach publicznych itd.); obywatele zaś powinni korzystać z możliwości uczestnictwa w życiu publicznym. Takie sformułowanie można uznać za rozsądne na bardzo ogólnym poziomie¹²⁸. Jednak pełne uczestnictwo jest niemożliwe i niewskazane (pociągałoby za sobą zbyt duże koszty). Z kolei zerowa partycypacja jest niemożliwa do utrzymania w otwartych społeczeństwach demokratycznych – nawet przyjmując hipotezę doskonale poinformowanego i dobrotliwego despoty¹²⁹.

Jednak twierdzenie wykorzystywane przez Wiatra do analizy: „jest nieuniknione, że kilku silnych i zdolnych ludzi będzie kierowało wszystkim” jest bliskie rzeczywistości. Sprawowanie władzy, rozumiane jako wciąż ponawiany plebiscyt, przyniosłoby bardzo duże koszty transakcyjne¹³⁰. Z pewnością można wskazać przypadki, gdy koszty te byłyby większe od możliwych do uzyskania korzyści. Nie znaczy to wcale, że sceptyczni wobec

¹²⁷ Trzeba zauważyć, że Gorlach (2004) zwraca uwagę na koszty uczestnictwa z punktu widzenia decydentów, zaś Turowski (1976) – na straty ponoszone przez uczestników-aktywistów.

¹²⁸ Wymaga to założenia, że nie pojawiają się takie zjawiska, jak: partykularyzm, klientelizm, powstawanie klik itp.

¹²⁹ Choć są w Polsce gminy, gdzie wójtowie, burmistrzowie wygrywają ogromną większością i obywatele nie widzą potrzeby bezpośredniego brania udziału w rządzeniu.

¹³⁰ Z tego punktu widzenia bardzo niska, kilkuprocentowa frekwencja w przypadku większości referendum w Szwajcarii nie może być zaskoczeniem.

obywateli przedstawiciele władzy, unikając ich aktywizowania, w każdym przypadku postępują prawidłowo. Aby zilustrować sformułowaną tezę, posłużmy się prostym przykładem, zakładając, że wójt czy burmistrz podejmuje decyzję o zabudowie i lokalizacji jakiegoś obiektu ważnego dla gminy. Budowa narusza interesy mieszkańców, zaś wójt robi to bez żadnych konsultacji. Brak konsultacji może być spowodowany obawą, że obywatele storpedują inwestycję korzystną dla całej gminy, dbając o swój „partykularny interes”¹³¹. Oczywiście możliwe jest skompensowanie kosztów zewnętrznych, jednak wymaga to odpowiedniej infrastruktury instytucjonalnej pozwalającej na rozsądne prowadzenie negocjacji, pewnego poziomu zaufania itd. Gdy te warunki nie są spełnione, koszty transakcyjne mogą okazać na tyle wysokie, że uniemożliwią przeprowadzenie przedsięwzięcia¹³². To wszystko skłaniać może władze lokalne do unikania konsultacji. Znów jednak nie jest to ze strony obywateli i decydentów wynik idiosynkrazji, lecz standardowe zachowanie celowo-racjonalne¹³³.

Zatem można wskazać, że unikanie partycypacji stanowi ze strony decydentów strategię rozsądną. Argumentację tę można wzmocnić, gdy zastosować koncepcję *path dependance*. Mechanizm partycypacji może przynosić dobre (efektywne) wyniki w pewnych warunkach (np. prawnych), zaś ten sam mechanizm, przy obecności tych samych warunków, może się okazać nieefektywny w innym społeczeństwie, ze względu na odmienności kształtu ścieżki rozwojowej, która doprowadziła do danych warunków, w tych dwóch społeczeństwach¹³⁴.

W analizowanej powyżej literaturze, słabości życia osiedlowego przypisywane są nie tylko czynnikom świadomościowym oraz wpływowi otoczenia administracyjno-politycznego (brak przekazywanych kompetencji, fasadowość itd.). Wskazywane są także błędy w założeniach urbanistycznych oraz naciski systemu ekonomicznego (np. konieczność pracy przez cały dzień), opóźnienia w realizacji inwestycji infrastrukturalnych itp. Przedsta-

¹³¹ Ma to miejsce na przykład w przypadku klasycznego syndromu NIMBY. Szersze rozważania na ten temat zawarte są w: Matczak (1996).

¹³² Okazać się może, że dla niektórych inwestycji nie ma dobrego miejsca, na przykład dla wysypisk odpadów, spalarni itp. Wówczas władze wyższego szczebla muszą zadbać o to, by znaleźć odpowiednią lokalizację. To może oznaczać zorganizowanie przetargu dla władz lokalnych, które składają oferty.

¹³³ Sprawa oczywiście komplikuje się znacznie, gdy uwzględnić różne zakresy przeszerzenie kosztów, skutków i korzyści oraz wymiar czasu (stopa dyskontowa itd.). Jest to problematyka szeroko analizowana w literaturze dotyczącej planowania przestrzennego, a także w literaturze dotyczącej kosztów zewnętrznych. Oates zaproponował w tym kontekście koncepcję federalizmu fiskalnego (por. Proost 1996).

¹³⁴ Podobnie, ta sama literalnie ustawa może działać zupełnie inaczej, w dwóch odmiennych społeczeństwach.

wione koncepcje z trudem jednak oferują wyjaśnienia słabości życia osiedlowego po 1990 roku.

Przedstawiony powyżej model P. Oliver, odnoszący się do rzeczywistości społecznej stabilnych demokracji wydaje się dość spójny z danymi dotyczącymi Polski lat sześćdziesiątych. Dane te wskazują na: istotną rolę interesu (choć polscy badacze posługiwali się wówczas raczej pojęciem potrzeb); pesymizm aktywistów, oceniających zaangażowanie innych; pewne cechy społeczno-demograficzne (starszy wiek, zawód - np. nauczyciel) sprzyjające aktywności. Wydaje się jednak, że można wyodrębnić dwa elementy wyymykające się temu modelowi i wymagające wyjaśnień: pierwszy to zinstytucjonalizowany nacisk ideologiczny, by obywatele angażowali się społecznie, który można było zauważyć w latach sześćdziesiątych, a także później. Miało to oczywiście pewne skutki, choć duża część działań spowodowanych naciskami może być traktowana jako „działania pozorne”. Drugi element, niespójny z modelem Oliver, to przykład aktywności obywatelskiej z początku lat dziewięćdziesiątych, kiedy to aktywność bywała skutkiem wcześniejszego zaangażowania „etosowego”. Paradoksalnie, w obydwu przypadkach jednostki poddane były zewnętrznemu naciskowi, by podjąć działalność publiczną: w pierwszym przypadku był to nacisk systemu polityczno-ideologicznego, w drugim zaś - nacisk otoczenia społecznego („moralny szantaż”). Obydwa te zjawiska były związane ze szczególnymi okolicznościami: naciskiem ideologiczno-administracyjnym agend komunistycznego państwa przed 1990 rokiem oraz szczególną sytuacją przełomu roku 1990, kiedy to wielu ludzi zdecydowało się wziąć udział w życiu publicznym, kandydując w wyborach lub obejmując publiczne stanowiska¹³⁵. Od końca lat dziewięćdziesiątych obydwie te czynniki wydają się odgrywać dużo mniejszą rolę.

2.4. Badania dotyczące działaczy lokalnych

Działanie na poziomie wspólnot lokalnych wymaga zaangażowania. Nie zawsze konieczny jest jednak masowy udział obywateli. Dużą rolę odgrywają liderzy - lokalni działacze. Np. w osiedlu im. A. Mickiewicza w Lublinie stosunkowo niewielka grupa młodych, dobrze wykształconych, uczestniczących w pracach wielu organizacji działaczy, stanowiła o aktywności tego osiedla (Cieśla 1971).

¹³⁵ Często ulegali oni towarzyskiemu szantażowi; dotyczyło to nie tylko szczebli gminy, ale również najwyższych stanowisk. L. Balcerowicz został ministrem finansów w efekcie próśb T. Mazowieckiego (Balcerowicz 1992).

Badania na temat lokalnych przywódców prowadzone były od lat sześćdziesiątych. Również zasadnicza „zmiana warty” lokalnych liderów, która dokonała się w roku 1990, była przedmiotem zainteresowania badaczy. Odrodzenie samorządu terytorialnego w 1990 roku przyniosło dużo zmian na lokalnej scenie publicznej. Przede wszystkim pojawiło się wiele nowych osób, które często po raz pierwszy wystartowały w wyborach. Dotyczyło to zarówno szczebla radnych gmin, jak i radnych osiedli. Praca w samorządzie wymagała poświęcenia i zaangażowania, na co nie wszyscy wybrani byli przygotowani. Barieryą okazywał się brak kwalifikacji. Nowi radni mieli często małe doświadczenie i wiedzę, choć nadrabiali to entuzjazmem oraz inwencją (Misiak 1992; Kochanowski 1996). Pojawiły się też negatywne zjawiska: lekceważenie wyborców, prywata, warcholstwo, korupcja (Regulski 2000; Gąciarz 2004).

Ustawa z 1990 roku zmniejszyła liczbę radnych o połowę. Po raz kolejny zmniejszono ich liczbę w roku 2002. Było to motywowane względami oszczędnościowymi, lecz także przekonaniem, że przedstawiciele powinni stanowić pewną elitę, składającą się z ludzi w szczególny sposób przygotowanych do pełnienia funkcji publicznych.

W polskich warunkach samorząd terytorialny jest jednym z podstawowych motorów rozwoju lokalnego (Regulski 1997; Buczkowski 1997; Gilowska 1994). Rola wybieranych przedstawicieli jest bardzo duża, gdyż ustawa z 1990 roku ustanowiła ich gospodarzami terenu. Istnieją przykłady sprawnego działania władz gmin, które to działania zaowocowały spektakularnym rozwojem. Gorzelak i Jałowiecki (1998) dowodzą, że lokalne elity stanowią jeden z podstawowych czynników sukcesu gmin. Podobne stanowisko zajmuje Lewenstein (2002). Jakość lokalnej reprezentacji wydaje się z tego punktu widzenia bardzo ważna.

Aktywność wspólnot lokalnych, w tym wspólnot osiedlowych, oznacza oddolną aktywność mieszkańców o charakterze samoorganizacyjnym, w tym działania mieszkańców z pomocą przywódców, którymi mogą być nieformalni liderzy lub wybrani przedstawiciele władzy lokalnej. Aktywność lokalna nie musi oznaczać działalności pozarządowej, dotyczącej poszczególnych problemów i spraw. Mieszkańcy mogą wybierać swoich przedstawicieli do organów władzy i sami mogą startować w wyborach. Na poziomie osiedlowym dystans między działaczami nieformalnymi i wybranymi przedstawicielami nie jest zwykle duży, a może być wręcz niezauważalny na co dzień. Obecność liderów jest traktowana jako niezbędny czynnik rozwoju lokalnych społeczności (Smykowski 1996). Umiejętności przywódcy w zakresie mobilizowania i organizowania lokalnej społeczności powodują, że liderzy lokalni budzą zainteresowanie badaczy. Poniżej przedstawiono przegląd badań dotyczący liderów osiedlowych oraz szerzej – li-

derów lokalnych, w szczególności samorządowych. Badania dotyczyły kilku głównych obszarów: a) motywacji skłaniających do działania oraz ścieżek rekrutacji; b) tożsamości i ról społecznych liderów; c) „wymiany elit”, zwłaszcza po roku 1990; d) wartości uznawanych przez działaczy.

Motywacje i ścieżki rekrutacji

Szeroko zakrojone badania Turowskiego, dotyczące lubelskich spółdzielni mieszkaniowych (Turowski, Mitaszko 1969), a także badania innych autorów (Iżycki, Kukuryka 1966) dają obraz działań aktywistów lokalnych w Lubelskiej Spółdzielni Mieszkańców. W latach sześćdziesiątych w radzie spółdzielni i komisjach pracowało nieodpłatnie 30 osób. Komitet osiedlowy w os. im. A. Mickiewicza liczył 48 osób. Łącznie około 120 osób brało czynny udział w pracach samorządowych i działalności społeczno-wychowawczej. Gdyby dodać gospodarzy klatek oraz ludzi pełniących podobne funkcje, daje to łącznie kilkaset osób, z czego faktyczny „aktyw” stanowiło około 60 osób. Turowski i Mitaszko uznawali mieszkańców osiedla im. A. Mickiewicza za aktywnych. Podstawową przyczyną dużego uczestnictwa były, ich zdaniem, duże potrzeby własne oraz okoliczności tworzenia spółdzielni, powstałej po 1956 roku, kiedy te potrzeby miały szansę się ujawnić. Sposób stworzenia spółdzielni był, jak się wydaje, szczególnie istotny. Głównymi inicjatorami byli pracownicy Wojewódzkiej Rady Narodowej, Dyrekcji Budowy Osiedli Robotniczych, Miejskiej Komisji Planowania Gospodarczego. Było to grono ok. 40 osób i oni stanowili „pierwsze pokolenie” działaczy¹³⁶. Byli oni stosunkowo młodzi i dobrze wykształceni (Cieśla 1971). Z czasem istotne stały się sprawy nie samej budowy, ale realizacji konkretnych spraw (np. budowa chodnika przez osiedlowe błoto). Liderzy spółdzielni dbali o pozyskiwanie następnych osób. Poprzez kolejne przedsięwzięcia dokonywała się rekrutacja: wykrywano podczas czynów społecznych ludzi rzutkich i zaangażowanych, a jeśli ich nie było, szukano informacji o takowych wśród gospodarzy klatek i bloków. Badania pokazały zróżnicowane motywy przystępowania do pracy w organach spółdzielni. Często były to potrzeby mieszkaniowe własne i mieszkańców miasta, ale także: zamiłowanie do pracy społecznej, urozmaicenie życia płynące z działań społecznych, chęć poprawy życia w osiedlu, praca pomagająca przywrócić sens życia (w przypadku emerytów), zgodność z pracą zawodową.

Cieśla (1971) zauważa, że lokalni działacze uczestniczyli w pracach wielu organizacji. Połowa aktywistów, zanim trafiła do spółdzielni, wcześ-

¹³⁶ Na marginesie warto zauważyć, że z tego punktu widzenia sukces tej spółdzielni był nieprzypadkowy. Stworzona ona była przez ludzi, którzy mieli dostęp do informacji, mieli możliwość i wiedzę, jak rozwiązywać problemy („załatwiać”).

niej posiadała jakiś staż w pracy społecznej. Do działalności społecznej o charakterze gospodarczym najczęściej garnęły się osoby starsze oraz specjaliści i renciści. Działalność kulturalno-wychowawcza grupowała młodzież i nauczycieli. Co ciekawe, grupą najmniej aktywną okazali się pracownicy nauki, podczas gdy najbardziej aktywna była inteligencja pochodzenia chłopskiego. Jak stwierdzili Turowski i Mitaszko, funkcje gospodarzy domów (łącznie obowiązki administracyjne, z koniecznością pełnienia działań dodatkowych - na poły społecznie) pełniło wielu pracowników fizycznych przybyłych ze wsi. Uspójnienie interesu prywatnego i interesu społecznego następowało poprzez uzależnienie wynagrodzenia pracowników spółdzielni od efektywności ich pracy. Jednocześnie przyjmowano, że każdy pracownik powinien być działaczem społecznym. Turowski i Mitaszko (1969, s. 148) zauważyli, że praca w spółdzielni jest „nie tylko zdobywaniem środków utrzymania, lecz także pasją życiową, wymagającą uczuciowego zaangażowania i dającą dużą satysfakcję osobistą, odnosi się to także do działaczy samorządowych, którym praca społeczna w osiedlu daje dużo zadowolenia osobistego, pozwala na wyżycie się w pracy dla społeczeństwa i w ten sposób łączy ich interes osobisty z interesem społecznym”.

W badaniach dotyczących lubelskich spółdzielni mieszkaniowych aktywność była traktowana jako składnik szerszego systemu osiedlowego. Uznawano istnienie obiektywnych potrzeb (związanych ze stanem infrastruktury), skłaniających do uczestnictwa oraz stosowanie zachęt, wynikających z kształtu systemu administracyjnego i politycznego.

Jasińska i Siemińska (1983) zwróciły uwagę, w podobny sposób, na obecność dwóch czynników wpływających na działanie władz lokalnych: wymogów płynących z systemu polityczno-instytucjonalnego oraz cech działających jednostek, w tym cech osobowości. Funkcjonowanie systemu zależało od tego czy działacze są inicjatorami, czy są w stanie pełnić „awangardową rolę”.

Hryniewicz (1988), Turska (1985), Łojko (1985a), a także Oliver (1984) również kładli nacisk na cechy jednostek sprzyjające aktywności. Lista cech obejmowała: posiadanie czasu wolnego, orientację w lokalnej problematyce, posiadanie kontaktów z otoczeniem, posiadanie relatywnie silnych więzi, posiadanie interesu (np. posiadanie domu), stosunkowo wysoki poziom wykształcenia. Potencjalne warunki rekrutacji spełniała część populacji. Istniały jednak ograniczenia strukturalne oraz osobowościowe, które powodowały, że niewielu decydowało się na aktywność. Łojko (1985a) stwierdziła, że w latach siedemdziesiątych działacze odczuwali poczucie zagrożenia częściej niż mieszkańcy. Byli oni też przekonani, że środki do osiągnięcia sukcesu to spryt, protekcja i umiejętność życia z innymi. Działacze osiedlowi identyfikowali się z lokalną strukturą władzy. Tak też byli postrzegani przez mieszkańców oraz lokalnych decydentów (Łojko 1985b).

Badania dotyczące aktywistów obejmowały także ich cechy społeczno-demograficzne. Analizę działaczy samorządowych z końca lat siedemdziesiątych, biorącą pod uwagę pochodzenie społeczne, wykształcenie, typ i miejsce pracy oraz inne cechy społeczno-demograficzne przedstawiają Jasińska *et al.* (1983). Dane ukazują generalny obraz działaczy jako „ludzi awansu społecznego”, posiadających stosunkowo często wyższe wykształcenie, lecz których rodzice mieli najczęściej wykształcenie podstawowe. Łojko (1985a) daje zbliżony obraz działaczy osiedlowych w latach siedemdziesiątych. Byli to najczęściej mężczyźni (powyżej 80%), powyżej czterdziestki (80%), pracownicy umysłowi (75%), urodzeni na wsi lub w małym miasteczku (61%). Ponad połowa (60%) należała do PZPR.

Analizą motywów i ścieżek rekrutacji, choć już w odniesieniu do odrodzonego po 1990 roku samorządu, zajęła się Zakrzewska-Manterys (2000). W pracy dotyczącej racjonalności radnych w latach 1991–1993 autorka pokazuje, że obecność aktywistów w radach gmin była efektem „siły rozpędu” – ich wcześniejszej działalności w komitetach obywatelskich. Autorka wskazuje pięć głównych motywów, które skłoniły radnych do kandydowania. Kandydowanie było: a) naturalną konsekwencją działalności opozycyjnej; b) realizacją polityki SdRP (w początku lat dziewięćdziesiątych – partii opozycyjnej); c) kontynuacją działalności politycznej (poza „Solidarnością” i SdRP); d) wynikiem przypadku; e) świadomym wyborem osób, które miały przekonanie o konieczności podjęcia działań na scenie publicznej.

Szereg autorów zbudowało typologie działaczy lokalnych. Żółtaniecki (1983) wskazał dwa typy postaw decydentów wobec otoczenia: pasywną, charakteryzującą się reagowaniem na pojawiające się żądania oraz przywódczą – związaną z aktywnym podejściem do problemów.

Białaś *et al.* (1985) zlokalizowali w szczecińskich osiedlach trzy typy działaczy. Pierwszy z nich to „bierny uczestnik spotkań”, oczekujący na wytyczne i zajmujący się analizą formalnych dokumentów. Drugi typ to: „organizator działań samorządu”, mający doświadczenie w działalności społecznej oraz korzystający z osobistych sieci znajomości. Trzeci typ to osoby zorientowane na wybrane problemy i zajmujące się wybranymi sprawami. Autorzy stworzyli też rozbudowaną typologię ról pracowników służb kulturalno-oświatowo-wychowawczych i społecznych w osiedlach, zawierającą się w przedziale od „animatora-inspiratora” do „profesjonalisty-urzędnika”.

Z kolei Lewenstein (1999) wyróżnił sześć typów uczestników angażujących się w działania lokalne. Są to: a) „bojownik” (o demokratyczny ład społeczny), b) „organizator polityki miejskiej” (z punktu widzenia lokalnego i ogólnomiejskiego), c) „typ obywatela” (udzielającego symbolicznego wsparcia przemianom), d) „społecznik” (zorientowany na problemy lokal-

ne), e) „działacz samopomocowy” (działający na rzecz innych ludzi – często poza strukturami samorządu), f) „indywidualista”. Typologia ta podkreśla znaczenie motywacji.

Na podstawie badań mieszkańców i radnych Bukowski i Marmuszewski (1996) stworzyli, nieco bardziej rozbudowaną, typologię postaw mieszkańców obejmującą: absenteistę (osoba nie interesującą się działaniami samorządu lub nie posiadającą wiedzy o samorządzie); obserwatora (zdystansowany wobec działań samorządu); konsumenta (posiadający wiedzę, korzystający z usług typu imprezy kulturalne); lobbystę (osoba działająca na rzecz konkretnych spraw); działacza społecznego (osoba o wzmożonym zainteresowaniu sprawami wspólnymi); funkcjonariusza (osoba z wyboru).

Tożsamość i role społeczne liderów

Lokalni liderzy stoją zwykle przed złożonymi zadaniami, wymagającymi wielu umiejętności. Wesołowski (2000), podając cechy przywódcy demokratycznego, wskazał na zdolność do organizowania działań zbiorowych, obok zdolności do artykulacji interesów obywateli, zdolności do generalizacji i dyskusji, do przekształcania wartości w realne rozwiązania oraz zdolności do budowy rozwiązań taktycznych. Przywódca niezbędna jest zatem jednoczesna umiejętność mobilizowania oraz reprezentowania; musi on też posiadać zarówno wiedzę, jak i umiejętności. Liderzy narażeni są zatem na napięcia wynikające z pełnionej roli. Szereg badań dotyczy tej problematyki.

Interesujący obraz pracy lokalnego przywódcy wyłania się z opisu jednego z działaczy osiedla im. A. Mickiewicza w Lublinie (Turowski, Mitaszko 1969). Został on wybrany na gospodarza klatki, a jednocześnie był mężem zaufania w związku zawodowym w swym zakładzie pracy i przewodniczącym koła ZSL. Pełnił też inne funkcje: członka prezydium komitetu osiedlowego, członka komisji gospodarczej oraz komisji pojednawczej, członka prezydium komitetu dzielnicowego Frontu Jedności Narodu oraz członka komisji Lubelskiej Spółdzielni Spożywców. Imponująca liczba pełnionych funkcji pokazuje specyfikę działalności publicznej w latach sześćdziesiątych: „...pełnię dyżury w trójce ORMO na terenie osiedla. Pełnię pozostałe obowiązki w ten sposób, iż biorę udział w zebraniach komisji gospodarczej, sporządzam wykazy przepracowanych godzin przez mieszkańców w czynach społecznych, wykazy zaniedbujących się, biorę udział w interwencjach komisji pojednawczej, załatwiam wszystkie sprawy bieżące związane z porządkami w klatce schodowej itd. A przede wszystkim chodzę z zebrania na zebranie” (Turowski, Mitaszko 1969, s. 99). Cytowany działacz wyrażał niezadowolony z nadmiaru obowiązków i z bezproduktywności swoich dzia-

łań. Inni badani też wskazywali negatywne doświadczenia: bierność otoczenia, wrogość mieszkańców, zawiść między działaczami. Jednocześnie jednak uznanie ze strony innych i zadowolenie z pracy powodowały, że gotowi byli pozostać na swoich stanowiskach.

Badania z lat siedemdziesiątych pokazywały, że wspomniane powyżej napięcia nasilały się. W przeprowadzonych w tych latach badaniach osiedli szczecińskich, zniecierpliwienie i rozgoryczenie działaczy osiedlowych odnotował Białas (1978). Badacz wyjaśniał to, z jednej strony, nadmiernym sformalizowaniem procedur administracyjnych utrudniających działanie, a z drugiej – niezrozumieniem własnej pozycji i roli w złożonej strukturze – przez samych działaczy.

Motywacją działania osiedlowych liderów bywał szacunek uzyskiwany z działalności społecznej (Łojko 1985a). Zdecydowana większość badanych działaczy była zadowolona. Jedna piąta wykazywała pełną identyfikację z rolą – byli zadowoleni i chcieli kontynuować działalność. Działacze wyższego szczebla byli bardziej zadowoleni. Jedynie 6% badanych nie identyfikowało się z pełnioną rolą. Jednak Łojko wskazuje, że działacze osiedlowi silniej orientowali się na współpracę z władzami oraz innymi organizacjami niż z mieszkańcami. Aktywność mieszkańców (były to głównie czyny społeczne) traktowana była przez działaczy instrumentalnie – jako sposób podtrzymania dobrych kontaktów z władzami. Wielu aktywistów działało długo: 23% spośród nich – ponad 10 lat. Działacze wieloletnich więcej było w osiedlach spółdzielczych niż komunalnych. Krótszy okres działania wiązał się z większą frustracją. Osoby pracujące najdłużej oraz najkrócej lepiej oceniali samorząd.

Łojko (1985a) stwierdziła, że percepcja skuteczności działania zależy od pełnionej roli. Działacze funkcyjni uznawali częściej, że źródłem sukcesu życiowego jest spryt i protekcja, podczas gdy szeregowi – że własna energia oraz inteligencja.

Badania Łojko *et al.* (1989) we Wrocławiu i Tarnobrzegu pokazywały, że rola działaczy osiedlowych była niejasna, gdyż istniały rozbieżności między oczekiwaniami zbiorowości a oczekiwaniami decydentów. Łojko (1985a) stwierdziła także, że rola mieszkańca oraz działacza kłóć się ze sobą.

Działacze silnie identyfikowali się z władzami miasta i nie reprezentowali mieszkańców osiedli, co skłoniło Łojko (1985a) do postawienia tezy, że stanowili oni barierę rozwoju samorządności. Podobnie Machaj (1994a), porównując radnych z mieszkańcami, stwierdziła, że odmiennosc uwikłania w role skutkuje odmiennością tożsamości. Radni z dwóch miast są bardziej podobni do siebie niż do mieszkańców swych miast. Jasińska i Siemińska (1983) zdiagnozowały alienację działaczy samorządowych w końcu lat siedemdziesiątych. Okazali się oni bardziej wyobcowani ze swych społeczności

lokalnych niż względem kadry administracyjnej. Łojko (1985a) stwierdziła, że 62% działaczy osiedlowych dostrzegało niezyczliwość wokół siebie (podczas gdy w przypadku mieszkańców wskaźnik ten wynosił jedynie 47%), a 60% jest sfrustrowanych.

Badania panelowe zrealizowane w roku 1983 pokazały (Łojko *et al.* 1989), że 24% badanych wycofało się z działalności, choć większość działała dłuży czas. Wśród pozostałych 40% zajmowało wcześniej stanowiska kierownicze. Następowala zatem petryfikacja kadr i wzrosła dysfunkcjonalność działaczy. Łojko *et al.* (1989) przypisują to politycznym wyznacznikom postaw: nastawieniu na oczekiwania z centrum, etatyzacji oraz przekształcaniu się działaczy w quasi-urzędników państwowych. Autorzy odnotowują też oportunizm, który przybierał modelową postać „wierzącego i praktykującego” członka PZPR, wcześniej członka „Solidarności”, a w latach osiemdziesiątych aktywisty „nowych” związków zawodowych. Działacze byli „ludźmi dyspozycyjnymi”, zaś ich aktywność w osiedlach była instrumentalna względem korzyści własnych.

Działacze osiedlowi byli dysfunkcjonalni względem wspólnot osiedlowych, jedna czwarta z nich *de facto* odrzucała swoją rolę (choć nie robili tego formalnie). Mimo swej bierności i odczuwanego zagrożenia, byli oni jednak gotowi włączyć się w każdą powstającą organizację, chcieli też mieć społeczną legitymację.

Lata osiemdziesiąte przyniosły poczucie zagrożenia, doświadczenie braku poparcia dla działań oraz załamanie się kryteriów awansu. Zadowolenie z działalności w samorządzie w 1977 roku deklarowała jedna trzecia badanych, zaś w roku 1983 – jedynie 6%. W badaniach odnotowano niechęć do dalszej pracy w samorządzie, zmniejszenie się identyfikacji z rolą działacza. Na tym tle Jasińska i Siemińska (1983) zdiagnozowały u działaczy występowanie „racjonalności adaptacyjnej”. Stawali oni wobec jednoczesnych nacisków odgórnych i oddolnych, zmuszeni byli realizować zadania „terenowe” oraz dysponowali małą samodzielnością. Dodatkowym czynnikiem, który determinował podejmowanie działań, był system wyznawanych przez nich wartości. Racjonalność adaptacyjna była efektem tych wielorakich nacisków i oznaczała przede wszystkim nabywanie umiejętności wchodzenia w układy pozaprawne, omijanie „niezyciowych przepisów” itp. Była to sytuacja anomijna – wskazują autorki. Innym przejawem adaptacji było poszukiwanie sukcesu poprzez spektakularne, niekoniecznie efektywne działania.

W latach osiemdziesiątych nastąpiła zmiana percepcji wyłaniania organów samorządu. Zmniejszeniu uległa liczba działaczy, którzy uznawali się za promowanych przez władze i wzrosła liczba osób, które określiły się jako zgłoszone przez mieszkańców. Odnotowano też wzrost znaczenia walorów moralnych.

Dla ówczesnych decydentów-władz lokalnych, samorządność stanowiła margines ich zainteresowań, nie mieli oni też recept na działanie osiedli. Mimo wzrostu otwartości na oddolne działania, cechował ich brak zrozumienia dla samorządności.

Badania przeprowadzone po roku 1990 pokazują, że kłopoty działaczy z pełnionymi rolami i tożsamością utrzymywały się. Badanie Zakrzewskiej-Manterys (2000), dotyczące liderów samorządowych pierwszej kadencji odrodzonego samorządu, pokazuje brak doświadczenia i brak wzorów działania nowych aktywistów. Radni kierowali się teoretycznymi interesami transgresyjnymi (Ziółkowski 1998), które były wypracowywane w trakcie działań. Ponadto mieli trudności z autoidentyfikacją. Nie było jasne czy decyzje mają wynikać z ich świadomego rozpoznania sytuacji, być splatą długi wobec kolegów, czy też powinny być podejmowane dla dobra sprawy. Zderzenie euforycznych oczekiwań z materią rządzenia, brak jasnych kryteriów definiujących „kim jesteśmy”, „czyj mamy mandat”, brak wzorów racjonalnego działania, wszystko to spowodowało, że większość badanych bardzo źle oceniała swą działalność po dwóch latach. Równie źle oceniali oni też działalność kolegów radnych, zarzucając im prywatę, stare sposoby działania, brak przygotowania, brak poczucia odpowiedzialności, brak kultury (np. dyscypliny). Mieli także bardzo krytyczne opinie na temat kondycji społeczeństwa. Bariery odbudowy samorządu terytorialnego były - ich zdaniem - czynniki świadomościowe: pasywność, poczucie alienacji, demoralizacja.

Oprócz kłopotów ze zdefiniowaniem roli, Zakrzewska-Manterys (2000) odnotowuje także sytuacje pełnienia wielu ról, jak w przypadku jednego z radnych, który był też działaczem kilku organizacji sportowych i młodzieżowych. Mamy tu zatem przypadek dość podobny do wcześniej przedstawionego działacza osiedla lubelskiego.

Brak wyraźnych punktów odniesienia do własnej tożsamości dostrzegają też Halamska (2001), która badając elity w gminach wiejskich stwierdziła, że nowi radni nie byli w stanie zlokalizować się politycznie ani w relacji do przedwojennych polskich formacji politycznych, ani do ugrupowań istniejących w krajach zachodnich. Także Swianiewicz (1991) zwrócił uwagę na niejasność i niestabilność polityczną nowych elit. Zauważył on też niski poziom profesjonalizmu, nieumiejętność spójnej operacjonalizacji poglądów. W efekcie radni byli zdezorientowani i często zniechęceni do pracy.

Lewenstein (1999) wskazuje, że kłopoty działaczy z pełnioną rolą oraz z tożsamością są pokłosiem utopijnej wizji uczestnictwa. Aktywiści byli przekonani, że zło bierze się z centralizacji i nie brali pod uwagę ogólniejszego tła problemów np. urbanizacyjnych. Lokalne zaangażowanie było pochodną szerszego etosu („brania spraw w swoje ręce”). Zderzenie eufo-

rycznych oczekiwań z materiają rządu prowadziło do kryzysu tożsamości, który, jak pokazuje Zakrzewska-Manterys, powodował wycofywanie się z działalności publicznej. Na frustrację nowych elit wskazują też Jałowiecki (1991), Grochowski (1991), Łojko (1994).

Podobny typ analiz, jak w pracach Zakrzewskiej-Manterys i Machaj, przeprowadziła Woroniecka (2001). Autorka przyjęła podmiotowe oraz interpretatywne podejście do badania aktywności lokalnej. Lokalne życie zbiorowe (wspólnot mieszkaniowych) jest, w ujęciu Woronieckiej, wyznaczone procesami świadomościowymi - interpretacji interesu zbiorowego, powinności poszczególnych jednostek itd. Jednocześnie odnotowuje ona negatywny wpływ struktur społecznych (układów władzy, relacji ról społecznych itd.) na podmiotowe dążenia mieszkańców. Działacze wspólnot mieszkaniowych okazywali się bezradni wobec siły i determinacji „starych układów” walczących o swoje interesy.

Wymiana i krążenie elit

Przed 1990 rokiem dominujące znaczenie dla rekrutacji i działania liderów miała przynależność do PZPR, lecz władza stanowiła rodzaj amalgamatu. Jak wskazują badania Narojka (1967), władza lokalna miała postać elity otwartej na nieformalne wpływy, zaś przynależność do tej elity łączyła się ze specyficznym rodzajem kariery. Profesjonalny awans związany był z partyjnym (Jałowiecki 1989), a jednocześnie kierownicy zakładów pracy wchodziłi w skład rad narodowych, władz partyjnych czy PRON (Kłopot 1992). Dyrektorami zjednoczeń¹³⁷ byli często ludzie ze wsi i małych miasteczek wschodniej Polski. Wykształcenie rodziców elit politycznych było niższe niż elit gospodarczych. Wszyscy naczelnicy dzielnic miast należeli do PZPR lub partii satelickich, wśród dyrektorów w urzędach wojewódzkich bezpartyjni stanowili kilka procent. Rekrutacja do lokalnej elity władzy zależała od afiliacji i działalności politycznej, a dopiero w dalszej kolejności od kryterium merytokracyjnego (Wasilewski 1988). Jałowiecki dowodzi też, że awans do elity nie miał związku z prestiżem lokalnym ani w ogóle z prestiżem, elity lokalne były efektem rekrutacji odbywającej się poza wspólnotami lokalnymi. Radni nie reprezentowali interesów, zaś kandydaci byli dobierani kwotowo. Elity lokalne nie mogły stać się więc siłą inicjującą rozwój lokalny. Halamska pisze w tym kontekście o demokracji fasadowej, w której decydujące znaczenie miał mechanizm kooptacji, a nie wyborów i reprezentacji. W związku z tym, zdolność do realnego podejmowania decyzji wynikała z usytuowania w sieci powiązań i przynależności do innych gremiów. Cechą charakterystyczną był

¹³⁷ Zjednoczenie było specyficzną formą organizacyjną, pośrednią między przedsiębiorstwem a ministerstwem, w pewnym sensie analogiczną do tzw. konglomeratów w gospodarce rynkowej.

brak związków aparatu władzy z lokalnym otoczeniem. Decydenci jeszcze w latach sześćdziesiątych byli ludźmi z zewnątrz, a jednocześnie praca „w terenie” była elementem realizacji zadań krajowych. Lokalne potrzeby i rozwój lokalny nie stanowiły podstawy ich działania. Znacząca zmiana dokonała się w roku 1981, kiedy to nastąpiła całkowita wymiana lokalnego aparatu partii (Tarkowski 1987). Pojawili się nowi działacze – bez doświadczenia i braku pewności siebie, typowego dla wcześniejszych ekip.

Przemiany roku 1989 oraz wybory samorządowe w roku 1990 przyniosły zasadniczą zmianę kształtu życia lokalnego. Nowa ustawa o samorządzie terytorialnym oznaczała, po pierwsze, przywrócenie podmiotowości społeczności lokalnych i samorządów, jako ich reprezentacji. Po drugie, wybory przyniosły zasadniczą zmianę osobową. W wielu gminach, zwłaszcza dużych, większość, a niekiedy całość miejsc w radach zdobyli kandydaci nowi, wcześniej nie uczestniczący w systemie sprawowania władzy. Badania dotyczące funkcjonowania nowego systemu władz lokalnych pokazują ciekawe zjawiska odnoszące się do czynników wpływających na uczestnictwo w życiu publicznym. Główna dyskusja dotyczy tego, czy doszło do wymiany elit rządzących.

Bartkowski (1996) podaje, że spośród osób, które zajmowały kluczowe pozycje w roku 1991, jedynie 23,9% sprawowało je przed 1989, zaś w 1995 roku odsetek ten spadł do 14,3%. Wśród radnych odsetek zmniejszył się od 26% w 1990 roku do 17,1% w roku 1994. Pietrzko (1994) dowodzi, że 80% radnych w 1990 roku to ludzie nowi. Badania referowane przez Kowalczyka (1991) i Swianiewicza (1991) pokazują dużą skalę wymiany elit. Generalnie, 22% wybranych w 1990 roku radnych pełniło wcześniej tę funkcję, lecz odsetek w jednej z gmin wyniósł aż 44%. Wśród gmin wiejskich, o wysokim udziale rolnictwa uspołecznionego, 40,7% osób pełniło już wcześniej rolę radnego. Ujawniły się także zróżnicowania terytorialne. Więcej „nowych” wójtów i burmistrzów pojawiło się w Polsce centralnej i wschodniej. Nowi liderzy byli młodszy i mieli nieco niższe wykształcenie (co było związane z tym, że byli to ludzie miejscowi, zaś przed 1990 rokiem często byli to ludzie z zewnątrz). Co więcej, mieli kłopoty z identyfikacją partyjną. Również badania Pietrzko (1994) wskazują na odpartyjnienie liderów lokalnych, którzy dystansowali się od identyfikacji z partiami politycznymi. Mniejszą skalę zjawisko wymiany miało na wsi i wśród administracji. Nowe elity stosunkowo częściej popierały konieczność radykalnych reform, prywatyzację, rozbudowę infrastruktury. Mimo opinii krytycznych, dominowało zdanie, że wpływ obywateli na władzę jest większy. Sądziło tak 70% członków władz oraz 30% mieszkańców.

Powyżej cytowani autorzy dowodzą, że w 1990 roku nastąpiła bardzo znacząca wymiana elit na poziomie samorządowym. Jednakże Halamska (2001) skłania się do tezy, że na poziomie lokalnym nie dokonała się zamia-

na elit, lecz jedynie „nowe rozdzanie” w ramach szerokiej elity istniejącej w czasach komunistycznych, połączone z pewną kooptacją kontrelit opozycyjnych. Dodaje jednak, że jednocześnie, na poziomie elit krajowych wymiana była bardziej widoczna. Halamska traktuje mechanizm „nowego rozdania” jako pewną prawidłowość – obecną także w innych krajach postkomunistycznych. Wnioski Halamskiej oparte są na analizie trzech gmin, reprezentujących trzy zabory, w zakresie przekształceń lokalnych elit politycznych. Mimo że autorka stara się pokazać prawidłowości zmian, zwraca też uwagę na zróżnicowane wzory adaptacji społeczności lokalnych wystawionych na „szok zmiany systemu polityczno-ekonomicznego”. Bartkowski (1996) stwierdza, że lokalne społeczności przyjęły elitystyczny model adaptacji, delegując osoby najlepiej wykształcone i miejscowe. Badania Halamskiej potwierdzają tę tezę: w radach znalazły się osoby zamożne, zasiedziałe, dobrze wykształcone. Autorka zauważa wśród nowych elit obecność postaw autorytarnych¹³⁸. Halamska wskazuje, że wspólnoty dość chaotycznie poszukiwały swoich elit¹³⁹. W 1990 roku znaczna liczba radnych weszła do rad przy nieznaczącej przewadze uzyskanych głosów. Różnice między gminami dotyczyły: profili politycznych, odmienności modelu wewnętrznych zależności (czy układ władzy jest podzielony, zjednoczony konsensualnie, ideologicznie zunifikowany), zróżnicowania postaw (poziomu zaufania), doświadczenia w działalności publicznej.

Przeprowadzone przez Halamską analizy wyników kolejnych wyborów, zmian koalicji i układu sił, nie pozwalają jednak na ukazanie jednoznacznych prawidłowości. Odmienność tradycji pozostałych po zaborach, a także pewne czynniki ekonomiczne – mniej lub bardziej rolniczy charakter, odległość od dużego miasta itd. – mogły mieć pewien wpływ na odmienność reakcji poszczególnych społeczności. Wyszucie bardziej precyzyjnych wniosków jest jednak trudne.

Halamska potwierdza też tezę Jasińskiej-Kani (1998) o elitystycznej (nie-demokratycznej) postawie mieszkańców oddających władzę w ręce elit oraz dostrzega dużą rolę mechanizmu preselekcji. Badanie wskazuje też na ciągłość osobową aktywności lokalnej. Mimo zmian społecznych, prawnych

¹³⁸ Podobnie jak w przypadku komentowanych wcześniej badań zespołu kierowanego przez J. Wiatra, wydaje się, że jest to teza dyskusyjna. Autorka wyprowadza ją (choć – trzeba zauważyć – czyni to z zastrzeżeniami) z aprobaty dla hasła utrzymania ładu i porządku. Można z tych samych przesłanek wysunąć odmienne wnioski. W badaniu elit lokalnych (Wiatr 2000), autorytaryzm mierzony jest przekonaniem o zaletach silnej władzy i sceptycyzmem wobec udziału obywateli w sprawach publicznych. Można argumentować, że wskaźniki te są na tyle wielowymiarowe, iż orzekanie o autorytaryzmie na ich podstawie jest sporne. Wątpliwości w podobnym kontekście zgłaszał Rychard (1997).

¹³⁹ W jednej z miejscowości wybory prezydenckie wygrał S. Tymiński.

i ekonomicznych, podstawowe czynniki motywujące do działania nie zmieniły się znacznie, zaś nowi ludzie oraz nowe motywacje jedynie uzupełniły obraz. Generalna teza Halamskiej o reprodukcji, a nie o wymianie elit, jest sprzeczna z wynikami badań Bartkowskiego, Jasińskiej-Kani i innych badaczy, którzy wskazują na dużą skalę wymiany elit w wyborach 1990 roku. Sprzeczność tę można jednak próbować wyjaśnić tym, że Halamska badała małe gminy wiejskie, podczas gdy w większych miejscowościach skala zmian mogła być większa. Potwierdzać to mogą wyniki badań Kowalczyka (1991) podane wcześniej. Nawrocki i Szczepański (1994) zwracają też uwagę, że czynnikiem utrudniającym tworzenie elit solidarnościowych była szczupłość grup rekrutacji. Swianiewicz (1991) z kolei zauważa, że wyższy poziom wymiany elit w miastach wynikał z faktu, że istniały tam kontrelity.

Majcherkiewicz (2004) przytacza koncepcję Ivana i Soni Szelenyi, którzy twierdzą, że w Europie Środkowej elity starego systemu dokonały konwersji kapitału politycznego na ekonomiczny. Autorka wskazuje jednak, że proces formowania elit nie jest zakończony i mają one wciąż charakter nomadyczny. Osoby kandydujące na stanowisko prezydenta były raczej dobrze wykształcone (81% – wyższe) i w średnim wieku. Jest to zatem elita okresu stabilizacji, przy czym wiek reprezentantów SLD był stosunkowo wyższy. Badania Majcherkiwicz, dotyczące Śląska i wyborów w 2002 roku, pokazują stosunkową trwałość elit – mimo że mieszkańcy nie byli z elit zadowoleni. Spora część prezydentów sprawowała urząd prezydenta lub wiceprezydenta w momencie wyboru. Dane te wspierają zatem wyniki uzyskane przez Halamską. Również J. Wódz i K. Wódz (2000b) wskazują, że po początkowym zamieszaniu nastąpiła konsolidacja i formowanie się lokalnych reprezentacji politycznych oraz umacnianie się elit lokalnych. Stabilizację elity politycznej – ukształtowanie bazy rekrutacyjnej, kanałów selekcji, instytucji realizacji przywództwa – zauważa także Wasilewski (1999). Stabilizacja przyniosła jednak instytucjonalizację związków między elitami, autonomizację elity biznesu oraz zahamowanie przepływów między elitami. Frentzel-Zagórska i Wasilewski (2000) wskazują na wyłonienie się dwóch elit: przełomu oraz konsolidacji. Do podobnych wniosków dochodzą badacze z innych krajów postkomunistycznych: w Estonii (Aarelaid-Tart 2000), na Węgrzech (Ilonszki 2000), w Słowenii (Iglıc, Rus 2000).

Wartości uznawane przez działaczy

Ważnym źródłem danych na temat wartości uznawanych przez elity lokalne jest zapoczątkowany w latach sześćdziesiątych i trwający do dziś, początkowo międzynarodowy, projekt dotyczący wartości i aktywności na poziomie lokalnym, który w Polsce był prowadzony przez zespół kierowany

przez J. Wiatra (*Władza lokalna u progu...* 1983; *Władza lokalna w warunkach...* 1998; *Władza lokalna po reformie...* 2002). Badania były prowadzone w latach siedemdziesiątych, osiemdziesiątych i później kontynuowane, a koncentrowały się na analizie elit lokalnych. W szczególności przedmiotem zainteresowania był demokratyczny system wartości. Główna hipoteza badań w punkcie wyjścia zakładała, że wartości wyznawane przez lokalne elity wpływają na uruchamianie aktywności społecznej.

W pierwszej fazie badano powiatowe elity sześciu wybranych miast średniej wielkości¹⁴⁰. Stwierdzono, że lokalni funkcjonariusze stosunkowo często posiadali cechy „kombatanta” – w szczególności byli słabo wykształceni i przywiązani do idei równości społecznej. Młodszy aktywiści byli bardziej pragmatyczni. Badanie zależności między cechami liderów (społeczno-demograficznymi oraz wyznawanymi wartościami) a pobudzaniem aktywności społecznej i poprawą jakości życia (co mierzone było liczbą łóżek w szpitalach na danym obszarze) pokazało, że aktywność lokalna nie zależy od cech działaczy. Zatem w Polsce nie udało się potwierdzić podstawowej hipotezy badań. Sugerowane wyjaśnienie składało to na karb centralizacji systemu – możliwości wpływu działaczy powiatowych były ograniczone. Działacze byli przenoszani z powiatu do powiatu i słabo związani z lokalnymi społecznościami. Byli oni zorientowani na cele ogólnonarodowe, a nie lokalne, wykazywali całkowity brak umiejętności innowacyjnych. Nie przejawiali też gotowości do aktywizacji lokalnej społeczności (rozumianej jako udział w podejmowaniu decyzji) i preferowali ekspercki model zarządzania. Walka o życzliwość „góry” w lokalizowaniu inwestycji była uznawana za najlepszą strategię działania. Badani wysoko cenili równość ekonomiczną, rozwój narodowy, centralizację. Konflikty traktowane były przez nich jako patologia życia społecznego. Rzecz ciekawa, badani nie cenili uczciwości jako wartości i była to dystynktywna cecha polskich aktywistów na tle innych badanych krajów¹⁴¹.

W roku 1976 przebadano również elity samorządowe sześciu miast, uwzględniając województwo kaliskie i siedleckie, ze względu na wdrożoną w 1975 roku reformę podziału administracyjnego¹⁴². Badani radni okazali się młodszy, lepiej wykształceni i częściej pochodzili z danego terenu. Prymat celów narodowych nad lokalnymi oraz obawa przed konfliktami utrzymały

¹⁴⁰ Były to: Cieszyn, Siedlce, Starachowice, Tczew, Tomaszów Mazowiecki.

¹⁴¹ Na marginesie warto zauważyć, że przyjmując stanowisko instytucjonalne, które nakałoby w tym przypadku rozumieć uczciwość jako wzór zachowań, który mieści się w ramach typu podlegającego wolnym zmianom (Williamson 2000), nie należy się dziwić temu, że korrupcja stanowi duży problem w Polsce i trudna jest do wyeliminowania.

¹⁴² Badania pokazały zresztą, że reforma roku 1975 przynosiła wzrost centralizacji.

się. Nastąpił spadek akceptacji nowości, przy wzroście znaczenia uczciwości. Odnotowano też brak akceptacji dla demokratycznego wyboru władz (Jasińska, Siemińska 1983).

Kolejne badanie, z końca lat osiemdziesiątych, objęło kończącą się właśnie wówczas ostatnią kadencję rad narodowych. Badani okazali się stosunkowo młodszy, częściej byli z danego terenu i wykazywali chęć odgrywania większej roli. Widzieli też potrzebę zmian i, po raz pierwszy, odnotowano znaczące poparcie dla postulatu, by ludność miała wpływ na działania władz terenowych.

W roku 1991 przeprowadzono kolejne badania. Nowi radni okazali się starsi i lepiej wykształceni. Dwie trzecie spośród nich pierwszy raz pełniło swoją funkcję, zaś jedynie 30% badanych było poprzednio członkami partii (PZPR, SD, ZSL). Wykazali oni akceptację dla zachodzących przemian oraz widzieli potrzebę zwiększenia wpływu ludności na podejmowane działania. Opowiadali się też za przekazywaniem uprawnień na dół, lecz byli sceptycznie nastawieni wobec udziału obywateli w podejmowaniu decyzji. Radni mocniej kładli akcent na uczciwość, uznawali istnienie konfliktów i nie uważali ich za czynnik destruktywny. Widzieli potrzebę zwiększenia wpływu ludności i większej autonomii lokalnej. Dostrzegali jednak brak zaufania ze strony obywateli – mieszkańcy widziani byli jako egoistyczni i nieżyczliwi. Wiatr (1998b) uważa, że brak zaufania do obywateli mógł być spowodowany socjalizacją polityczną w poprzednim systemie, autorytarnymi skłonnościami byłej opozycji lub przeniknięciem do nowej elity ludzi, którzy wyznawali takie wartości¹⁴³. Nowi radni okazali się generalnie umiarkowanie demokratyczni, w skali wartości demokratycznych, podobnie do innych krajów Europy Środkowej. Wyniki badań pokazują, że radni odrzucali egalitaryzm, a także pewne wartości demokratyczne: prawa mniejszości, równość polityczną, udział obywateli w rządzeniu¹⁴⁴.

W następnym badaniu, z roku 1996, radni okazali się nieco starsi niż w roku 1991, prezentowali silną orientację lokalną, oceniali pozytywnie działalność obywatelską. Byli też nieco bardziej lewicowi i cechowali się średnim poziomem tolerancji. W badaniu tym mierzono akceptację szeregu wartości: rozwoju gospodarczego, kapitalizmu, konfliktów, równości ekonomicznej, równości politycznej, uczestnictwa obywateli w podejmowaniu

¹⁴³ Wiatr przyjmuje stanowisko kładące nacisk na zmienne świadomościowe, a jednocześnie oparte na parsonsofskim podejściu, nakazującym wskazywać kategorie porządkujące. Generalnym czynnikiem determinującym przemiany jest cywilizacyjnie rozumiany proces modernizacji.

¹⁴⁴ Trzeba jednak zauważyć, że uzyskane wyniki były podobne do wyników z Węgier, Litwy, Słowenii, Korei, Japonii i Tajwanu.

decyzji, praw mniejszości, orientacji lokalnej, uczciwości. Polskie elity lokalne akceptowały rozwój gospodarczy i kapitalizm, odrzucały egalitaryzm, widziały nieuchronność konfliktów, aprobowały pewne rozszerzanie udziału obywateli w rządzeniu. Uznawanie potrzeby rozwoju gospodarczego łączyło się jednak z niechęcią do rozszerzania uczestnictwa obywateli w podejmowaniu decyzji. Akceptacja kapitalizmu wiązała się z uznawaniem konfliktów, aprobatą szerszego udziału obywateli w podejmowaniu decyzji, aprobatą uczciwości i prawdomówności w życiu politycznym oraz odrzuceniem egalitaryzmu ekonomicznego i orientacji lokalnej. Postulowanie równości ekonomicznej związane było z dawaniem pierwszeństwa interesom lokalnym nad ogólnokrajowymi i przyznawaniem praw mniejszościom.

Trzy czwarte badanych zorientowanych było lokalnie (akceptacja twierdzeń: „cele ogólnonarodowe nie powinny być osiągnane kosztem poszczególnych terenów”, „ludzie powinni troszczyć się przede wszystkim o sprawę własnego terenu”). Łączyło się to z uznaniem równości ekonomicznej i praw mniejszości, odrzucaniem konfliktów, kapitalizmu i równości politycznej obywateli, poszerzeniem udziału obywateli w podejmowaniu decyzji, ogólnym brakiem zaufania do ludzi. Wyrażna większość (70%) uważała, że „szeroki udział w podejmowaniu decyzji prowadzi często do niepożądanych konfliktów”, 75% badanych zgadzało się, że „tylko dobrze zorientowani w danej sprawie powinni brać udział w głosowaniu decydującym o jej rozstrzygnięciu”. Generalnie jednak niechęć do zgody na szeroki udział obywateli w podejmowaniu decyzji zmniejszyła się między 1991 a 1995 rokiem. Wyrażna większość, 70% badanych, uważała, że „tylko nieliczni wiedzą, co naprawdę na dłuższą metę leży w ich interesie”, zaś 60%, że „niektórzy ludzie są lepiej przygotowani do rządzenia krajem dzięki tradycjom rodzinnym i pochodzeniu społecznemu”. Nieco ponad połowa (55%) badanych uznała, że „w tym skomplikowanym świecie jedyny sposób na to, aby wiedzieć, co robić to polegać na godnych zaufania przywódcach i specjalistach”.

Akceptacja szerokiego udziału obywateli w podejmowaniu decyzji łączyła się z zaufaniem do ludzi, postulowaniem uczciwości i prawdomówności w polityce, aprobatą praw mniejszości, akceptacją konfliktów, kapitalizmu, identyfikacją ponadlokalną, odrzuceniem rozwoju gospodarczego, równości ekonomicznej i orientacji lokalnej.

Ci badani, którzy wcześniej zaczęli pełnić swoje funkcje opowiadali się za unikaniem konfliktów, równością ekonomiczną i nie akceptowali kapitalizmu. Jasińska-Kania (1998) wskazuje na istnienie syndromu elitystycznego podejścia do władzy: wyższe wykształcenie łączy się z akceptacją kapitalizmu, konfliktów, odrzucaniem egalitaryzmu, orientacji lokalnej, pierwszeństwa praw mniejszości. Religijność, z kolei, wiąże się z odrzucaniem

niem egalitaryzmu politycznego i szerokiego uczestnictwa obywateli w życiu politycznym.

Na podstawie badań porównawczych wyodrębniono polityków lokalnych, przyjmujących demokratyczny system wartości. W skład tego systemu włączono: a) akceptację pluralizmu i gotowość stawienia czoła konfliktom, traktowanym jako naturalne składniki życia politycznego wymagające rozwiązywania, a nie unikania; b) uznawanie indywidualnej równości politycznej i szerokiego uczestnictwa obywateli w podejmowaniu decyzji politycznych; c) akceptowanie praw mniejszości i tolerowanie różnic (Jasińska-Kania 1998). W perspektywie międzynarodowej, okres pozostawania w ramach systemu komunistycznego wyjaśniał postawy i stosunek do wartości demokratycznych (Wiatr 2000).

Badania dotyczące wartości elit lokalnych z ostatnich lat pokazują, że trzy czwarte liderów wyznaje orientację lokalną (pozytywny stosunek do opinii: „cele ogólnonarodowe nie powinny być osiągane kosztem poszczególnych terenów”, „ludzie powinni troszczyć się przede wszystkim o sprawy własnego terenu”). Mimo utrzymującej się wysokiej pozycji rozwoju jako wartości, w roku 2001 zaczyna być on łączony z orientacją na zgodę społeczną i odrzuceniem konfliktów. Badania pokazują też, że bardzo ceniona jest uczciwość i prawdomówność (Jasińska-Kania 1998; Jasińska-Kania, Bartkowski 2002)¹⁴⁵.

Całość badań pokazuje ciągłość cech osobowościowych i przekonań, zaś tłem przemian wartości jest – zdaniem Wiatra – proces modernizacji. Istnieje też stosunkowo trwała nieufność wobec powszechnego udziału w rządzeniu (Wiatr 2002a).

Jasińska-Kania i Bartkowski (2002) wskazują, że postawy i wartości są uwarunkowane szeregiem czynników: wiekiem (starszy wiek wiąże się z akceptowaniem równości ekonomicznej i uczciwości, odrzucaniem kapitalizmu, unikaniem konfliktów, negowaniem potrzeby szerokiej partycypacji), wykształceniem (wyższe wykształcenie łączy się z większą akceptacją konfliktów i kapitalizmu, zaś odrzucaniem egalitaryzmu ekonomicznego i pierwszeństwa dla interesów lokalnych), pozycją rozumianą jako podział politycy – administracja (administracja częściej odrzuca partycypację i egalitaryzm). Badania pokazują też stosunkową trwałość skłonności obywateli, by powierzyć swoje sprawy w ręce polityków. Zgoda i unikanie konfliktu są wartościami cenionymi przez obywateli nawet za cenę niższej jakości rządzenia. Obywatele są też nastawieni bardziej antykapitalistycznie niż liderzy (Wiatr 2002c).

¹⁴⁵ Odmienne niż w latach sześćdziesiątych, gdy badania pokazywały, że uczciwość była wartością mało cenioną.

Podsumowanie badań dotyczących działaczy lokalnych

Badania działaczy lokalnych w latach sześćdziesiątych opisywały „aktywistów” – ludzi zaangażowanych w różną działalność, łączących społecznikowskie pasje z ideologicznym zaangażowaniem lub koniecznością podejmowania działań dobrze widzianych przez władze. Dociekania dotyczyły w pewnej mierze poszukiwań korelatów zaangażowania. Obowiązek aktywności wiązał się z zachętami płynącymi z systemu polityczno-ekonomicznego. Badano także wpływ innych czynników, np. czasu wolnego, cech społeczno-demograficznych. Podstawowym narzędziem opisu działaczy lokalnych było pojęcie roli. Badania pokazywały duży poziom utożsamienia ze strukturami władzy. Jednocześnie diagnozowano wielość pełnionych funkcji. Lata późniejsze przyniosły ich skonfliktowanie oraz rosnące komplikacje, zaś po 1990 roku pojawiła się też niepewność co do funkcji, prawomocności i kształtu ról.

Badania dają obraz przemian ról oraz przemian wartości i nastawień lokalnych działaczy. Wydaje się, że można mówić o narastaniu tempa zmian – od lat sześćdziesiątych do osiemdziesiątych – z kumulacją przy okazji pierwszych wolnych wyborów samorządowych.

Pod koniec lat osiemdziesiątych postawiona została teza, że działacze stanowią dysfunkcyjny element samorządności osiedlowej. Lata dziewięćdziesiąte przyniosły jednak, mimo znacznej skali wymiany kadr, dalsze trudności w tym zakresie. Przyjmowane koncepcje, bazujące przede wszystkim na pojęciach roli społecznej oraz wartości, z trudem oferują spójną interpretację tych przemian. W szczególności trudność teoretyczna widoczna jest w zakresie relacji między interesem indywidualnym a zbiorowym (co zauważył Białas).

Warto też zwrócić uwagę na niezmiennie przekonanie elit o pasywności obywateli oraz na stosunkową trwałość niechęci obywateli do aktywności. Wydaje się, że są to kwestie warte uwagi, lecz w badaniach prezentowane są one w zasadzie w sposób deskryptywny.

2.5. Socjologiczna koncepcja podmiotowości i jej aplikacje do badania społeczności lokalnych

Do analiz przemian i funkcjonowania społeczności lokalnych aplikowane było pojęcie podmiotowości. W szczególności kategoria ta zyskała zainteresowanie w końcu lat osiemdziesiątych. Kontekstem był scentralizowany system gospodarczy i polityczny oraz ubezwłasnowolnienie na poziomie zarówno ogólnospołecznym, jak i społeczności lokalnych. W tym drugim przypadku upodmiotowienie oznaczać miało likwidację ubezwłas-

nowolnienia obecnego w scentralizowanym i biurokratycznym systemie komunistycznym, w którym jednostki i grupy społeczne były bezradne wobec omnipotentnej władzy (Turska 1990a). Brak podmiotowości był traktowany jako cecha autorytarnego ładu. Łojko *et al.* (1989) wskazują, że lata 1980-1981 przyniosły przyrost aspiracji dotyczących samorządowego upodmiotowienia, zaś później - w latach osiemdziesiątych - depriwacja potrzeb samorządowych doprowadziła do poczucia apatii. Podmiotowość wiąże się z możliwością przełamania apatii i realizacji aspiracji (Łojko 1990).

Upodmiotowienie stało się zatem rodzajem postulatu dotyczącego całościowej reformy systemu polityczno-ekonomicznego. R. Cichocki (1996) traktował podmiotowość jako: a) możliwość suwerennego kształtowania modelu państwa; b) usunięcie etatystycznych barier aktywności gospodarczej (Balicki 1989); c) stworzenie ram prawnych i instytucjonalnych, pozwalających na swobodne kształtowanie najbliższego otoczenia społecznego przez jednostki i grupy na poziomie mikrostruktury społecznej. Kurczewski (za: Śmigielska 2004) wskazał w tym kontekście trzy etapy emancypacji: a) polityczny (powstawanie wzorców obywatela), b) społeczny (różnicowanie się zasobów kulturowych i społecznych), c) osobisty (zmiany w orientacji jednostek w kierunku zainteresowania lokalną przestrzenią publiczną).

Znaczenie pojęcia podmiotowości nie wydaje się całkowicie uzgodnione, zresztą w różnych dyscyplinach nauk społecznych ma ono odmienny sens (por. *Podmiotowość: możliwość, rzeczywistość...* 1989). Wnuk-Lipiński (2005) wywodzi pojęcie podmiotowości, (rozumianej jako *agency*) z Weberowskiej koncepcji biurokracji. To rozumienie jest rozwijane w ramach teorii mocodawcy-agenta (*principal-agent theory*¹⁴⁶) i odnosi się do kontroli i delegowania uprawnień¹⁴⁷. W kontekście samorządności można wskazać dwa nurty myślenia o podmiotowości. Jeden z nich ma charakter teoretyczny, drugi zaś odnosi się do wyników badań empirycznych.

W pierwszym ujęciu zwracano uwagę na znaczenie świadomości i wiedzy działających jednostek jako niezbędnego warunku upodmiotowienia. Takie stanowisko zajmował Buczkowski (1989), który wychodził od pojęć alienacji i uprzedmiotowienia¹⁴⁸ oraz Cichocki (1989), który przyjmował perspektywę ładu społecznego. Strukturalne podejście do podmiotowości, zbieżne z koncepcją strukturalizacji Giddensa, zaproponował Sztompka (1989).

¹⁴⁶ Por. Vanssay *et al.* (2004), Coleman (1990). Ehrlich (1995) pisze w tym kontekście o normach patronackich, posługując się terminologią: „patron-klient”.

¹⁴⁷ Dość rozbudowaną teorię w tym zakresie proponuje Coleman (1990). Jest to także obszar badań ekonomicznych.

¹⁴⁸ *Nota bene* do pojęcia emancypacji odwołuje się Woroniecka (2001). Z kolei Lewenstein (1999) wykorzystuje pojęcie autonomii.

Autor wiązał podmiotowość ze zdolnością podmiotów do aktywnego działania i do przekształceń struktury społecznej. Dodatkowym czynnikiem była podatność tychże struktur na wpływ jednostek. Koncepcja Sztompki miała charakter teoretyczny i mieściła się w ramach dyskusji dotyczących podstawowych dylematów teorii socjologicznej: roli struktury, determinizmu itd.

Inne ujęcie podmiotowości, nawiązujące do idei zawartych w rozwiązaniach prawnych związanych z reformą samorządową z roku 1990, przyjmował Piekara (1996). Upodmiotowienie wiąże się w tym przypadku z uzyskaniem przez wspólnotę lokalną osobowości prawnej, majątku oraz posiadaniem budżetu i możliwości dysponowania środkami. Te rozwiązania stanowią, zdaniem autora, podstawę podmiotowości, a w konsekwencji prowadzą do uruchomienia kreatywności społecznej oraz rozwoju lokalnego. Podobne stanowisko zajmują Łojko *et al.* (1989). Ich zdaniem, podmiotowość samorządowa wyłoniła się w sierpniu 1980 i była formą ujawnienia się więzi potencjalnych średniego zasięgu: w kręgu pracy i środowiska zamieszkania. Gąciarz (2004) widzi podmiotowość w kontekście kryzysu scentralizowanego modelu ładu społecznego. Jest ona przejawem decentralizacji i dewolucji oraz powrotu wspólnot i samorządności.

Swoistą koncepcję podmiotowości wykorzystującą teorię symbolicznego interakcjonizmu, ale przyjmującą także podstawowe ustalenia koncepcji Sztompki, stworzyła Machaj (1994a, 1992). Autorka aplikuje pojęcie podmiotowości do badań dotyczących małych miast Lubelszczyzny. W tym kontekście upodmiotowienie to proces nabywania przez mieszkańców zdolności tworzenia ładu życia środowisk lokalnych. Wiąże się ono z procesem konstruowania zasad ładu lokalnego, który reguluje porządek międzygrupowy. Podmiotowość wiąże się z posiadaniem zasobów: czasu, środków materialnych, wiedzy, umożliwiających osiągnięcie celów, nawet wbrew naciskom otoczenia instytucjonalnego. Autorka podkreśla, że jest to proces przebiegający w świadomości i dotyczy relacji jednostka – świat społeczno-kulturowy. Podmiotowość, w tym ujęciu, to aktywny wpływ mieszkańców na jakość życia. Autorka odróżnia podmiotowość w sensie subiektywnym (co wiąże się z poczuciem działającego aktora) oraz obiektywnym, z punktu widzenia struktur. Pełna integracja jednostki z systemem normatywnym oznacza podmiotowość na poziomie jednostki, lecz nie struktur. Machaj przyjmuje, że działania mogą mieć charakter podmiotowy lub nie, przy czym może istnieć wersja podmiotowości, która nie prowadzi do przeobrażeń struktury, co autorka nazywa podmiotowością adaptacyjną. Podmiotowość kreacyjna, z kolei, wiąże się z wpływaniem na struktury. Łączy się to z pojęciem poczucia sprawstwa¹⁴⁹, które oznacza możliwości podmiotu przeprowadzenia instrumentalnych zmian w świecie społecznym.

¹⁴⁹ Termin ten autorka przejmuje od X. Gliszczyńskiej.

Machaj kładzie nacisk na świadomościowy komponent podmiotowości, zaś aspekt strukturalny utożsamia z systemem normatywnym. W tym kontekście autorka zadaje pytanie: czy istnieje rola społeczna mieszkańca? Jest ona rozumiana jako społecznie ukształtowany sposób wyrażania potrzeb i społecznie uprawomocniony sposób wpływu mieszkańców na kształt lokalnego życia społecznego – z ograniczeniami narzuconymi przez zbiorowość. Machaj stwierdza różnicowanie form zorganizowania oraz odmienne świadomościowe wizerunki porządku i współdziałania, występujące w badanych miastach Lubelszczyzny. Nacisk instytucji powoduje, że mieszkańcy przyjmują punkt widzenia ogólnomiejski (np. mówią o ochronie środowiska – nie zaś o budowie konkretnej oczyszczalni). Autorka zauważa, że samorządność dotyczy wąskich grup, przy czym jednocześnie istnieją oczekiwania mieszkańców, by problemy zostały rozwiązane ogólnie.

Machaj dowodzi, że upodmiotowienie może się dokonać dzięki jednostkom. Oznacza to konieczność przeobrażenia ról społecznych i reorganizacji podziału na obszar publiczny i prywatny, rozwoju więzi i uporządkowania wartości. To prowadzi do zmian zachowań związanych z wiązką ról mieszkańca oraz strukturą społeczności. Upodmiotowienie oznacza obecność wzorów działań opartych na uczestnictwie (indywidualnym oraz grupowym) oraz pozytywnych postawach wobec norm współdziałania i samorządności.

Machaj twierdzi, że upodmiotowienie zależy od obiektywnych, strukturalnych uwarunkowań oraz stanu świadomości. Uwarunkowania strukturalne obejmują: a) rodzaje problemów (chodzi głównie o infrastrukturę), b) wzory działań (zebrania, spotkania – formalne, organizowane przez samorząd; nieformalne – sąsiedzkie). Autorka wyróżniła dwa typy działań samorządów: a) bez udziału mieszkańców, b) z udziałem mieszkańców. W tym drugim przypadku chodziło głównie o sprawy infrastruktury, zaś aktywność była wymuszana przez braki w tym zakresie. Machaj stwierdziła, że działacze mieli silniejsze od mieszkańców poczucie wpływu. Istniał też podział na działaczy, którzy kierowali się wartościami autotelicznymi oraz na mieszkańców, którzy dbali o wartości instrumentalne. Mieszkańcy wycofywali się z przestrzeni publicznej. Mały odsetek badanych miał też wizję wzorca samorządu. Całe społeczności autorka lokowała bliżej bieguna przymusu niż autonomii.

Poczucie wpływu

Według Machaj (1994a) i Łojko (1994) kluczowym składnikiem podmiotowości jest poczucie sprawstwa (wpływu). W badaniach Turowskiego i Mitaszki (1969) z lat sześćdziesiątych dwie trzecie mieszkańców deklaro-

wało poczucie wpływu. Jednocześnie badani mieszkańcy uznawali, że podejmowanie decyzji należeć powinno do specjalistów. Podobną wiarę w decyzje specjalistów odnotował Łączkowski. Badania Turowskiego i Mitaszki pokazały też, że mieszkańcy, mając poczucie wyboru, dostrzegali, że wciąż wybierani są ci sami przedstawiciele.

Machaj (1994a) stwierdziła odmienną rolę poczucia wpływu u osób funkcyjnych oraz u zwykłych obywateli. Jest ono zróżnicowane, odmienne w różnych dziedzinach, lecz generalnie ok. 30% obywateli deklaruje poczucie wpływu. Podobne dane przytacza Jałowiecki (1989) na podstawie badania Misiaka w Oleśnicy. Ponad połowa mieszkańców na pytanie „co trzeba robić by mieć większy wpływ na decyzje władz miejskich?” odpowiedziała: „nie wiem”. Jałowiecki, na podstawie szerokich badań przeprowadzonych w latach osiemdziesiątych, stwierdza niskie poczucie wpływu mieszkańców, a jednocześnie duże poczucie frustracji politycznej. Łojko (1994) przedstawiła przegląd badań dotyczących poczucia wpływu mieszkańców na losy wspólnoty. W latach osiemdziesiątych poczucie wpływu było bardzo niewielkie. Od roku 1989 do 1990 odsetek osób, które deklarowały poczucie wpływu na sprawy swojego miasta czy gminy nieznacznie wzrósł - z 15% do 16%. Z kolei aspiracje do uczestniczenia w rządzeniu po 1990 roku spadały, przy wzroście preferencji do „bycia dobrze rządzonym”.

Podmiotowość - podsumowanie

Koncepcja podmiotowości dotyczy aktywności jednostkowej i grupowej oraz zasięgu tej aktywności. W istocie, jest to kwestia kluczowa dla rozumienia samorządu - „odwieczne zagadnienie”, jak to nazywa S. Ehrlich (1995). Wiąże się to z pytaniem, na ile lokalna społeczność jest suwerenna, na ile zaś jest poddana systemowi normatywnemu, stanowionemu przez organy centralne państwa? Jeśli jednostki i społeczności są w stanie wpływać na te zewnętrzne struktury - można mówić o upodmiotowieniu. Prace dotyczące upodmiotowienia wskazują na dynamiczny aspekt życia lokalnego, gdzie relacja między aktywnością obywateli a ograniczeniami szerszych struktur jest pochodną wielu czynników. W szczególności zwracano uwagę na dominujący nacisk struktur centralnych, co z pewnością stanowiło trafną diagnozę sytuacji przed 1990 rokiem.

Pojęcie podmiotowości ma jednak swoje słabe strony, jeśli wziąć pod uwagę postawione w niniejszej pracy pytania badawcze. Pierwsza kwestia dotyczy statusu pojęcia podmiotowości: czy jest to wartość społeczna, jak wskazuje np. Cichocki (1996), czy też kategoria opisowa? Rozstrzygnięcie tej kwestii nie jest łatwe - wydaje się, że mamy do czynienia ze splątaniem opisu i wartości, co rodzi pewne trudności. W szczególności wiąże się to z py-

taniem, jak daleko ma sięgać podmiotowy wpływ i jaką ma mieć postać? Traktowanie podmiotowości jako wartości kazałoby przypuszczać, że podmiotowość powinna być maksymalizowana. Sprawa nie jest jednak prosta. Mirowski (1994) wskazuje, że upodmiotowienie dzielnic warszawskich przyniosło skłonności separatystyczne. Sprawa relacji między podmiotowością a separatyzmem wymagałaby głębszych rozważań, lecz wydaje się, że istnieją pewne granice dla podmiotowości.

Podobnie jak w przypadku pojęcia uczestnictwa, kategoria podmiotowości jest klarowna w krytycznym opisie, lecz mniej jasna w opisie pozytywnym. Przekonanie, że komunistyczne państwo prowadzi do ubezwłasnowolnienia obywateli oraz wskazanie negatywnych skutków społecznej bezradności było przedmiotem badań, a wnioski z nich płynące są przekonujące. Jednak koncepcje podmiotowości z trudem są w stanie opisać podmiotowość w kraju demokratycznym, gdzie blokady podmiotowości, w sensie typowym dla państwa komunistycznego, nie występują. Pojęcie to okazuje się jednostronne, przydatne do krytyki, lecz nie do opisu pozytywnego. Jego aplikacja do rzeczywistości demokratycznej prowadzić może do konkluzji, że społeczeństwo nie dojrzało do tego, by z możliwości podmiotowości korzystać (Cichocki 1996, s. 6)¹⁵⁰. Nie przesądzając czy społeczeństwo jest dojrzałe, wydaje się, że problem leży też po stronie teoretycznego rozumienia podmiotowości i roli, jaką badacze przypisali społeczeństwu.

Problem z pojęciem podmiotowości dotyka również, jak można sądzić, jednego z kluczowych zagadnień transformacji – relacji między planowaniem zmiany a procesami żywiołowymi. W zasadzie można powiedzieć, że jeśli nie występują bariery polityczne – problem podmiotowości jest zniesiony (w demokratycznym społeczeństwie). Dana społeczność wywiera na struktury taki wpływ, jaki chce i jest podmiotowa *per se*. Twierdzenie o niewystarczającej podmiotowości zawiera wówczas błąd logiczny. Jeśli bowiem nie istnieją bariery podmiotowości, to jej dany poziom jest podmiotowością właśnie. Jeśli zatem dokonujemy oceny poziomu upodmiotowienia i sugerujemy jakieś zmiany w tym zakresie, to ingerujemy w podmiotowość danej społeczności, czyli uprzedmiotowiamy ją. Machaj (1994a) przytacza badania Malikowskiego, który wykorzystuje charakterystyczne w powyższym kontekście zobiektywizowane rozumienie podmiotowości. Malikowski dowodzi, że można mówić o podmiotowości w sytuacji, gdy działania władz leżą w interesie zbiorowości, choć sama zbiorowość nie ma na to żadnego wpły-

¹⁵⁰ W tym kontekście Łojko (1994) dowodzi, że obóz solidarnościowy poniósł klęskę. Po roku 1990 obywatele nie byli zadowoleni z przemian, niechętnie podchodzili też do udziału w rządzeniu.

wu, a nawet może nie mieć świadomości, że jest on wywierany¹⁵¹. Jest to podmiotowość skutków, nie zaś podmiotowość zainteresowań i potrzeb. Przykład ten pokazuje, jak można sądzić, że pojęcie podmiotowości, gdy jest stosowane do sytuacji istnienia podmiotowości, a nie jej braku, okazuje się nasycone normatywnie, co może prowadzić do arbitralności w jego użyciu.

2.6. Patologia i normy społeczne w osiedlach

Jak już wcześniej wspomniano, ideologie miejskie były związane z diagnozą kryzysu miasta. Zwłaszcza przedstawiciele szkoły chicagowskiej kładli nacisk na badanie zjawisk dysfunkcyjnych w mieście. Punktem odniesienia była zwykle cała przestrzeń miasta, a w szczególności rozmieszczenie zjawisk patologicznych. Liczne studia dotyczące polskich miast wskazywały występowanie takich zjawisk. Wiązano je z gwałtownością procesów urbanizacji i industrializacji po drugiej wojnie światowej (Piotrowski 1964; Jarosz 1978; Chmara 1967)¹⁵².

J. Wódz (1985a, 1985c, 1989a, 1990) proponuje spojrzenie na więzi społeczne przez pryzmat kontroli społecznej – na poziomie osiedlowym. Zpleczem teoretycznym są tu pojęcia normy społecznej, patologii społecznej oraz ładu społecznego. Według autora integracja społeczna następuje poprzez reakcje na zjawiska naganne (Wódz 1989a; por. Stańczyk 1990; Machaj 1994a). W ten sposób dochodzi do ujawniania się ładu społecznego, który ma charakter milczący i wyłania się poprzez reakcję na łamanie norm. W skład ładu wchodzi nie tylko normy społeczne, lecz także kontrola społeczna oraz realizacja norm. Zachowania patologiczne to takie, które same przez się lub poprzez swoje konsekwencje przekraczają możliwości efektywnej kontroli w danej grupie.

Kluczowymi pojęciami zaproponowanej przez Wodza (1982, 1985a) koncepcji analitycznej dotyczącej osiedli są normy społeczne i patologia społeczna. Podejście to umożliwia testy empiryczne oraz może stanowić punkt wyjścia do formułowania praktycznych dyrektyw, wiążących się z kształtowaniem organizacji życia społecznego na osiedlach i niwelowania patologii.

¹⁵¹ Istota problemu dotyczy dość szeroko dyskutowanej, zwłaszcza w ramach filozofii politycznej, kwestii paternalizmu (Lewin 1991). W ujęciach marksistowskich zagadnienie to jest też podejmowane z wykorzystaniem pojęcia świadomości fałszywej.

¹⁵² Podejście do zjawisk patologicznych i ich rozumienie podlegało zmianom. Jasińska-Kania *et al.* (1983) zwracają uwagę na charakterystyczne przesunięcie znaczeniowe. Jeszcze w latach sześćdziesiątych kategoria potrzeby łączona była z rozwiązywaniem problemów społecznych (typu alkoholizm). Od lat siedemdziesiątych nastąpiła zmiana – pojęcie potrzeb zaczęło być rozumiane w kontekście potrzeb dotyczących inwestycji infrastrukturalnych.

Autor prowadził szereg badań w miastach śląskich w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych (Wódz 1982, 1985a), a wcześniej także w Nowej Hucie (Wódz 1973). Kluczowym pojęciem koncepcji jest patologia. Wódz (1973, 1982, 1985a, 1985b, 1989b) stara się znaleźć właściwą definicję dewiacji i patologii. Zakłada, że dewiacyjność zachowania nie może być definiowana przez zbiorowość, gdyż oznaczałoby to subiektywne rozumienie dewiacji. Jednak autor nie stosuje czysto obiektywnej, formalno-prawnej definicji i zakłada, że istnieją pewne społecznie zdefiniowane stany normalności, których złamanie może oznaczać dewiację. Pojęcie patologii jest też zrelatywizowane instytucjonalnie. Każda instytucja posiada swoją ocenę patologii: pracownicy szkoły zwracają uwagę na kłopoty wychowawcze, pracownicy baru osiedlowego – na pijaństwo i kradzieże itd. (Wódz 1985c). Także pewne cechy społeczno-demograficzne mają znaczenie. Młode kobiety z dziećmi oraz osoby z wyższym wykształceniem są bardziej „wrażliwe” na patologie.

Jest to zatem stanowisko pośrednie między subiektywnym a obiektywnym rozumieniem dewiacji. Wódz (1985b) przyjmuje, że z patologią mamy do czynienia wówczas, gdy natężenie danego działania, bądź jego forma, przekraczają granice efektywności funkcjonowania kontroli społecznej w danej zbiorowości.

Drugim istotnym pojęciem koncepcji Wodza jest kontrola społeczna. Stanowi ona najważniejszy element potencjalnych działań animacyjnych w osiedlach, mających na celu niwelowanie patologii. Podstawowymi źródłami kontroli społecznej są instytucje społeczne¹⁵³, przez które autor rozumie formalnie zorganizowane grupy osób, stawiające sobie pewne cele. Zatem administracja osiedli, samorząd osiedlowy, szkoły, placówki służby zdrowia, Milicja Obywatelska to instytucje odpowiedzialne za egzekucję kontroli społecznej. Także sąsiedztwo ma tu do odegrania ważną rolę, ze względu na istotne znaczenie dla definiowania patologii. Autor wskazuje też nieformalne sposoby kontroli społecznej, przez co należy rozumieć opinie oddolne – na przykład zwracanie uwagi przez mieszkańców na obserwowane przypadki łamania norm.

Badania patologii w osiedlach mieszkaniowych¹⁵⁴ miały nastawienie praktyczne: chodziło o optymalizację procesów kształtowania stosunków społecznych w miastach. Mimo że teoretycznym punktem wyjścia było pojęcie dezorganizacji społecznej, Wódz zwrócił uwagę, że ważniejsze okazało się zorganizowanie życia społecznego, a nie dezorganizacja (Wódz 1982). Procedura badań zawierała intencję budowy modelu postępowania profi-

¹⁵³ Jest to rozumienie instytucji bliskie pojęcia urzędu instytucjonalnego – w kategoriach Sowy (1988).

¹⁵⁴ Badania przeprowadzone były w latach 1978–1980 w osiedlach kilku śląskich miast.

laktycznego. By to jednak było możliwe, niezbędne było uprzednie rozeznanie cech społecznych osiedla mieszkaniowego.

Wódz łączy kontrolę społeczną z więzią i identyfikacją. Zakłada, że poczucie więzi (przynależności) osiedlowej prowadzi do aktywności społecznej, mającej korzystne skutki z punktu widzenia kontroli społecznej. Podane przez autora przykłady patologii są stosunkowo niekontrowersyjne. Są to mianowicie: alkoholizm, chuligaństwo i wandalizm, zaniedbywanie opieki nad dziećmi, kradzieże, zanieczyszczanie klatek schodowych itp., awantury i zakłócanie porządku (Wódz 1982, 1985b). Hetmańczyk (1985) dowodzi, że przyczynami pojawiania się patologicznych zjawisk są: słabość życia kulturalnego, prymitywne warunki bytowe, lokalizacja punktów gastronomicznych niskich kategorii, pielęgnowanie patologicznych tradycji i obyczajów, zaniedbywanie obowiązków rodzicielskich.

Jakościowe badania przeprowadzone w śląskich miastach, w latach osiemdziesiątych, pokazały istnienie enklaw patologii, zamieszkiwanych przez tzw. „chacharów” czy też „margines społeczny”. Jednocześnie kontrola norm społecznych nie zawsze była stosowana. Na przykład pijaństwo bywało traktowane „z przymrużeniem oka” w niektórych okolicznościach. Badania pokazywały, że reakcje mieszkańców na przypadki łamania norm były raczej słabe. Hetmańczyk (1985) pisze wręcz o wyrozumiałości i pobłażliwości wobec łamania norm, zwłaszcza wobec „chacharów”, którzy, mimo że uciążliwi, to jednak byli tolerowani przez sąsiadów, ze względu na ich zasiedzenie i długą obecność w sąsiedztwie. Trzeba jednak dodać, że w badanych przez Wodza (1982) osiedlach odpowiednio 42% oraz 34,5% badanych zadeklarowało, że mieszkańcy reagują, gdy mają do czynienia z zachowaniami chuligańskimi.

Wódz (1982) wskazuje na znaczenie więzi społecznej, której wzmocnienie może skutkować wyższym poziomem kontroli społecznej. Badania potwierdzają, że mają wpływ na siłę więzi (i identyfikacji¹⁵⁵) typ zabudowy i poziom wyposażenia materialnego. Badania w starych dzielnicach mieszkaniowych skłaniają Wodza (1989b) do twierdzenia, iż substandardowe wyposażenie starych dzielnic, brak usług, słaby dostęp do terenów zielonych, złe warunki komunikacyjne zwiększają poziom patologii.

Jednak stwierdzenie zależności między zmiennymi urbanistycznymi a poziomem patologii pozwala na sformułowanie ogólnych wytycznych dotyczących projektowania urbanistycznego i architektonicznego, lecz nie na bezpośrednie operacyjne wskazówki. Dlatego inne czynniki oddziałujące na siłę więzi Wódz uznaje za ważniejsze. Autor wskazuje, że – po pierwsze – siła więzi rośnie wraz z czasem zamieszkiwania. Po drugie, pewną rolę

¹⁵⁵ W podobny sposób identyfikację lokalną, jako wskaźnik więzi, traktuje Starosta (1995).

w rozwoju siły więzi odgrywają kobiety. Po trzecie, można stwierdzić „dyfuzję towarzyską” więzi¹⁵⁶. Przede wszystkim jednak wzmocnienie siły więzi może być stymulowane poprzez instytucje.

Wódcz proponuje pewną ramową metodę walki z patologiami społecznymi w osiedlach, która opiera się na aktywnej roli instytucji. Poprzez dostarczanie odpowiedniej wiedzy na temat patologii, mogą one wpływać na zmiany świadomości i w konsekwencji stymulować rozwój więzi, poczucie przynależności i identyfikacji osiedlowej, a to z kolei oddziałuje na aktywność społeczną i czyni kontrolę społeczną skuteczniejszą. Instytucją, która w naturalny sposób powinna zajmować się taką animacją lokalną, jest samorząd osiedlowy. Wódcz zajmuje jednak pragmatyczne stanowisko, stwierdzając, że niekoniecznie taką rolę musi spełniać właśnie samorząd, mogą to być też inne instytucje, w zależności od lokalnych tradycji i okoliczności. Czynnikiem, który skłaniał autora do ostrożności, była niska znajomość samorządu, co ujawniło się w badaniach. W jednym z badanych osiedli 17%, zaś w drugim 7% badanych dobrze oceniało działanie samorządu osiedlowego. Jednocześnie brak odpowiedzi wyniósł ponad 40% w obydwu przypadkach. Wódcz twierdzi, że jest to dowód małego zainteresowania mieszkańców problemami samorządu osiedlowego.

Warto jeszcze zwrócić uwagę na to, że badania dają wyraźny obraz percepcji sprawstwa. Badani wskazywali na pijanych oraz na młodzież jako źródła patologicznych zachowań. Co ciekawe, respondenci pytani, kto jest ofiarą tych zachowań, odpowiadali najczęściej: „wszyscy”, „mieszkańcy osiedla”, co według Wodza stanowi dowód na istnienie specyficznej więzi osiedlowej.

Patologia i normy a ład społeczny

Wódcz łączy kategorie normy społecznej oraz patologii społecznej z kategorią ładu społecznego. Jest to podejście nietypowe, gdyż w zgodzie z tradycją – zapoczątkowaną przez Ossowskiego (1983) – ład społeczny jest pojęciem odnoszącym się do sfery makro. Przy czym dotyczy to najwyższego poziomu ogólności, który można porównać do takich kategorii, jak formacja społeczno-ekonomiczna – w ujęciach marksistowskich, czy do typologii *Gemeinschaft-Gesellschaft*. W takim ujęciu używają tego pojęcia: Ekiert (1983), który łączy ład społeczny z działaniami zbiorowymi; Cichocki (1989), analizując termin podmiotowość i odnosząc go do generalnych typów ładu w sensie Ossowskiego; Kolarska-Bobińska (1984), włączając pojęcie ładu do analiz organizacyjnych i systemowych; Zawiślak (1994), analizując system

¹⁵⁶ „Dyfuzja towarzyska” wydaje się zjawiskiem analogicznym do *bridging social capital*.

gospodarczo-polityczny; Rychard (1997), analizując demokrację w kategoriach ładu. W każdym przypadku ład rozumiany jest makrosystemowo¹⁵⁷.

Raczej rzadko pojęcie ładu jest aplikowane do analiz w skali mikrospołecznej. Ossowski (1968) wiązał ład z kontrolą społeczną i odpowiadającymi jej typami osobowości. Marody (1987) odnosiła to pojęcie do sensu zbiorowego¹⁵⁸ oraz indywidualnych motywacji i dyspozycji. Wnuk-Lipiński (1990) analizował siłę małych grup w monocentrycznym społeczeństwie masowym, które pojawiło się w Polsce po drugiej wojnie światowej. Autor stwierdził, że małe grupy są silne i żywotne w systemie monocentrycznym. Stanowiły one źródło tożsamości i integracji społecznej, dawały azyl i oparcie. W latach osiemdziesiątych ich rola wzrosła. Wnuk-Lipiński wyróżnił trzy porządki w społeczeństwie monocentrycznym: a) organizacyjny (odnoszący się do instytucji), b) stratyfikacyjny (dotyczący ról i pozycji), c) mikrostrukturalny. Sfera prywatna może funkcjonować, zdaniem autora, dzięki małym grupom – mikrostrukturom. Dzięki nim dochodzi bowiem – stwierdza autor – do integracji normatywnej (odnosi się ona do skuteczności kontroli społecznej) oraz integracji funkcjonalnej (wiąże się ona z jednostkowym poczuciem wsparcia i solidarności grupowej). Autor wskazuje trzy strategie funkcjonowania w rzeczywistości społecznej. Strategie te są zorientowane na: a) mikrostruktury, b) kościół, c) władzę. Badania pokazują, że silna integracja funkcjonalna z kościołem lub władzą łączy się z silną integracją normatywną. W przypadku grup pierwotnych taka sytuacja nie miała miejsca – aspekt normatywny i funkcjonalny były rozdzielone. Badani kładli nacisk na jedno albo na drugie – oczekiwali pomocy, lecz nie zawsze skłonni byli do podległości normom.

Analizy Wnuka-Lipińskiego, choć dotyczące poziomu mikro, nie odnosiły się do społeczności lokalnych. Miały one raczej charakter rozważań modelowych. Próbę aplikacji pojęcia ładu do analiz społeczności lokalnych podjęła Turska (1990). Autorka wskazuje, na przykładzie trzech małych miast, że ład państwa totalitarnego przekładał się na dewastację społeczności lokalnych. Wpływ makrosystemu budował w społecznościach lokalnych kompleks poddanego, pozbawiając je podmiotowości i aspiracji. Autorka dowodziła, że lokalizm stanowić może nowy typ ładu społecznego, oparty na samorządności i samoorganizacji, gdzie lokalne społeczności mają stanowić podstawę życia społeczno-politycznego (Łojko 1994, 1996; Sowa

¹⁵⁷ Ciekawe z tego punktu widzenia podejście prezentuje Narojek (1991, 1994), który analizuje mechanizmy i przejawy realnego funkcjonowania scentralizowanego systemu, zderzając owe realia z ideologicznymi założeniami.

¹⁵⁸ Przez sens zbiorowy autorka rozumie wartość lub zbiór wartości, które ukierunkowują zbiorowy wysiłek społeczeństwa i które zarazem stanowią podstawę akceptacji (aktywnej lub pasywnej) władzy przez społeczeństwo.

1989). Starosta (1995) zastosował pojęcie ładu do badania relacji między globalnymi wzorami porządku a wzorami empirycznie występującymi na poziomie lokalnym. Odmienne jednak niż w przypadku wspomnianych badań Turskiej, cel tych badań był diagnostyczny - chodziło o stwierdzenie, jaki typ ładu można zaobserwować na poziomie lokalnym.

Inne podejście prezentuje Wódz (1985b, 1985a). Aplikuje on pojęcie ładu społecznego do społeczności lokalnych, sytuując te terminy blisko pojęcia organizacji życia społecznego w dzielnicy. Wiąże je też z systemem wartości oraz norm ukształtowanych funkcjonalnie w danej dzielnicy. Ład, stosownie do tego ujęcia, buduje się lokalnie, na bazie tradycji oraz warunków życiowych, przy danym składzie społecznym. Obowiązuje on lokalnie - wewnątrz dzielnicy. Na ład składają się niesformalizowane normy, ujawniające się przy okazji ich łamania.

Wódz (1989a) wskazuje, że ład społeczny istniejący w ramach lokalnego życia społecznego, ma charakter ukryty i ujawnia się w sposób negatywny w postaci reakcji na jego naruszenie. Teza ta ma konsekwencje metodologiczne. Otwiera ona bowiem możliwość badania dość trudnej w operacjonalizacji kategorii teoretycznej. Jednocześnie takie ujęcie pozwala mówić o ładzie społecznym na poziomie lokalnym.

Wódz wychodzi od twierdzenia, że łamanie ładu przez członka grupy prowadzi do wykluczenia tej jednostki. Zauważa jednak, że istnieje pewien margines - bufor. Jakiś zakres łamania norm jest przez społeczność akceptowany lub tolerowany. Niektóre zjawiska, choć oceniane negatywnie, nie wywołują aktywnej dezaprobaty, gdyż są traktowane jako marginesowe lub wynikające z kolei rzeczy. Ład, z tego punktu widzenia, ma charakter dynamiczny. Konstytutywnym elementem ładu jest kontrola społeczna. Badania przeprowadzone przez Wódza (1985a) w Bogucicach (dzielnicy Katowic) pokazały, że punktem odniesienia norm (i ładu) były wartości społeczne: praca, solidarność grupowa, szacunek dla rodziców itd. Kontrola była sprawowana przez parafię, szkołę, rodzinę, sąsiadów. Łamanie norm spotykało się z niechęcią, zaś całkowita dezaprobatą dla czyichś zachowań prowadziła do wykluczenia. Wódz (1990) stwierdził obecność wielu systemów normatywnych w zbiorowościach. Łamanie zasad, wynikających z lokalnych struktur normatywnych, prowadzić mogło do wykluczenia. Wódz zwrócił jednak uwagę na to, że istnienie wielu ładów (systemów wartości) powoduje, że jednostka może być wykluczona, nawet jeśli przyjmuje wartości nieakceptowane lokalnie. Mogą być one chwalebne z innego punktu widzenia. Co więcej, społeczności wypracowują metanormy, które określają reguły przechodzenia między ogólnymi normami a normami danej społeczności (Wódz 1990).

Porównując sytuację w nowych (Nowa Huta) i starych (dzielnice miast śląskich) dzielnicach mieszkaniowych, Wódz (1989b) stwierdza, że patolo-

gie występują w obydwu przypadkach. Jednak ich źródła mają odmienny charakter. Po pierwsze, biorąc pod uwagę urbanistyczne źródła patologii, w starych dzielnicach podstawową rolę odgrywa niedostateczne wyposażenie materialne. W nowych dzielnicach z kolei, wyposażenie jest znacznie lepsze, lecz błędy w projektowaniu urbanistycznym (np. taki kształt i usytuowanie terenów spacerowych, które sprzyjają przestępczości) też prowadzą do wzrostu poziomu patologii. Druga kwestia – ważniejsza – polega na tym, że w starych dzielnicach mieszkaniowych mamy do czynienia z ustabilizowanym ładem. Bez względu na jego lokalny kształt, ład ten jest stosunkowo trwały, zaś jego łamanie spotyka się z reakcją. Inaczej jest w przypadku nowych dzielnic, gdzie zachodzą duże zmiany, związane z procesami adaptacyjnymi. W dzielnicach tych obowiązują jeszcze normy z poprzednich miejsc zamieszkania, a jednocześnie zaczynają działać normy formalne w nowej dzielnicy oraz normy spontanicznie tworzone, stanowiące załączek nowego ładu. W efekcie patologia społeczna jest w takim przypadku wynikiem braku ugruntowanego ładu.

Kontrola społeczna

Wódz podkreśla rolę instytucjonalnych agend kontroli: szkoły, parafii itd. Kryczka (1981), zgodnie z koncepcją Turowskiego, wskazuje na doniosłą rolę innego podmiotu – opinii osiedlowej. W badaniach osiedli lubelskich z lat siedemdziesiątych, ponad 40% badanych stwierdziło, że na ich osiedlu działa opinia publiczna. Uznawali oni także, że należy się liczyć z opinią mieszkańców. Społeczność osiedlowa dla wielu mieszkańców stanowiła ważny układ odniesienia normatywnego – ważniejszy od innych (np. opinii kolegów z pracy). Mieszkańcy oczekiwali, by sąsiedzi nie zakłócali spokoju, dbali o porządek, moralnie się prowadzili. Choć zakres spraw podległych kontroli wygląda, na pierwszy rzut oka, na odmienny od wskazanych przez Wodza, to jednak wydaje się, że jest to związane głównie z odmiennym podejściem badawczym. Faktyczny zakres zachowań objętych unormowaniem jest prawdopodobnie podobny.

Warto zauważyć, że zarówno w przypadku ujęcia prezentowanego przez Wodza, jak i przez Kryczkę, mamy do czynienia z nieformalnymi przejawami kontroli społecznej. Stańczyk (1990), odwołując się do koncepcji Wodza, wskazuje, że osiedlowa kontrola społeczna przybiera postać wstydu. W tych miastach, gdzie więź i poczucie tożsamości są silne (bazują na tradycji), poczucie wstydu daje się silniej zaobserwować.

Kwestią kontroli społecznej zajmowała się też Turska (1982), badając deklaracje na temat reakcji na działanie naruszające normy (niewłaściwa opieka nad dziećmi i młodzieżą; znęcanie się nad dziećmi i rodziną; kłót-

nie i burdy lokatorów; niewłaściwe użytkowanie mieszkań; niszczenie urządzeń osiedlowych; działanie administracji osiedlowej sprzeczne z interesami mieszkańców). Turska wskazuje szereg agend kontroli: opinię osiedlową (co oznacza reakcję w postaci zwracania uwagi); instytucje osiedlowe (reakcja: interwencja w instytucjach osiedlowych); inne agendy (reakcja: interwencja w instytucjach pozaosiedlowych). Interwencje w instytucjach osiedlowych dotyczyły najczęściej sytuacji niszczenia urządzeń osiedlowych (prawie 50% wskazań). Z kolei prawie połowa badanych deklarowała brak reakcji w przypadku burd. Natomiast Kryczka (1981) stwierdził w badaniach, że na fakt zniszczenia ławki zareagowałoby 75% respondentów. Pozostali stwierdzili, że naraziliby się jedynie na kłopoty, a i tak nic by to nie dało.

Turska zaobserwowała silną potrzebę obrony norm¹⁵⁹ przynajmniej na poziomie deklaracji. Mieszkańcy generalnie deklarowali gotowość reagowania na łamanie norm i wiedzieli, gdzie adresować uwagi. Co ciekawe, osoby skłonne do reakcji na łamanie norm gotowe były to czynić w każdej sytuacji (nie była to jednak grupa duża). Brak gotowości do reakcji również miał charakter generalny. Natomiast dodatni wpływ na gotowość do reakcji miały wyższe wykształcenie oraz wyższy dochód. Deklaracja reakcji na łamanie norm wiązała się też z poinformowaniem o istnieniu samorządu oraz z gotowością działania w samorządzie.

Patologia i normy społeczne w osiedlach - podsumowanie

Spojrzenie na organizację życia społecznego w osiedlach przez pryzmat patologii społecznych oferuje duże możliwości analityczne. Przede wszystkim kieruje ono uwagę na dynamikę życia lokalnego, pokazuje ludzkie działania i reakcje na nie. Ponadto jest to podejście normatywne. Koncentruje uwagę na patologjach życia lokalnego, siłach wytrącających społeczność ze stanu równowagi. To z kolei wymusza wskazanie przyczyn takiego stanu rzeczy. Normy społeczne, które stanowią jedną z podstawowych jednostek analizy, pokazane są w działaniu, a nie jako statyczny atrybut pewnych zbiorowości. Badania Wodza dotyczą w znacznie większej mierze „norm w działaniu”, niż na przykład badania Machaj (1994a), które obejmują niekiedy podobne zagadnienia (np. reakcje społeczne na nieakceptowane sytuacje), lecz koncentrują się na zjawiskach świadomościowych (konstrukcjach ról społecznych, społecznej definicji ładu itp.). Przewaga podejścia zaproponowanego przez Wodza polega między innymi na włączeniu w obszar analiz instytucji spo-

¹⁵⁹ Co, w kategoriach Wodza, świadczy o istnieniu ładu społecznego.

łecznych, przez co badanie życia społecznego na poziomie lokalnym nie sprowadza się do wymiaru władzy lokalnej¹⁶⁰.

Jednak, biorąc pod uwagę pytania postawione w niniejszej pracy, podejście to niesie ze sobą pewne trudności. Pierwszy kłopot wiąże z koniecznością zdefiniowania dewiacji i patologii. Punktem odniesienia jest bowiem likwidacja patologii, zaś jej zdefiniowanie jest trudnym zadaniem. J. Wódz dyskutuje to zagadnienie w wielu publikacjach. Przyjęte przez autora pragmatyczne rozwiązanie stanowi punkt wyjścia do ciekawych badań, lecz oparcie (nawet częściowe) definicji patologii na subiektywnych definicjach formułowanych przez reprezentantów samych badanych społeczności, niesie trudności. Wymaga bowiem – przy założeniu wielości systemów wartości – przyjęcia, arbitralnego w gruncie rzeczy, punktu odniesienia. Jeśli zmiana statusu i roli przynosi wykluczenie danej osoby ze społeczności, mimo że nic złego nie uczyniła (Wódz 1985a), to badacz nieuchronnie musi założyć istnienie konkurencyjnego ładu społecznego, co najmniej równoważnego ładowi wewnątrzgrupowemu.

Po drugie, badanie społeczności lokalnych przez pryzmat patologii zakłada, w pewnym sensie, funkcjonalistyczne domniemanie stanu równowagi¹⁶¹. Istnienie patologii zakłada bowiem możliwość jej likwidacji. To jednak trudno sobie wyobrazić. Trzeba pamiętać, że omawiane badania dotyczyły dzielnic „trudnych”, gdzie patologie można było stosunkowo łatwo zidentyfikować. Cóż jednak miałyby przynieść udane zaaplikowanie procedury animacji społecznej? Zapewne powinno zmniejszyć poziom patologii. Pojawia się jednak pytanie – jaki jej poziom uznać za satysfakcjonujący? Nie jest to sprawa jasna. Przykładowo badania sprzed ćwierćwiecza pokazują pijaństwo jako problem najważniejszy. Jak się wydaje, siłą przemian ekonomiczno-społecznych zmieniły się w Polsce zwyczaje dotyczące picia alkoholu¹⁶². Nie jest jasne, czy w świetle założeń autora oznacza to zmniejszenie się poziomu patologii na osiedlach. Następną kwestia dotyczy odróżnienia norm formalnych i nieformalnych. Mimo że Wódz dokonuje tego podziału, wydaje się, że nie wyciąga z niego konsekwencji teoretycznych¹⁶³. Proponowana procedura działań animacyjnych (Wódz 1982) w zasadzie nie uwzględnia tego podziału. Sfery prywatna i publiczna mają w pracach Wodza postać amalgamatu.

¹⁶⁰ Trzeba zauważyć, że Wódz używa pojęcia instytucji społecznej w rozumieniu „organizacyjnym”, co odpowiada pojęciu „urządzenia instytucyjnego” w sensie Sowy (1988).

¹⁶¹ Świątkiewicz (1985) przyjmuje za punkt odniesienia pojęcie normalności.

¹⁶² Można postawić hipotezę, że spotkanie pijanego na ulicy jest obecnie rzadkością, porównując z okresem sprzed 20–35 lat (zwłaszcza jak pamiętać ówczesny wygląd ulic po 15. każdego miesiąca).

¹⁶³ Zwłaszcza gdy wziąć pod uwagę podejście E. Ostrom.

2.7. Systemowe podejście do miasta

Specyficzne podejście do badań miasta związane jest z aplikacją teorii systemów. Miasto traktowane jest w tym przypadku jako system społeczny, zaś badane jest przede wszystkim współdziałanie elementów systemu, warunki stabilności i rozwoju systemu, oraz jego przekształcenia.

Jałowiecki (1968) w badaniach osiedli Wrocławia położył nacisk na funkcje przestrzeni - całego miasta, jak i dzielnic. Analizowane były warunki mieszkaniowe, transportowe, dostępność usług, z uwagi na charakterystyki społeczno-demograficzne osiedli. Autor przedstawił też zarys systemowego podejścia do badań nad miastem (Jałowiecki 1972). Miasto zostało tu potraktowane jako system w sensie Bertalanffy'ego. Funkcje systemu miejskiego Jałowiecki odnosi do ujęć funkcjonalnych w socjologii, gdzie definiowany jest system społeczny, struktura tego systemu, wydzielane są jego części składowe. Podejście to, nawiązujące do marksizmu i Parsonsa, umożliwia analizę dynamiki systemu i jego rozwoju. Pomaga ono w analizie zachowań przestrzennych w mieście, potrzeb transportowych, ruchliwości. Wykorzystywane jest też w teoriach lokalizacji.

Systemowe podejście zastosowali także Bury *et al.* (1993), wskazując trzy zasadnicze elementy: a) użytkowników; b) funkcje (działalność pewnych ludzi czy organizacji pogrupowane w pewne kategorie o zbliżonych cechach); c) zagospodarowanie. Ujęcie to ma charakter ogólny i ambicje objęcia całości życia miejskiego. Inne podejście, choć mieszczące się w obszarze teorii systemów, zaproponował Wallis, który kładł nacisk na elementy społeczne i zwłaszcza kulturowe w systemie miejskim. Wallis (1977) wydzielił podsystemy ogólnego systemu miejskiego. Obok swoistego podsystemu urbanistycznego można wskazać podsystem społeczny, w skład którego wchodzi następujące elementy: skład demograficzny miasta, struktura zawodów, instytucje (np. kluby sportowe), struktury nieformalne, wartości kulturowe.

Wallis zaproponował zarys systemowego podejścia do funkcjonowania społecznego osiedlowych jednostek mieszkaniowych. Zwrócił on uwagę na znaczenie kanałów informacyjnych oraz procesów poznawczych dla funkcjonowania systemu. Wskazał też warunki oraz procesy (w sensie zbliżonym do funkcji systemu) realizowania wartości społecznego współżycia w ramach systemu osiedlowego. Są to: potrzeba bezpieczeństwa, potrzeba oddźwięku emocjonalnego, realizacja ról społecznych, realizacja prestiżu, integracja i identyfikacja społeczna. Wallis podkreślił, że w ramach systemu miejskiego wskazać można szereg wartości: estetyczne, egzystencjalne, przestrzenne.

Rozbudowaną koncepcję osiedli nawiązującą silnie do podejścia systemowego zaproponowała Turska (1985, 1982). Dotyczy ona działania samorządności osiedlowej w latach siedemdziesiątych¹⁶⁴. Punktem wyjścia była konstatacja kompleksowości problematyki aktywności samorządowej mieszkańców w osiedlach¹⁶⁵. Przegląd literatury przeprowadzony przez autorkę w latach siedemdziesiątych nie dał jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, co determinuje aktywność samorządową mieszkańców. Istotne czynniki, które dały się odnaleźć to: wielkość miast, typ zabudowy, typ i poziom infrastruktury techniczno-usługowej, typ własności zasobów mieszkaniowych, struktura społeczno-demograficzna i społeczno-zawodowa mieszkańców, tradycje kulturalne danego regionu, stopień zorganizowania życia społecznego w osiedlu (w tym - w zrzeszeniach).

Autorka wyciąga wnioski, że badania dotyczące samorządności osiedlowej powinny mieć charakter kompleksowy. Osiedle jest traktowane jako system społeczno-organizacyjny, który jest złożony (dadzą się w nim wyodrębnić pewne części składowe), posiada pewien cel, narzędzia zarządzania, środki systemu. Da się też wskazać krąg zewnętrzny systemu - otoczenie. Model samorządności osiedlowej zawiera następujące elementy: a) regulacje normatywne; b) władze lokalne (urząd miasta, rada narodowa, PZPR, SD, ZSL); c) organy samorządu mieszkańców; d) osiedlowe organizacje społeczno-polityczne oraz osiedlowe placówki; e) mieszkańcy.

Turska podkreśla, że analiza działania systemu osiedlowego wymaga wzięcia pod uwagę regulacji prawnych. Uregulowania te otwierają przestrzeń dla układów, które mogą mieć charakter zarówno funkcjonalny, jak i dysfunkcyjny - z punktu widzenia rozwoju samorządności. Należy też odróżnić, powiada Turska, normy sprzyjające rozwojowi instytucji samorządności od norm sprzyjających rozwojowi grupy samorządowej (mieszkańców).

Autorka wskazuje też pewne stymulatory, przez które rozumie czynniki prowadzące do: a) zgodności między normatywnym modelem samorządu mieszkańców a faktycznie realizowanym; b) zgodności między modelem realizowanym a potrzebami; c) zgodności między modelem normatywnym, faktycznie realizowanym a społecznie akceptowanym i postulowanym. Z powyższej koncepcji wynikają pewne możliwości aktywizacji osiedlowej społeczności. Turska wskazuje trzy zasadnicze typy aktywizacji. Są to: (a) aktywność odgórnie sterowana i kontrolowana; (b) aktywizacja spontaniczna - oddolna; (c) komplementarna: organizowana przez makrostruktury

¹⁶⁴ Badania były następnie kontynuowane w latach osiemdziesiątych i na początku dziewięćdziesiątych.

¹⁶⁵ Na znaczenie kompleksowości badań lokalnych zwrócił uwagę także Jałowiecki (1986).

paralokalne i mikrostruktury – mieszkańców. Turska szczególną uwagę przykładu do aktywizacji komplementarnej. Problem leży bowiem w relacji regulatorów autonomicznych oraz politycznych. Regulatory autonomiczne same nie są w stanie zadziałać i jedynie mogą tworzyć pewną „energię potencjalną”. Dlatego główna rola musi zostać przypisana stymulatorom prawnym. Są one podstawowym instrumentem decentralizacji uprawnień. Jednak Turska wskazała na obecność konfliktu w systemie: wyzwalone przez system normatywny aspiracje samorządowe były manipulowane i blokowane przez różne podmioty struktury ponadlokalnej, miasta i osiedla. Było to związane z tym, że jednostka osiedlowa nie była autonomiczna, duży wpływ na nią wywierał krąg zewnętrzny. Źródeł poparcia dla systemu samorządowego należało szukać w działaniu samych mieszkańców, wsparciu ze strony organizacji politycznych i społecznych oraz placówek osiedlowych, a także we wsparciu z otoczenia zewnętrznego. Model zaproponowany przez Turską daje możliwość sformułowania pewnych hipotez dotyczących działania samorządności osiedlowej. Autorka formułuje trzy następujące hipotezy: (1) mało efektywne funkcjonowanie stymulatorów zewnętrznych (co związane może być na przykład z cechami osobowościowymi działaczy) prowadzić może do przekształcenia instytucji samorządu mieszkańców w „samorząd komitetów” lub „samorząd przewodniczącego”; oznacza to rozwój organów samorządności zamiast samorządności; (2) kontakty między stymulatorami organizacyjnymi (władze miasta) a stymulatorami społecznymi mogą prowadzić do: a) partnerstwa, b) odgórnego sterowania samorządem, c) społecznego wymuszania; (3) obiektywne zmienne kontekstowe (np. standard wyposażenia w danym osiedlu) mogą wpływać na model samorządu i procesy samorządowej integracji.

W ramach powyższej konceptualizacji, Turska (1985) przedstawiła wyniki swoich badań dotyczących osiedli, zrealizowanych w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych. Analizie podlegały przede wszystkim postawy samorządowe. Autorka prześledziła determinanty aktywności działaczy i w tym zakresie badała stymulatory i bariery powstające na linii samorząd – jego organizacyjne otoczenie.

Turska poddała analizie pozycję samorządu mieszkańców w ogólnej strukturze wpływów na sprawy osiedla. Wskaźnikami były opinie mieszkańców oraz działaczy osiedlowych. Mieszkańcy uznawali, że największy wpływ mają władze spółdzielni i administracja osiedla, na piątym miejscu znalazł się samorząd osiedlowy, zaś na siódmym miejscu – mieszkańcy. Z kolei działacze na najwyższej pozycji umieścili samorząd osiedlowy, co zdaniem Turskiej stanowiło przejaw „urzędowego optymizmu” i było elementem dysfunkcyjnym, gdyż świadczyło o dużej rozbieżności między opiniami mieszkańców (i rzeczywistością) a przekonaniem urzędników. Na

tej podstawie Turska postawiła diagnozę słabych związków działaczy ze środowiskiem osiedlowym.

Autorka dokonała też analizy postulowanej struktury wpływów. Okazało się, że działacze chcieli decentralizacji – ale przede wszystkim dla siebie, zaś mniej dla mieszkańców. Kierownicy jednostek infrastrukturalnych osiedla też nie widzieli potrzeby angażowania mieszkańców. Mieszkańcy, z kolei, chcieliby większego wpływu na działanie osiedla.

Opinie na temat postulowanej reprezentacji pokazały ciekawe zjawisko. Zdecydowana większość decydentów deklarowała, że samorząd powinien reprezentować interesy mieszkańców osiedla (95%), zaś najslabiej taką opinię wspierali mieszkańcy – 75% spośród nich uznawało, że powinna to być organizacja inspirowana przez mieszkańców. Zdaniem Turskiej, decydenci i kierownicy instytucji osiedlowych myśleli kategoriami polityczno-normatywnymi (życzeniowymi). Samorząd powinien być, według nich, organizacją kształtującą życie osiedla i powinien mieć kompetencje nie tylko osiedlowe, ale i miejskie. Działacze wykazywali w tym zakresie zbieżność opinii z kierownikami, lecz dodatkowo chcieliby też być niezależni od administracji. Sytuacja samorządu osiedlowego była złożona: aktywność mieszkańców była niska, samorząd był podporządkowany administracji, całość zaś odgórnie kierowana przez miasto. Nastąpiła instytucjonalizacja postaw w kierunku wyznaczonym uwarunkowaniami organizacyjnymi osiedla i wymogami płynącymi z systemu miejskiego – a nie w kierunku zależności od mieszkańców. Na podstawie powyższych analiz Turska postawiła tezę, że działacze i decydenci stanowili przeszkodę w samorządowej aktywizacji mieszkańców miasta¹⁶⁶.

Turska dokonała też analizy preferowanych cech modelowych samorządu mieszkańców. Autorka wylicza trzy stymulatory samorządności dotyczące modelowych relacji między samorządem mieszkańców a jednostkami zajmującymi się infrastrukturą osiedla. Były to: a) potrzeba działań koordynujących przedsięwzięcia na rzecz osiedla, zaś występowanie takiej potrzeby u kierowników osiedlowej infrastruktury stanowić miało stymulator samorządności; b) poinformowanie kierowników o istnieniu samorządów mieszkańców; c) otwartość kierowników na współpracę z mieszkańcami. Z kolei jako bariery samorządności, dotyczące modelowych relacji między samorządem mieszkańców a jednostkami zajmującymi się infrastrukturą osiedla, Turska wskazała: a) konfliktowy układ zadań (samorządy są lokalne, zaś infrastruktura paralokalna); b) fragmentaryczną znajomość przez kierowników zadań samorządów; c) ograniczoną liczbę form współpracy (sprowadzającą się do organizowania spotkań); d) brak dostrzegania funkcji

¹⁶⁶ Analogiczne tezy stawia Łojko (1985).

koordynacyjnej (potencjalnej) przez samorząd – ze strony kierowników; e) brak wiedzy u działaczy, jakie jednostki infrastruktury u nich działają; f) przekonanie, że koordynacja dotycząca infrastruktury osiedlowej jest trudna.

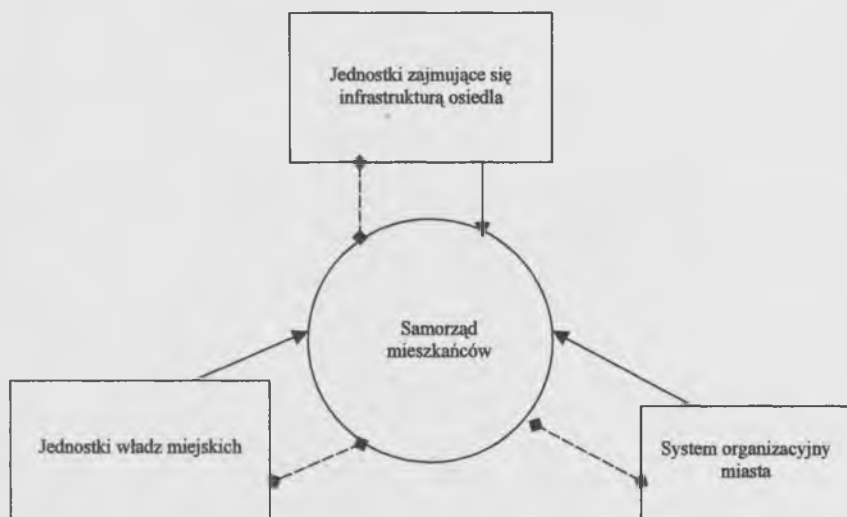
W zakresie relacji między samorządem a jednostkami władz miejskich Turska wskazała następujące stymulatory samorządności: a) wprowadzenie samorządu mieszkańców do lokalnego systemu politycznego; b) określenie kanałów przepływu informacji między samorządem a organami władzy (zagwarantowanie procedur nakazujących rozwiązywanie problemów z udziałem samorządu); d) zagwarantowanie minimum bazy materialnej dla samorządu.

Bariery w zakresie relacji między samorządem a jednostkami władz miejskich to: a) niejasne określenie kompetencji; b) nakładanie się kompetencji (organy administracji terenowej są jednocześnie organami rad narodowych oraz administracji państwowej, co osłabia ich związek z samorządami); c) niejasne kompetencje w aktach prawnych dotyczących relacji między samorządami a administracją (niejasności dotyczących finansowania działania samorządu mieszkańców); d) niejasności co do wyborów organów samorządu mieszkańców.

W zakresie relacji między samorządem a systemem organizacyjnym miasta Turska wskazała następujące stymulatory samorządności: a) radni miejscy są jednocześnie działaczami rad samorządu mieszkańców; b) ocena działania samorządu mieszkańców przez działaczy jest dla nich źródłem satysfakcji; c) samorząd jest postrzegany – przez decydentów – jako forma aktywności mieszkańców; d) istnieje wysoki poziom poinformowania decydentów o działaniu samorządu mieszkańców.

Barierami w zakresie relacji między samorządem a systemem organizacyjnym miasta, sugerowanymi przez Turską, są: a) nieliczne kontakty na linii samorząd – terenowe organy administracji; b) model aktywności posiadany przez decydentów, sprowadzający się do „czynów masowych”; c) brak poparcia dla innych form aktywności społecznej mieszkańców; d) sposób oceny efektywności działania poprzez np. ocenę aktywności przewodniczącego a nie mieszkańców; e) brak znajomości potrzeb mieszkańców przez działaczy (co pozbawia ich m.in. siły przetargowej); f) sformalizowany charakter oceny działania samorządów; g) traktowanie samorządu przez decydentów poprzez pryzmat zewnętrznych źródeł zasilania – bez brania pod uwagę samych mieszkańców. Schemat relacji między samorządem a otoczeniem jest zaprezentowany na rysunku 3.

Podsumowując wyniki badań, Turska stwierdziła, że w świetle modelu systemowego przyjęte w latach siedemdziesiątych rozwiązania wzmocniły



Rys. 3. Relacje między samorządem mieszkańców a elementami otoczenia. Strzałki reprezentują stimulatory, zaś linie przerywane - bariery (na podstawie: Turska 1985)

struktury samorządu osiedlowego, lecz nie doprowadziło to do zwiększenia aktywności mieszkańców. Poprawę sytuacji przynieść mogłoby zrealizowanie następujących postulatów: a) przeprowadzenie ogólnej demokratyzacji¹⁶⁷; b) pozostawienie decyzji w sprawie powołania samorządu mieszkańcom; c) umożliwienie mieszkańcom dokonania wyboru reprezentantów; d) kształtowanie kultury w taki sposób, by mieszkańcy zrozumieli samorządność.

2.8. Samorządność osiedlowa

2.8.1. Wstęp

Odrębnym nurtem badań dotyczących życia osiedlowego są studia nad działaniem samorządności osiedlowej. Turowski (1982b) uznaje, że samorząd mieszkańców w polskich osiedlach, łączący zarządzanie z podejmowaniem decyzji (z udziałem mieszkańców), co ma miejsce w szczególności w przypadku osiedli spółdzielczych, stanowi oryginalne polskie doświadczenie oraz osiągnięcie w zakresie zarządzania i kierowania życiem mieszkańców w osiedlach mieszkaniowych. Badania Turowskiego, Kryczki

¹⁶⁷ Warto przypomnieć, że tekst pochodzi z połowy lat osiemdziesiątych.

i innych autorów dotyczyły tej problematyki, choć głównym obszarem ich zainteresowania były zjawiska związane ze skutkami działania instytucjonalnych form samorządu, przede wszystkim: więzi społecznej, identyfikacji, integracji społecznej, osiedlowej opinii publicznej, organizacji przestrzennej osiedli itd.

Turska z zespołem (Turska 1982, 1985, 1986, 1990; Łojko 1985a; Łojko *et al.* 1989) skoncentrowała uwagę na aspekcie samorządowym¹⁶⁸ osiedli. O ile Turowski badał głównie samorządność spółdzielczą, Turska odnosi się, bardziej ogólnie, do pojęcia samorządności w rozumieniu terytorialnym. Turska (1985) wskazuje dwie tradycje: samorządu spółdzielczego (wywodzącego się z Warszawskiej Spółdzielni Mieszkaniowej) oraz samorządu w osiedlach komunalnych, który ewoluował od samorządu spontanicznego, poprzez lokatorski (monofunkcyjny), aż po osiedlowy (wielofunkcyjny).

Badania na temat samorządu terytorialnego, w szczególności samorządu gminnego, prowadzone były przez wielu autorów. Badania te dotyczyły władzy lokalnej oraz rozwoju lokalnego. Od lat osiemdziesiątych szereg prac powstało w Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych EUROREG. Prace te przyjmują jednak najczęściej perspektywę porównawczą na poziomie krajowym i kładą nacisk na aspekt przestrzenny i ekonomiczny. Inne podejście reprezentują autorzy traktujący samorząd jako kontekst zainteresowań wspólnotami lokalnymi (Krzemiński, Śpiewak 2001; Gorzelak *et al.* 1999; Śmigielńska 2004; Dzieniszewska-Naroska 2004; *Lokalne społeczności obywatelskie* 2003; Starosta 1995; Lewenstein 1999; Machaj 1994a; Halamska 2001). Inni badacze: Trutkowski i Mandes (2005), Frykowski (2004), Zagala (2000, 2001), Wódz i Wódz (2000a) stosują pojęcie kapitału społecznego w kontekście wspólnot lokalnych i samorządu terytorialnego. Kurczewska (*et al.* 1998, 2004, 2006) i Woroniecka (2001) traktują wspólnoty lokalne i samorząd jako tło do bardziej teoretycznie zorientowanych analiz.

W swoim podejściu Turska kładzie nacisk na aspekt instytucjonalny i normatywno-organizacyjny samorządności. Dość podobną perspektywę przyjmuje Gąciarz (2004), która instytucje rozumie w kategoriach nowego instytucjonalizmu. Autorka analizuje proces instytucjonalizacji na wyższym szczeblu samorządności: powiatowym i wojewódzkim. Perspektywę instytucjonalną stosują też Swianiewicz *et al.* (2004), którzy używają modelu *Institutional Analysis and Development*, stworzonego przez E. Ostrom, do opisu

¹⁶⁸ Badania Turskiej prowadzone były w drugiej połowie lat siedemdziesiątych w osiedlach Wrocławia, Białegostoku, Słupska, Tarnobrzegu i Wrześni (i powtórzone później, w mniejszym zakresie, w 1983 roku). Pierwsze badania dotyczyły osiedli, zaś kluczem było pojęcie samorządności. Następne badania, prowadzone także w latach 1987-1990 dotyczyły trzech małych miast, zlokalizowanych w trzech różnych regionach kraju, zaś głównym obiektem zainteresowania były lokalne działania zbiorowe.

procesów decyzyjnych w miastach. Giza-Poleszczuk *et al.* (2000) aplikują podejście instytucjonalne, głównie w ujęciu Northa, do analiz transformacji systemowej. Kochanowicz i Pańków (1998) prezentują ciekawą aplikację podejścia instytucjonalnego do polskich realiów, analizując funkcjonowanie pracowniczych ogródków działkowych.

Szerokie badania dotyczące samorządności, głównie na szczeblu gmin, prowadzi, od lat sześćdziesiątych zespół kierowany przez Wiatra (początkowo – przez J. Szczepańskiego). Badania te miały w pewnym zakresie charakter porównawczy (w sensie międzynarodowym) oraz interdyscyplinarny. Aspekt socjologiczny obejmował głównie kwestię relacji między władzami lokalnymi a środowiskiem społecznym. Badania dotyczyły instytucji, mieszkańców oraz – w dużej mierze – liderów, co stanowi zwykle przedmiot zainteresowań politologicznych.

Pojęcie samorządności i samorządu osiedlowego

Idea samorządności terytorialnej jest rozmaicie interpretowana (Piekarra 1994, 1996). W ogólnym ujęciu zakłada ona, że wspólnoty lokalne są w stanie, za pomocą autonomicznych środków (norm), na określonej przestrzeni, integrować interesy (Ehrlich 1995). Samo pojęcie samorządności, zakres autonomii, formy i sposoby działania samorządu terytorialnego budzą spory. W szczególności kontrowersje dotyczą źródeł samorządności: czy stanowi ona „ustępstwo” ze strony państwa czy też to wspólnoty stanowią podstawę organizmu społecznego i państwo jest efektem ewolucji wspólnot samorządowych, które oddały część swych uprawnień na wyższy poziom (Ehrlich 1995). Współcześnie jednak, jak zwraca uwagę Gąciarz (2004), samorządność traktowana jest jako element demokratycznego ładu, opartego na konsensusie, a nie na przemocy. Uosobieniem tego ładu są wspólnoty lokalne. Jeśli uzyskują one status formalnoprawny – przekształcają się w zbiorowe podmioty działań¹⁶⁹.

Według Gąciarz samorząd jest jednocześnie formą rządzenia i elementem demokratycznego ładu, który w modelowym ujęciu opiera się na dwóch zasadach: względnej autonomii wobec struktur państwa centralnego i jego administracji oraz szerokiej partycypacji i mobilizacji w określaniu i rozwiązywaniu własnych problemów. Autorka dowodzi, że fundamenty samorządności mają charakter aksjologiczny i wymienia cztery wartości, leżące u podstaw samorządności: wspólnotowość, solidarność, lokalność, autonomiczność.

¹⁶⁹ Należy zwrócić uwagę, że autorka czyni punktem wyjścia pewne koncepcje (wizje) wypracowane w naukach społecznych i filozofii politycznej i wydaje się, że z nich wyprowadza istnienie wspólnot realnych. W efekcie mamy do czynienia z sytuacją, w której rzeczywistość społeczna spełniać ma – lepiej czy gorzej – założenia społeczno-filozoficznych dystynkcji.

Dla Gąciarz skuteczne zaspokajanie potrzeb i rozwój lokalny stanowi jeden z ostatecznych wyznaczników sprawnego samorządu. Autorka wychodzi jednak od modelowego i aksjologicznego rozumienia samorządu. W tej perspektywie analizowany jest też samorząd osiedlowy. Białas *et al.* (1985) wskazują na kilka zasadniczych sposobów rozumienia samorządu osiedlowego. Jest on: a) utożsamiany z reprezentacją mieszkańców; b) sprowadzany do systemu komitetów osiedlowych blokowych i domowych; c) stanowi - w szerokim ujęciu - subsystem państwowej organizacji społeczeństwa¹⁷⁰; d) traktowany jako tożsamy z zebraniem mieszkańców; e) sprowadzany do lokalnych ogniw organizacji społecznych. W bardziej szczegółowych ujęciach socjologowie opisują samorząd osiedlowy przez pryzmat instytucji więzi społecznej. Pedagogika społeczna, z kolei, traktuje samorząd osiedlowy jako siłę społeczną wyznaczającą określony stan zorganizowania lokalnego środowiska wychowawczego.

Samorządność stanowiła kluczowe pojęcie w badaniach Turskiej (1982), dotyczących osiedli. Autorka przyjęła perspektywę obecną w socjologii organizacji: skoncentrowała uwagę na procesach kierowania, motywacjach aktorów, mobilizacji społecznej, artykulacji potrzeb. Położyła też silny nacisk na formalne i prawne uregulowanie samorządności oraz na aspekt instytucjonalny. Samorząd społeczny to, według autorki, „zachowania i odpowiadająca im świadomość podmiotów zorganizowanych przez prawo w grupę samorządową: są to więc zachowania w obrębie działającej instytucji (organizacji) samorządu” (1982, s. 14). Samorządność oznacza podejmowanie zbiorowych działań przez grupy; działania te służą rozwiązywaniu, za pomocą sił społecznych, problemów oraz zaspokajaniu różnych interesów i potrzeb. Samorządność to - zdaniem Turskiej - środek służący integracji funkcjonalnej i normatywnej miejskich społeczności osiedlowych. W szczególności chodziło o realizację funkcji bytowych i społecznych w przestrzeni miasta i osiedla.

Na samorządność składają się trzy zasadnicze elementy: ludzie, zadania oraz formy współdziałania (Łojko *et al.* 1989). Od samorządności Turska odróżnia samorząd społeczny, który jest prawnie uregulowaną, instytucjonalną stroną samorządności społecznej. Aby działać, samorząd musi spełniać minimum organizacyjne, w którego skład wchodzi: czynnik ludzki, czynnik normatywny, środki działania¹⁷¹. Samorząd społeczny jest zatem pojęciem węższym od samorządności. W szczególności rozbudowane są

¹⁷⁰ Autorzy piszą o „socjalistycznym społeczeństwie”, odnosząc to do ówczesnej rzeczywistości społeczno-politycznej.

¹⁷¹ Podobnie Redelbach (1977) uznawał, że pojęcie samorządu mieszkańców obejmuje zarówno określoną działalność, jak i formy organizacyjne tej działalności.

podsystemy: prawno-normatywny i instytucjonalno-organizacyjny. Jako dodatkowy element można wskazać decydentów – władze państwowe.

W ujęciu Turskiej (1982) modelowy samorząd, wraz z realnie działającymi strukturami samorządowymi, oddziałuje na mieszkańców, którzy z kolei oddziałują zwrotnie na model realizowany. Wdrożenie idei samorządności jest w stanie uaktywnić niewykorzystany potencjał wolnych sił społecznych, które mogą się ujawnić i służyć rozwojowi lokalnych społeczności. Jest to idea, która przyświecała także badaniom prowadzonym wcześniej w Lublinie. Kryczka (1981) przyjmował normatywne założenie, że samorząd ma uruchomić rezerwy społecznej aktywności i sprzyjać kształtowaniu postaw mieszkańców¹⁷².

Idea samorządności zakłada zatem plastyczność postaw mieszkańców, którzy podlegają wpływom instytucjonalnym w taki sposób, że wzmacniane są motywacje mieszkańców oraz ich zdolności do współpracy. Ideę nawiązującą do kształtowania osobowości znajdujemy też w koncepcji Gąciarz (2004). Autorka, mówiąc o uobywatelnieniu, ma na myśli nabywanie praw obywatelskich i uprawnień, a także kształtowanie się wzorców postępowania, implikujących zaufanie, solidarność itp. Gąciarz uznaje, że budowa społeczeństwa obywatelskiego jest jedną z kluczowych funkcji samorządności. Także w tym przypadku mamy do czynienia ze sprzężeniem zwrotnym między tworzeniem i funkcjonowaniem instytucji oraz modelowaniem osobowości i wzorów zachowań mieszkańców (obywateli). Mimo odmienności wykorzystywanych pojęć, obie koncepcje są sobie dość bliskie.

Turska (1982) wskazuje cztery zasadnicze obszary badawcze dotyczące samorządności osiedlowej. Są to mianowicie: a) cele, zadania, funkcje samorządu; b) rola i cechy działaczy; c) działania instytucji; d) stosunek mieszkańców do samorządu¹⁷³. Autorka kładzie nacisk przede wszystkim na działanie instytucji – funkcjonowanie struktur formalnych i prawnych uwarunkowań, które stanowią podstawę budowy lokalnej wspólnoty miejskiej oraz na stosunek mieszkańców do samorządu. Warto zauważyć, że Turowski dużo mniejszą wagę przywiązywał do formalnych uregulowań działania osiedli jako jednostek samorządowych. Wynikało to być może z faktu, iż badania Turowskiego z lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych odnosiły się

¹⁷² Analogiczna w gruncie rzeczy intencja przyświecała też badaniom Znanieckiego (Znaniecki, Ziółkowski 1984).

¹⁷³ W nieco szerszym ujęciu Gąciarz (2004) wskazuje następujące podejścia do badania samorządności: a) prawnicze (skoncentrowane na procesie legislacyjnym), b) finansowe (dotyczące finansów publicznych), c) politologiczne (związane z aktywnością struktur politycznych i partyjnych), d) sprawnościowo-administracyjne (dotyczące zakresu administracji publicznej i zarządzania), e) socjologiczne (wiążące się z procesem interaktywnego oddziaływania aktorów społecznych).

do rzeczywistości, w której stan prawny jednostek osiedlowych zmieniał się i nie był też jasno uregulowany. Pamiętać należy, że samorząd terytorialny nie posiadał wówczas osobowości prawnej. Realne działanie jednostek osiedlowych było raczej pochodną społecznej aktywności, zdolności organizacyjnych liderów i nacisków administracyjno-politycznych niż regulacji prawnych. Turska lokuje swoje badania w kontekście nowych regulacji, które pojawiły się w 1973 roku, i potraktowała ramy prawne działania samorządu osiedlowego oraz działania instytucji osiedlowych jako ważny punkt odniesienia dla funkcjonowania samorządności osiedlowej. Trudno jednak powiedzieć, czy różnica w podejściu wynikała z rosnącego znaczenia regulacji prawnych. Jak się wydaje, było to przede wszystkim związane z odmiennością stanowiska teoretycznego. Z kolei badanie Gąciarz (2004) dotyczy jeszcze innej sytuacji. Podobnie jak Turska, zainteresowała się ona nowymi warunkami, które powstały w wyniku zmian ustawodawczych – związane jest to z wprowadzeniem w 1999 roku nowego podziału administracji terytorialnej kraju, który oznaczał utworzenie nowego szczebla samorządu (powiatu) oraz reorganizację szczebla wojewódzkiego. Przedmiotem zainteresowania są efekty tej zmiany prawnej – sposób instytucjonalizacji nowych struktur, adaptacji rozwiązań, powstających z mocy prawa, do potrzeb, interesów i oczekiwań „użytkowników” tych rozwiązań. Gąciarz kładzie nacisk przede wszystkim na dynamiczny aspekt instytucjonalizacji.

Funkcje i zadania samorządu

Samorząd, w szczególności samorząd osiedlowy, pełnić może szereg funkcji. Turska w swych badaniach, w 1977 roku, postawiła zadanie sprawdzenia, w jaki sposób funkcjonuje samorząd osiedlowy. W szczególności wskazała na kwestię: czy mieszkańcy osiedli miejskich uświadamiają sobie potrzebę współdziałania w ramach samorządu oraz czy potrzeby mieszkańców mogą być realizowane na terenie osiedla? W 1973 roku dokonano zmian w usytuowaniu organizacyjnym samorządów osiedlowych – stały się one ogniwem samorządu spółdzielczego oraz struktury decyzyjnej miasta. Badania Turskiej miały na celu analizę ich działania w nowych warunkach. Nawiązywały one do pytania wcześniej zadanego przez Turowskiego: czy samorząd osiedlowy jest tworem autentycznym, czy sztucznym (pod kątem zaspokajania potrzeb mieszkańców)?”

Białas *et al.* (1985), opisując sytuację samorządu osiedlowego, wskazali dwie zasadnicze funkcje pełnione przez jednostki: a) godzenia indywidualnych i grupowych aspiracji z potrzebami państwa; b) wychowawcze – upowszechnienie myślenia w kategoriach ponadjednostkowych. Autorzy podkreślili, że w osiedlu spółdzielczym samorząd stanowił podstawę funkcjo-

nowania spółdzielni jako zrzeszenia społecznego oraz był formą aktywizacji członków. Był też instytucją porządkującą współpracę grupy i organizacji, a zatem pełnił funkcję integracyjną.

Gąciarz (2004) widzi potrzebę istnienia samorządu w kontekście koniecznej decentralizacji. Autorka zadaje pytania: czy i jak dalece proces instytucjonalizacji samorządności terytorialnej tworzy warunki sprzyjające realnej samorządności – w szczególności partycypacyjnej – oraz czy i jak dalece samorządność terytorialna, której elementem składowym jest (powinno być) społeczeństwo obywatelskie, sprzyja procesowi uobywatelnienia? Autorka stwierdza, że w Polsce miała miejsce raczej dekoncentracja¹⁷⁴ niż decentralizacja. Co więcej, nawet decentralizacja niekoniecznie przynosi pozytywne skutki. Uznaje się, że poprawia ona skuteczność działania instytucji publicznych, lecz jest to trudne do wykazania. Efektywność decentralizacji jest uzależniona od okoliczności. W szczególności ważne jest zakorzenienie zasad państwa prawa. Gdy tego zakorzenienia brakuje, decentralizacja może okazać się nieefektywna. Od decentralizacji oczekuje się, zdaniem Gąciarz: a) rozwoju struktur społeczeństwa obywatelskiego; b) wzrostu społecznej kontroli nad tworzeniem i realizacją polityki publicznej; c) wzrostu racjonalności wykorzystania środków publicznych; d) poprawy jakości usług publicznych; e) lepszego dostosowania inwestowania do lokalnej specyfiki¹⁷⁵. Punktem odniesienia jest zatem utworzenie społeczeństwa obywatelskiego oraz efektywność podejmowanych działań. Nacisk położony jest jednak na demokratyczną funkcję samorządu, a nie na funkcjonalną i normatywną integrację, choć wydaje się, że te dwa podejścia nie muszą być ze sobą sprzeczne. Swianiewicz (1991) wskazuje, że istnieją dwa zasadnicze argumenty za istnieniem samorządu lokalnego: polityczne i ekonomiczne¹⁷⁶. Podejście Turskiej bliższe jest argumentacji ekonomicznej, podczas gdy podejście Gąciarz oraz Białasa *et al.* – argumentacji politycznej.

Można wreszcie potrzebę samorządu osiedlowego rozpatrywać w perspektywie decentralizacji i poszukiwania rozwiązań efektywnościowych. Swianiewicz (2002) dokonuje przeglądu rozwiązań organizacyjnych w kilku krajach Europy Środkowej, poszukując optimum wielkości jednostki samo-

¹⁷⁴ Dekoncentracja oznacza przekazanie zadań centralnie zarządzanych niższemu szczeblom organizacyjnym jednostki centralnej. Decentralizacja oznacza z kolei przekazanie kompetencji autonomicznym podmiotom niższego szczebla.

¹⁷⁵ Efektywność samorządu jako dostawcy usług jest szeroko dyskutowana. Kwestia to poruszana jest w: Matczak (2006a).

¹⁷⁶ W Polsce dominowały polityczne uzasadnienia odrodzenia samorządu terytorialnego, na Węgrzech zaś – ekonomiczne. Ponadto na Węgrzech frekwencja w wyborach samorządowych była niższa niż w Polsce (Swianiewicz 1991). Nie wydaje się, by dyskusja ta była łatwa do rozstrzygnięcia.

rządowej pod względem zadowolenia mieszkańców ze świadczonych usług. Badanie dotyczyło jednak poziomu gmin i ich wielkości, a nie samorządów osiedlowych.

Turska (1982) traktuje samorząd mieszkańców jako formę samorządu terytorialnego i część władzy lokalnej, stanowiącej reprezentację mieszkańców miast¹⁷⁷, i wymienia następujące zadania, z jakich powinien wywiązywać się samorząd osiedlowy:

- a) reprezentacja mieszkańców,
- b) kontrola społeczna,
- c) uczestnictwo w planowaniu gospodarczym,
- d) inicjowanie akcji społecznych,
- e) mediacja w stosunkach międzyludzkich i stosunkach z administracją osiedla,
- f) koordynacja terenowych ogniw organizacji społecznych.

Zadania te sprowadzają się do dwóch zasadniczych funkcji, które mają być realizowane przez instytucje samorządu społecznego: a) wewnętrznej (społeczno-organizatorskiej) i b) zewnętrznej (opiniodawczo-kontrolnej).

Turska (1982) przyjrzała się zwrotnej relacji między postawami mieszkańców, które mogą być kształtowane przez samorząd, a działaniem samorządu, który funkcjonuje poprzez mieszkańców. Efektem tej współzależności miało być kształtowanie się funkcjonalnej i normatywnej integracji osiedla oraz przechodzenie od więzi potencjalnej do aktualizowanej. Zdaniem Turskiej, idea samorządności polega na regulowaniu i racjonalnym stymulowaniu procesów społecznych. Analiza wcześniejszych badań oraz realne działania samorządu skłoniły autorkę do stwierdzenia, że samorząd może realizować swoje zadania w sposób nieefektywny. Jednak – dowodzi Turska – nawet, gdy ustawodawca ma świadomość niskiej społecznej aktywności grupy czy środowiska, może im przypisywać zadania. Usprawnienie pracy samorządu stanowi zatem rodzaj potrzeby wymagającej aktualizacji. Badania Turskiej były próbą znalezienia odpowiedzi na pytanie o to, w jaki sposób można poprawić działanie samorządu osiedlowego? Sprawne działanie samorządu i realizacja powyżej wskazanych zadań wynika z tego, że samorząd może kształtować osobowość mieszkańców. Jego rolą jest ich aktywizacja. Takie oddziaływanie dokonuje się sprawniej przy pomocy małych, nieformalnych grup, jak dowodzi Turska. W ujęciu autorki, mimo podkreślanej roli elementu instytucjonalnego, celem samorządu jest rozwój nieformalnego obszaru życia społecznego. Instytucja samorządu

¹⁷⁷ Jednocześnie samorząd – w realiach lat siedemdziesiątych – stanowił najniższą jednostkę Frontu Jedności Narodu i – obok zakładów pracy – drugi „front aktywności społeczno-obywatelskiej”.

pełnić ma zasadniczą rolę w kreowaniu społeczności osiedlowej. Instytucje samorządu społecznego mają służyć integracji opartej na więziach, adekwatnemu określaniu celów i środków realizacji integracji, upowszechnieniu w świadomości podmiotów samorządu zakresu spraw, które mogą i powinny być realizowane przez siły wewnętrzne¹⁷⁸.

Napięcia w systemie samorządu

Turska (1982) wskazała na szereg trudności związanych z działaniem samorządu w latach siedemdziesiątych. Pierwszą była kwestia zakresu i poziomu ogólności regulacji. Autorka dowodzi, że dla funkcji wewnętrznych, realizowanych przez samorząd, wystarczą rozwiązania ogólne, zaś dla funkcji zewnętrznych niezbędne są rozwiązania szczegółowe. W pierwszym przypadku ramowość regulacji daje większą zdolność adaptacyjną i umożliwia rozwój stosunków nieformalnych. W drugim zaś – szczegółowe regulacje pomóc mogą w umocnieniu pozycji samorządu w relacjach z innymi podmiotami. Istniejące regulacje nie były jednak klarowne i utrudniały sprawne funkcjonowanie samorządu, zaś jego rola stała się niespójna. Samorząd był z jednej strony częścią aparatu państwa, a z drugiej – rodzajem ruchu społecznego. Integracja normatywna samorządu z aparatem władzy państwowej zachodziła poprzez regulacje ustawowe. Integracja ta była silniejsza na terenach osiedli komunalnych, mniejsza zaś na obszarze osiedli spółdzielczych, gdzie następowało nakładanie się samorządu terytorialnego i reprezentacji spółdzielczej. Druga trudność wynikała z tego, że samorząd działał w ramach poszerzonego modelu samorządności osiedlowej. Na terenie osiedli funkcjonowały także inne podmioty: ogniwa organizacji politycznych, komitety sklepowe, samorząd dziecięcy, ORMO itp. To skutkowało niejasnością co do roli poszczególnych jednostek. Po trzecie, wielość powiązań, będąca skutkiem obecności wielu podmiotów, prowadziła do komplikacji układu normatywnego. Wydłużonym czasem realizacji charakteryzowały się w szczególności normy polityczne, zaś normy prawne miały charakter bardziej doraźny. W takiej sytuacji, aby system mógł działać poprawnie, niezbędne było równoczesne zaistnienie wielu sprzyjających warunków. Turska zgadzała się z wynikami badań Malickiej wskazującymi, że integracja w osiedlach mieszkaniowych jest możliwa jedynie przy założeniu występowania dużego nakładu pracy organizacyjnej i jednoczesnej aktywności mieszkańców. W praktyce warunki te najczęściej nie były spełnione. Czwarta trudność związana była z wielofunkcyjnym charakterem samorządu. Był on bowiem jednocześnie współgospodarzem, kontrolerem społecz-

¹⁷⁸ Warto zauważyć, że podejście Turskiej jest komplementarne względem badań Turowskiego.

nym, koordynatorem organizacji społecznych itd. Wywiązywanie się z wszystkich tych zadań okazało się trudne. Po piąte, samorząd działał w wielu sferach życia osiedlowego, a mianowicie w sferze: wychowania, gospodarki mieszkaniowej, kultury, zdrowia i opieki społecznej, handlu i usług, porządku publicznego. Ilość zadań była nadmierna, by mogły one być realizowane skutecznie. Oprócz wymienionych, strukturalnych trudności, Turska wskazuje na fakt, że problemy leżą także po stronie społecznej. Barrierami samorządności są, z jednej strony, bierność mieszkańców, na co wcześniej wskazywali też Malicka (1974), Białas *et al.* (1985), Jasińska i Siemińska (1983) oraz inni autorzy, zaś z drugiej – sprzeczność między aspiracjami a możliwościami działania. Mieszkańcy, uznaje Turska, mają rozbudzone oczekiwania samorządowe, lecz nie mogą być one zrealizowane, gdyż samorządy działają w sposób dysfunkcyjny: a) realizują zadania komunalne, a nie społeczne (wbrew oczekiwaniom mieszkańców), b) narzucają mieszkańcom formy działania, c) działają w sposób, który każe traktować samorząd jako formę organizacyjną, a nie społeczność osiedlową. Z punktu widzenia działaczy, Jasińska i Siemińska (1983) stwierdziły, że również oni mieli poczucie braku uprawnień.

Gąciarz – w badaniach dotyczących samorządu powiatowego i wojewódzkiego, z końca lat dziewięćdziesiątych – wskazuje na bariery samorządności, wynikające ze „złej instytucjonalizacji”, czyli takiego ukształtowania wzorów zachowań na poziomie struktur samorządowych, które skutkują oligarchizacją, wyizolowaniem elit i społeczną biernością.

Charakterystyczne, że powyższe stanowiska abstrahują od materialnych podstaw działania samorządów. Na ten aspekt zwróciły uwagę Jasińska i Siemińska (1983) podkreślając, że brak zasobów był przeszkodą w działaniu samorządów.

Działanie samorządu osiedlowego

Turska wyróżniła trzy wymiary samorządności. Może ona stanowić cechę osobowości, cechę zbiorowości, cechę instytucji. W pierwszym przypadku kluczowe jest pojęcie postawy. Zadaniem samorządu jest, jak zauważa Turska, stymulowanie postaw. Zatem w punkcie wyjścia autorka zakłada, że samorząd mieszkańców stanowi układ postawotwórczy. Jednak istotny jest poziom gotowości mieszkańców do samorządności. Turska twierdzi, że podstawą możliwości działania samorządu są potrzeby mieszkańców. Badania Turskiej z lat siedemdziesiątych wykazały niski poziom postaw samorządowych. Jedynie 12% badanych przejawiało pozytywną postawę samorządową, 24% – postawę pozytywną z zastrzeżeniami, zaś 60% – postawę „zerową” – negatywno-neutralną. Respondenci wykazujący

w pełni pozytywną postawę samorządową postulowali, by samorząd pełnił funkcję reprezentacji interesów mieszkańców, był koordynatorem działania instytucji, współdecydował w sprawach ogólnomiejskich. Rzadziej wysuwali postulaty samodzielności samorządu względem administracji osiedlowej i oddolnej inspiracji działań. Z kolei osoby o „postawie zerowej” pragnęły samorządu niezależnego od administracji oraz jednoczesnego ograniczenia jego kompetencji i zakresu. Badania pokazywały, że samorząd nie cieszył się poparciem, zaś wśród sceptyków dominowała wizja „samorządu minimum” - niezależnego i ograniczonego w swych kompetencjach. Łojko (1989) wskazała, że wizja samorządu oczekiwana przez mieszkańców zakładała jego zrównoważony charakter. Samorząd powinien być sprawny w rozstrzyganiu interesów grupowych, sprawiedliwy i ludzki w działaniu, a także niezależny od nadrzędnej władzy. Ale mieszkańcy byli słabo zorganizowani i nie wierzyli, by samorząd mieszkańców mógł być im przydatny (Turska 1982).

Z badań Hryniewicza (1988) wynikało, że jedynie 4,2% badanych uznało, że sprawy miejskie powinny być załatwiane przez samych obywateli, bez oglądania się na władze. Tarkowski zauważał duże znaczenie lokalnego klientelizmu w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych. Zwraca na to uwagę także Starosta (1995). Jałowicki (1989) prezentuje wizję degradacji życia publicznego, gospodarczego i społecznego na poziomie lokalnym, w końcu lat osiemdziesiątych, w tym także bierność i bezradność mieszkańców.

Turska w swych badaniach poszukiwała uwarunkowań postawy samorządowej. Jeśli bowiem działanie samorządu wymaga zmian, ważne jest wskazanie czynników, które do tych zmian mogą się przyczynić. Autorka stwierdziła, że poziom identyfikacji z osiedlem jako środowiskiem materialnym, ocena działania infrastruktury osiedlowej¹⁷⁹, a także cechy ekologiczne osiedla (wielkość, urbanistyczne wyodrębnienie) nie miały żadnego lub miały słaby wpływ na kształtowanie się postaw wobec samorządu. Natomiast identyfikacja ze środowiskiem społecznym osiedla wiązała się z pozytywną postawą wobec samorządu. Tylko częściowo zależność między poczuciem identyfikacji a samorządnością została potwierdzona. Wyniki badań Turskiej nakazują zatem zachowanie ostrożności, co do związku między identyfikacją a postawami samorządowymi. W przypadku związków pomiędzy identyfikacją a statusem jednostki okazało się, że związków takich raczej nie ma, choć osoby z wyższym statusem miały mniejszą skłonność do identyfikacji. Potrzeba życia we wspólnocie słabo oddziały-

¹⁷⁹ Poziom identyfikacji był dość niski, ok. 25% badanych to osoby silnie się identyfikujące ze środowiskiem społecznym, zaś prawie połowa to osoby częściowo się identyfikujące.

wała na postawy proosiedlowe. Na postawy samorządowe także wpływu nie miały (lub był on słaby) takie czynniki, jak: zmienne osobowościowe, system wartości i cechy społeczno-demograficzne. Turska konkluduje, że rola mieszkańca okazała się słabo skryształizowana, zaś osiedle było głównie miejscem zaspokojenia potrzeb bytowych¹⁸⁰. Stwierdziła, że formy życia społecznego w osiedlach okazały się słabo rozwinięte. Wprawdzie 80% badanych uważało, że warto się angażować w pracę społeczną, ale wysoki był tylko poziom deklaratywności tych wypowiedzi, gdyż w konkretnych czynach społecznych brało udział zaledwie 38% badanych. Tylko 10% kontaktowało się z organami samorządu w różnych sprawach. Spontaniczna działalność była podejmowana przez 10% mieszkańców, jedna trzecia deklarowała gotowość uczestnictwa w samorządzie osiedlowym, jednak w zebraniach wyborczych brało udział tylko 20% badanych. Ponad połowa badanych była poinformowana o istnieniu samorządu. Ponadto Turska zauważyła, że występuje rozbieżność między oczekiwaniami mieszkańców a możliwościami działania. Samorząd działał jako instytucja formalna, a nie jako organizacja mieszkańców. Białas *et al.* (1985) pokazali na podstawie badań osiedli szczecińskich, że funkcja kulturalna była realizowana jedynie namiastkowo, a zamiast niej – raczej funkcja kontrolna.

Drugim, obok cechy osobowości, wskazanym przez Turską wymiarem samorządności jest samorządność jako cecha zbiorowości. Autorka stosuje pojęcie środowiska samorządowego, które oznacza samorządność w sensie zbiorowym. Samorządność środowiskowa to: pozytywny stosunek do idei samorządności osiedlowej, pozytywne postawy wobec instytucji samorządu, spontaniczne postawy wobec współmieszkańców i osiedla oraz przekonanie, że współmieszkańcy stanowią rzeczywisty i potencjalny podmiot samorządowych działań w osiedlu. Samorządność w tym rozumieniu jest atrybutem grupy, a nie poszczególnych osób. Autorka stawia tezę, że percepcja własnego środowiska jako samorządnego stanowi ważną przesłankę kształtowania się postaw samorządowych mieszkańców. Badania pokazały, że opinie pozytywne na temat samorządności środowiskowej przeważają nad krytycznymi.

Dla kształtowania pozytywnych opinii o samorządności środowiskowej istotne okazały się: świadomość więzi stanowionej, wynikającej z działania instytucji samorządu mieszkańców; świadomość istnienia osiedlowych więzi społecznych; potrzeba społecznego angażowania się oraz percepcja działania samorządu. Turska stwierdziła istnienie aspiracji samorządowych przy jednoczesnym wadliwym działaniu samorządu, co stanowi w efekcie przeszkodę w budowie samorządowego środowiska w osiedlu. Dobre działanie

¹⁸⁰ Do podobnych wniosków doszli Machaj (1994b) oraz Białas *et al.* (1985).

samorządu ma z kolei skutek stymulujący. Samorząd, którego oczekują mieszkańcy, winien realizować ich postulaty, nie powinien zaś kształtować postaw.

Turska dowodzi istnienia „błędnego koła”: niska aktywność mieszkańców osłabiała działania samorządu, zaś słabo działający samorząd negatywnie nastawiał do siebie mieszkańców. Dla rozwoju samorządności osiedlowej niezbędne byłoby stworzenie normatywnych gwarancji, by samorząd mieszkańców posiadał rzeczywistą pozycję samorządową.

Łojko *et al.* (1989) uznają, że duże znaczenie dla kształtowania się celów działania jednostek i grup ma wiedza historyczna¹⁸¹. Autorzy podkreślali rolę społecznej pamięci historycznej¹⁸² w kształtowaniu samorządności. W tym kontekście, uznają oni, że doświadczenie „Solidarności” w roku 1980 stanowiło istotny przełom. Wcześniej rady narodowe nie były traktowane jako samorząd, lecz jako organy państwa. Badania pokazały, że 21% respondentów uznało, że nie było w Polsce Ludowej okresu, w którym samorząd działałby dobrze. Świadczyło to o braku wiary w możliwość naprawy ówczesnego systemu samorządowego. Do podobnych konkluzji doszedł Kryczka (1981). W badaniach dotyczących osiedli lubelskich stwierdził on, że trzy czwarte mieszkańców uznawało samorząd osiedlowy za potrzebny. Jednak znajomość przedstawicieli zadeklarowało od 16% do 86% badanych (w zależności od osiedla). Formalizacja działań samorządu powodowała spadek zainteresowania nim. Badania z 1978 roku pokazywały, że stał się już przeżytkiem. Tak twierdzili nawet osiedlowi aktywiści.

Badania zespołu Wiatra (1990) w końcu lat osiemdziesiątych wskazywały na kompromitację starego ustroju, co prowadziło do oczekiwania zmian także po stronie lokalnych funkcjonariuszy systemu komunistycznego. Łojko *et al.* (1989) wskazywali, że rok 1980 przyniósł nowe formy ekspresji, aktywności i aspiracji. Idea samorządności stała się dominującym elementem programów. W badaniach w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych ujawniły się charakterystyczne wymiary rozumienia aktywności społecznej przez badanych. Aktywność rozumiano w perspektywie: a) działań rzeczywistych oraz potencjalnych – gotowości do działań, b) przynależności organizacyjnej i działań spontanicznych (przez co rozumiano niezależność od administracji czy organizacji politycznych). W tym ostatnim przypadku mieściły się też tzw. inicjatywy społeczne, które były oparte na samodzielnie dostrzeganych, zorganizowanych i zarządzanych potrzebach.

Kryzys władzy po 1981 roku doprowadził do przekształceń w systemie władzy. Załamaniu uległa dominacja PZPR i główną rolę zaczęli odgrywać

¹⁸¹ Autorzy odwołują się do twierdzeń J. Topolskiego.

¹⁸² Jest to stanowisko zbieżne z założeniami nowego instytucjonalizmu (North 1990; Denzau, North 1994).

naczelnicy, czyli formalni przedstawiciele władzy lokalnej. Jednak liderzy PZPR, a także naczelnicy, stracili, jak twierdzi Stawecki (1990), pewność siebie. Z tego powodu stosunkowo częściej przeprowadzano konsultacje. Zebrania samorządowe były jednak fikcyjne (Stawecki 1990). Miały one charakter rytualny, zamiast być reprezentacją interesów. Kanały wpływu były wątle i zuniformizowane. Mieszkańcy podczas spotkań ograniczali się do indywidualnego przekazywania skarg. Sprawy podnoszone podczas spotkań nie instytucjonalizowały się przy pomocy i z udziałem mieszkańców. Także wybory zwykle były manipulowane. Łojko (1985) stwierdziła, że jedynie w jednym z wielu badanych osiedli kandydatów zgłaszali mieszkańcy, a wybory były tajne.

„Odgórny” sposób sprawowania władzy był, między innymi, wynikiem metody rekrutacji decydentów. Działania ich wynikały z przekonania o niekompetencji mieszkańców. Decydenci przyjmowali strategię dostosowania opinii mieszkańców do aktualnych lub spodziewanych decyzji władz zwierzchnich. Z kolei brak inicjatywy mieszkańców wynikał z przekonania o braku alternatyw. Te dwie strategie razem przyniosły dewastujące skutki – wskazuje Stawecki (1990). Decydenci kierowali się logiką funkcji politycznych i kadrowych. Byli oni zorientowani na „górze”, a nie na mieszkańców. Niechętnie traktowali inicjatywy obywatelskie (Wiatr 1983a). Łojko *et al.* (1989) dowodzą, że w latach osiemdziesiątych mieszkańcy i decydenci dysponowali odmiennymi typami doświadczenia historycznego, jeśli chodzi o ocenę działania samorządu i o wizję jego działania. Mieszkańcy odwoływali się do myślenia historycznego, zaś decydenci do dogmatycznego.

Po roku 1990, mimo zasadniczych zmian ustrojowych, wspomniane powyżej słabości samorządu były nadal obecne. Prawelska-Skrzypek (1996) stwierdziła, na podstawie badań dwóch rad osiedlowych Krakowa badanych w 1994 roku, że radni nie kontaktowali się z mieszkańcami, gdyż ci po prostu nie przychodzili na dyżury radnych. Większość mieszkańców nie wiedziała o istnieniu rad osiedlowych. Generalnie, badania ukazały pesymistyczny obraz wspólnot: małą aktywność mieszkańców i trudności w osiągnięciu konsensusu. Podobne wnioski przyniosły badania Wiatra (2002b). Pokazują one, że uczestnictwo mieszkańców w podejmowaniu decyzji było bardziej popierane przez polityków niż przez administrację. Jednocześnie mieszkańcy niechętni byli idei partycypacji. Badania wykazały przywiązanie do paternalizmu, tendencję do poszukiwania zgody i unikania konfliktów. Gąciarz (2004) wskazuje, że partie polityczne, które mogłyby pełnić rolę aktywizacyjną i uobywatelniającą, nie działają w ten sposób, lecz w sposób zgoła przeciwny. Dlatego fundamentalne znaczenie autorka przypisuje działaniu organizacji pozarządowych. Machaj (2000) stwierdza jednak, że choć przemiany ładu mogą być dokonywane przez funkcjonariuszy i oby-

wateli, to bardziej aktywni są funkcjonariusze. Zatem – wbrew oczekiwaniom Gąciarz – można mówić o odgórnej budowie społeczeństwa obywatelskiego. Sceptyczny co do roli organizacji pozarządowych jest też Skrzypiec (2002), który zauważa, że organizacje nie są w stanie podjąć się rozwiązywania spraw. Frączak (2004) uważa, że wymiana informacji jest słaba, zaś istotne problemy rozwiązywane są przez lub z inicjatywy administracji. Organizacje te niezbyt dobrze spisują się jako innowatorzy, w niewielkim stopniu pełnią rolę *watch dog* – instytucji „patrzącej władzy na rękę”.

Reprezentacja interesów

Badania uczestnictwa lokalnego przed 1990 rokiem pokazują zanik reprezentacji interesów w Polsce lokalnej, brak sprzeczności interesów oraz alienację władzy lokalnej. Interesy lokalne przybierały postać „potrzeb terenu”, będących efektem gry sił i partyjnych „rozdań”. Erozja reprezentacji interesów obserwowana była już w latach sześćdziesiątych. Badania wśród radnych wykazały, że nie pojawiają się sprzeczności interesów wśród radnych, nie widzą oni też swojej roli jako reprezentantów interesów (Hartz, Jasińska 1964). W latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych konflikty w mieście rzadko były przedmiotem badań. Wynikało to między innymi z tego, że artykulacja konfliktów interesów była wytłumiona. Radni nie reprezentowali interesów lokalnych. Georgica (1991) dowodzi ponadto, że liderzy nie odczuwali presji mieszkańców.

Brak reprezentacji interesów oraz uniformizacja potrzeb związane były z podporządkowaniem całości spraw lokalnych ośrodkom centralnym. Doszło do faktycznego zrośnięcia się władzy terenowej z partyjną, przy czym rzeczywista władza zarezerwowana była dla struktur PZPR (Narojek 1967). Georgica (1991), analizując kanały artykulacji potrzeb, zauważył jednak, że w latach osiemdziesiątych naczelnik i urząd były traktowane jako najważniejsze (ważniejsze niż PZPR).

Chałubiński i Malak (1983), analizując rolę PZPR, wskazują, że był przypadek partii hegemonicznej. Pełniła ona wiele funkcji, w części zwyczajowo, zaś jej wpływ znajdował w szczególności odzwierciedlenie w konsultacjach w obsadzie stanowisk i kumulacji stanowisk politycznych i administracyjnych. Kanał partyjny był, jak wskazują autorzy, jedynym skutecznym kanałem wpływu. Pozaplanowe dostawy towarów (w sytuacji braków w zaopatrzeniu) stanowiły test siły i zdolności lokalnych liderów.

Chałubiński i Malak (1983) oraz Tarkowski (1983) wskazali, że od lat siedemdziesiątych dawało się zauważyć nowe zjawisko – dbałość lokalnych działaczy o interes lokalny aż do partykularyzmu. Jednak był to element wewnętrznej dynamiki systemu organizacyjnego PZPR. Najważniejszą postacią był I sekretarz, zaś decyzje zapadały w obrębie nomenklatury.

Samorząd osiedlowy, jak stwierdza Turska (1982), działał niezgodnie z zasadą reprezentacji mieszkańców (działacze dysponowali ograniczonymi sieciami kontaktów). Większość mieszkańców miała bierny stosunek do instytucji samorządu. Z kolei władze traktowały samorząd jako transmittera decyzji „w dół”. Otrzymywał on do wykonania dużo zadań, mając małe uprawnienia. W efekcie, mimo że samorząd mieszkańców posiadał najszerszą bazę społeczną, to skomplikowanie ról i zadań oraz niski poziom integracji powodowały, że działał on słabo. Łojko (1985) wskazuje, że działacze osiedlowi są bierni, nie reprezentują mieszkańców, ich działalność ma charakter formalny i fasadowy. Rzecz charakterystyczna, że działacze nie oczekiwali gratyfikacji i wyrazów uznania od mieszkańców, lecz od władz – na przykład w formie dyplomów czy medali (Łojko *et al.* 1989).

Badania z lat osiemdziesiątych omawiane przez Łojko (1985) pokazują zróżnicowanie opinii na temat relacji między mieszkańcami i działaczami. Badani mieszkańcy nie mieli poczucia wpływu na sprawy ich osiedla. Uważało tak 67% badanych. Natomiast działacze uznawali, że mieszkańcy taki wpływ posiadają. Uważali oni, że interesy mieszkańców mogą być reprezentowane, zaś sami mieszkańcy byli sceptyczni. Łojko stwierdza, że działacze prezentowali „świadomość ideologiczną” – rodzaj myślenia życzeniowego. Nie wszyscy działacze wyrażali takie stanowisko. Jedna czwarta z nich uważała, że nie ma żadnych powiązań między mieszkańcami a ich reprezentacją. Łojko (1985) dodaje, że *de facto* wśród działaczy dominowało nastawienie nie na mieszkańców, lecz na satysfakcję własną lub na rzecz samorządu jako autotelicznej organizacji. Białas *et al.* (1985) potwierdzają ten obraz, pokazując, że działacze uwikłani byli w działania ponadlokalne i skoncentrowani na sprawach bytowych. W efekcie mieszkańcy uważali samorząd osiedlowy za formę narzuconą, zaś działacze siłą rzeczy byli wyalienowani.

Badania Kłopoty (1992b) w Oleśnicy dają obraz działacza samorządowego, który reprezentuje przede wszystkim całe miasto – uważało tak 40% badanych działaczy. Natomiast reprezentację swoich interesów dostrzegało 32% mieszkańców. Badani mieszkańcy wskazywali też, że działacze mieli dostęp do towarów, łatwiejszą karierę zawodową i inne korzyści. Przedstawicielska funkcja samorządu była odrzucana. Z radnymi prawie nikt się nie kontaktował. Posiadanie wpływu na decyzje było minimalne – uważało tak 7,4% badanych. Kłopot diagnozuje brak akceptacji dla modelu władzy lokalnej oraz prywatyzację postaw.

Pierwsze wybory, w 1990 roku, ujawniły zróżnicowanie interesów, które wcześniej były ukryte (Wiatr 1998a). Wpiew podstawowe znaczenie miał podział: my (ludzie związani z opozycją lat osiemdziesiątych) – oni (przedstawiciele byłej władzy komunistycznej). Taka opozycja szybko się jednak rozmyła (Zakrzewska-Manterys 2000). Tworzące się kanały reprezentacji interesów do pewnego stopnia korzystały z wcześniejszych reguł. Jurczyń-

ska-McCluskey (2003) zwraca uwagę na wykorzystywanie sieci jako elementu pośrednictwa interesów. Klientelizm i korporatyzm, które były obserwowane w systemie komunistycznym, przybrały nieco odmienną postać. Stały się sposobem wpływu na decydentów (państwo) w celu zrealizowania własnego interesu. Podobnie Śmigielska (2004), badając kulisy władzy lokalnej, dostrzega mechanizmy nieformalnego dochodzenia do uzgodnień i dość niejasnej roli opozycji w radzie. W pracy Dzieniszewskiej-Naroskiej (2004), dotyczącej reprezentacji politycznej na szczeblu lokalnym, autorka wskazuje kilka orientacji dotyczących reprezentacji politycznych, obecnych na poziomie lokalnym: orientację partykularną (zorientowaną na realizację wąskich interesów - np. swojej wsi), partykularno-uniwersalną (gdzie obok dbałości o wąsko zarysowane grupy interesów pojawia się też interes ogólny - gminy), orientację uniwersalną (kierowanie się interesem całej gminy). Pierwsza strategia występuje najczęściej, zaś ostatnia jest marginalna. W przypadku strategii ujawniających się podczas głosowań w radzie, najczęstszą jest głosowanie według własnych poglądów, następnie kierowanie się lojalnością wobec reprezentowanych kategorii (rolników, spółdzielni mieszkaniowej itp.). Trzecia strategia to lojalność wobec innych radnych (zarząd, frakcja w radzie). Autorka dowodzi, że na scenie lokalnej dokonuje się walka interesów i to interesy są motorem tej lokalnej aktywności. O ile zatem przed 1990 rokiem zauważalne było myślenie w kategoriach abstrakcyjnego miasta, to później zaczęło dominować stanowisko partykularne.

Wpływ czynników makrostrukturalnych na samorządność

Wielu autorów wskazuje na fakt, że przed 1990 rokiem działanie samorządu (wszystkich szczebli) napotykało na fundamentalne przeszkody makrostrukturalne.

Łojko *et al.* (1989), przyjmując perspektywę historyczną, zwracają uwagę, że w powojennej Polsce wpływ na kształt samorządności miały: z jednej strony ideologia, a z drugiej - uprzemysłowienie i urbanizacja. Autorzy dowodzą, że negatywne skutki uprzemysłowienia i urbanizacji, zwłaszcza w kontekście upadku więzi społecznych, są mitologizowane. Więź społeczna nie jest bowiem osią życia społecznego w osiedlach, zaś sama autonomia osiedli jest wątpliwa. Co więcej, można wskazać pozytywne skutki urbanizacji i industrializacji, na przykład w postaci wzrostu udziału obywateli w życiu publicznym. Generalnie bowiem samorządność postępuje wraz z procesami urbanizacji i nie jest łatwo ocenić oddzielnie wpływ tych zjawisk.

Z punktu widzenia samorządności, specyfiką Polski był punkt startu. Po drugiej wojnie światowej Polska była społeczeństwem rolniczym. Zniszczenia wojenne, zmiana granic, industrializacja i urbanizacja były kluczowymi czynnikami wpływającymi na kształt życia społecznego i w konsekwencji na

kształt samorządności. Po wojnie miało miejsce „wypłukiwanie” ludzi młodych ze wsi oraz zniszczenie przez państwo funkcji społeczności lokalnych, takich jak spółdzielczość kredytowa, konsumencka i mieszkaniowa. Prowadziło to do osłabienia potencjału samorządności. Poza tym dokonano się prawną likwidacją samorządności. Ustawa z 1950 roku o terenowych organach jednolitej władzy państwowej likwidowała podmiotowość prawną samorządu. Na to nakładała się narastająca centralizacja systemu decyzji ekonomicznych i upadek ekonomicznego znaczenia małych miast (w sensie ekonomicznym oznaczało to m.in. upadek drobnej wytwórczości).

Zniszczenia podstaw samorządności nie były nieuchronne, ale dokonały się, gdyż taki był cel ideologii socjalistycznej – dowodzą Łojko *et al.* (1989). Osłabienie potencjału lokalnego rozwoju skutkowało koniecznością rozwijania przemysłu, który stanowił jedyną szansę dla lokalnych społeczności. „Pozyskiwanie inwestycji”, bez względu na lokalne uwarunkowania i rzeczywiste potrzeby, stało się podstawą działania lokalnych władz¹⁸³. Skutkiem tego była alienacja władzy lokalnej, zorientowanej na relacje pionowe, oraz bierność obywateli, którzy pełnili rolę statystów wobec działań władz. Chałubiński i Malak (1983) wskazali, że lokalne fora partyjne stanowiły miejsce tłumaczenia celów ogólnonarodowych na lokalne. Nie oznaczało to jednak autonomii decyzyjnej społeczności lokalnych oraz władz lokalnych. Dominował model powierniczy (decyzje były „tymczasowo” oddawane w ręce lokalnych władz) oraz strategia wymuszania – o wszystkim decydował I sekretarz. W latach siedemdziesiątych, jak wskazał Tarkowski (1983), nałożenie się kryzysu ekonomicznego oraz reformy terytorialnej przyniosło wzmocnienie siły lobby przemysłowego wbrew władzom lokalnym, którym zmniejszono środki. Na drastyczne ograniczenia inwestycyjne reagowano poprzez koncentrację (np. grup budowlanych) i hipercentralizację, co pozbawiło wpływu społeczności lokalne. W konsekwencji nastąpił też upadek znaczenia tradycyjnych elit, które przestały odgrywać istotną, funkcjonalną rolę w rozwoju lokalnym.

Centralizację przyniosła już reforma terytorialna z roku 1975 (Wiatr 1983b). Osłabiła ona społeczności lokalne i uczyniła z wielkoprzemysłowych grup nacisku „głównego rozgrywającego”. Zmarginalizowało to – i tak słabe – władze lokalne, gdyż zlikwidowano przemysł lokalny, uniezależniając go od władz lokalnych i włączając w struktury wojewódzkie – *de facto* central-

¹⁸³ Chałubiński i Malak (1983) wskazują na rywalizację o inwestycje między władzami lokalnymi. Tzw. „inwestycje towarzyszące” stanowiły właściwy przedmiot walki. Uzyskanie środków na infrastrukturę lokalną było elementem „transakcji związanej” – w pierw trzeba było uzyskać inwestycję przemysłową. Na tym tle pojawiło się odkreślenie „manewr inwestycyjny”. Czasami inicjowano też „dzikie” inwestycje – bez zgody czynników odgórnych.

ne. Georgica (1991) zwrócił uwagę, że posłowie mieli prawo do czynnego uczestnictwa w sesjach rad (narodowych, wojewódzkich), prawo do interwencji, mogli wnosić skargi i uwagi obywateli. Był to również przejaw ingerencji organów centralnych w prace władz lokalnych.

Tarkowski (1983) wskazuje, że reforma z 1975 roku przyniosła umocnienie dominacji interesu ogólnospołecznego oraz zasady pionowej organizacji systemu. Pojawiły się też nowe mechanizmy integracji poziomej w postaci koncentracji funkcji kierowniczych łączących radnych rad narodowych i kierownictw lokalnych zakładów pracy. Powstające komisje, zespoły i sztaby, „kierownictwa miast”, „rady dyrektorów” oparte były często na kontaktach półformalnych lub wręcz nieformalnych (Tarkowski 1983).

Aktywna działalność obejmowała jedynie lokalnych decydentów (Turska 1985). Zabiegi mieszkańców były bezsensowne, niewiele można było zrobić na poziomie lokalnym i tak bowiem decyzje zależały od województwa. Wszelkie inicjatywy oddolne były odbierane podejrzliwie, wręcz w kategoriach spiskowych. W efekcie tylko ok. 20-30% mieszkańców uważało, że przetarg z władzą ma sens.

Wydarzenia roku 1980 dokonały przewartościowań w społecznej percepcji samorządności, zaś stan wojenny zablokował aspiracje samorządowe. Wzrost, a następnie blokada aspiracji samorządowych wywołały stan depriwacji, jak twierdzą Łojko *et al.* (1989). W porównaniu z rokiem 1977, w roku 1983 nastąpił wzrost poinformowania mieszkańców o samorządzie (z 60 do 80%), wzrosły też aspiracje samorządowe, lecz pogłębiły się krytyczne oceny działania. Wśród działaczy samorządowych wzrosło przekonanie o braku wpływu, zaś wśród decydentów zmniejszyło się przekonanie o tym, że mieszkańcy tworzą grupę samorządową i mają wpływ na sprawy osiedla. Zdaniem badanych faktyczną władzę sprawowała administracja osiedlowa lub spółdzielcza, lecz nie mieszkańcy i nie rada narodowa.

Rolę czynników makrostrukturalnych, wpływających na działanie samorządu osiedlowego, zauważa też Turska (1982), wskazując na naciski systemu ekonomicznego (konieczność pracy przez cały dzień) i negatywny wpływ otoczenia administracyjno-politycznego (brak przekazywanych kompetencji, fasadowość).

Jałowiecki (1989) zwrócił uwagę na rolę zróżnicowań terytorialnych. Dziedzictwo zaborów, a także przemieszczenie ludności na tzw. ziemie odzyskane, zróżnicowały zakres samorządności jako zakorzenionych tradycyjnie praktyk. Industrializacja w Polsce powojennej miała specyficzny charakter, była bardzo skoncentrowana, co też prowadziło do dodatkowych zróżnicowań. Jako typowy przykład autor podaje Poddębice. Po drugiej wojnie światowej miał tam miejsce spadek liczby ludności, następnie jej gwałtowny wzrost, spowodowany rozbudową przemysłu i przybywaniem

ludności z zewnątrz – ze wsi. Industrializacja miała w Polsce kluczowe znaczenie. Miała ona dwojaką postać: narzuconą lub samoistną. Wynikała z obecności surowców lub zasobów siły roboczej lub była budowana szybko i w wielkiej skali, z powodów ideologicznych, bez względu na okoliczności. Jałowiecki pokazuje też, na przykładzie Szczyrku i Polkowic, że w latach osiemdziesiątych władza lokalna nie miała żadnego wpływu na inwestycje ani na warunki życia ludności. Ilustracją ubezwłasnowolnienia władz lokalnych może być to, że w sytuacji nielegalnej, z punktu widzenia planów zagospodarowania przestrzennego zabudowy, naczelnik nie był w stanie doprowadzić do rozbiórki.

Ğaciarz (2004) dostrzega naciski odgórnych procesów przy okazji analizy działania samorządności po 1990 roku. Wartości lokalne, jak podkreśla autorka, są we współczesnym świecie podminowywane przez procesy globalne. Samorząd, demokracja lokalna i społeczeństwo obywatelskie stanowią odpowiedź na wyzwania współczesności. Odejście od centralizmu, dekoncentracja i decentralizacja są niezbędne dla demokratycznego ładu. Wymaga to odpowiednich form instytucjonalnych, zaś samorząd terytorialny, zdaniem autorki, stanowi taką odpowiedź¹⁸⁴.

Instytucjonalizacja samorządności

Trzecim wymiarem samorządności wskazanym przez Turską był wymiar instytucjonalny¹⁸⁵. Jak już wcześniej wspomniano, przed 1990 rokiem samorząd osiedlowy przybierał często formę łączącą samorząd terytorialny i reprezentację spółdzielczą. Była to postać bliska z jednej strony administracji spółdzielczej, a z drugiej – stanowiła wyraz aktywności politycznej. Kształt instytucjonalny był zróżnicowany, co wynikało ze zmian prawa, zmian politycznych oraz lokalnych uwarunkowań. Od lat siedemdziesiątych badania pokazywały faktyczną słabość struktur samorządu mieszkańców, podobnie jak całego systemu władzy lokalnej. Turska (1982), Malicka (1974) oraz inni autorzy dowodzili, że samorząd osiedlowy nie cieszył się zainteresowaniem mieszkańców oraz posiadał fasadowy charakter. Struktury samorządowe przybierały najczęściej postać biurokratyczną i stanowiły *de facto* najniższy szczebel ogólnej administracji zespolonej.

Zasadniczą zmianę przyniosła ustawa z 1990 roku. Sposób „wypełnienia” możliwości stwarzanych przez tę ustawę jest opisany w rozdziale 1.5.7.

¹⁸⁴ Szewczyk (1996a) uznaje, że jednostki pomocnicze gmin nie są realizacją idei decentralizacji, gdyż nie mają ustawowej gwarancji samodzielności w realizacji zadań. Stanowią zatem jedynie wyraz dekoncentracji.

¹⁸⁵ W tym sensie „instytucjonalny” oznacza w dużej mierze organizacyjny – wg Northa (1990) lub mający charakter urzędzenia instytucjonalnego – wg Sowy (1988).

Badania dotyczące tej sfery prowadziła Gąciarz (2004; Gąciarz, Pańków 2004), zastosowała instytucjonalne podejście do samorządu terytorialnego. Choć zasadniczo przedmiotem zainteresowań autorki jest samorząd szczebla powiatowego i wojewódzkiego, analizy autorki pozwalają na pewne wnioski dotyczące niższych szczebli samorządu.

Gąciarz wychodzi z założenia, że samorząd terytorialny stanowi formę instytucjonalizacji władzy publicznej na szczeblach lokalnych. Problemem jest to, w jaki sposób samorząd się instytucjonalizuje, gdyż może on przybrać postać funkcjonalną lub dysfunkcjonalną. Generalnie, dowodzi autorka, relacja między wspólnotami a terytorialną siatką administracyjną może przybrać trzy formy: a) spontanicznej dewolucji (co oznacza odtworzenie historycznych wspólnot), b) dewolucji narzuconej (oznaczającej dekoncentrację, czasami w postaci delegacji uprawnień), c) dewolucji mieszanej (łączy ona cechy dwóch poprzednich). Autorka stawia tezę, że pierwszy przypadek jest najkorzystniejszy, gdyż w grupach wspólnotowych kontrola społeczna jest najskuteczniejsza¹⁸⁶.

Instytucjonalizacja ma dwa zasadnicze wymiary: formalnoprawny, mający postać reguł prawa, oraz realny – odnoszący się do wzorów zachowań, wytwarzanych w drodze dostosowania się do nowych regulacji prawa¹⁸⁷. Gąciarz zwraca przede wszystkim uwagę na ten drugi wymiar. W zgodzie z nowym instytucjonalizmem, instytucje rozumiane są przez autorkę jako kompleksowy zbiór reguł (zasad postępowania) i procedur, które rządzą przebiegiem pewnego rodzaju interakcji społecznych. Reguły te określają, jakie zachowanie jest prawidłowe w danych, konkretnych warunkach. Są one intersubiektywnie uznawane przez uczestników danej zbiorowości i w ten sposób nabierają charakteru zbiorowego atrybutu. Procedury z kolei określają to, w jaki sposób aktorzy i organizacje mogą ustalać reguły (Gąciarz 2004, s. 27)¹⁸⁸. Autorka interesuje się w szczególności genezą instytucji oraz procesem instytucjonalizacji widzianych w perspektywie indywidualnych aktorów społecznych (uczenie się zachowań), organizacyjnej (innowacje i zakorzenianie się rozwiązań), makrospołecznej (zasady oparte na ideologiach, prawie itp.). Prawo i inne uwarunkowania formalne są bardzo istotnym, lecz nie jedynym kontekstem instytucjonalizacji. Normy prawa

¹⁸⁶ Warto zauważyć, że jest to założenie, z którym zgodziliby się także Turowski i Turska.

¹⁸⁷ Instytucjonalizacja jest pojęciem rozmaicie rozumianym. Np. Krzykała (1971) za instytucjonalizację uznaje: a) proces uznania pewnych działań za mające doniosłość publiczną; 2) wyodrębnienie pewnych działań publicznych od innych (np. lecznictwa od obrony); 3) powierzenie tych zadań określonym członkom grupy; 4) usankcjonowanie i uregulowanie powierzonych działań.

¹⁸⁸ W tym sensie Coleman (1990) mówi o metanormach. W pewnym zakresie pojęcie procedur może też być bliskie normom konstytucyjnym w rozumieniu Colemana, E. Ostrom i Buchanana.

mogą w swych zastosowaniach ulegać znacznym przekształceniom. Instytucjonalizacja jest przez Gąciarz widziana w perspektywie zmiany społecznej. Zmiana instytucjonalna jest bowiem odpowiedzią na kryzys lub inne nietypowe okoliczności. Sposób reakcji na te okoliczności i sposób przeprowadzenia zmiany instytucjonalnej zależą od działań aktorów. W świetle powyżej przedstawionej koncepcji, autorka analizuje reformę samorządową¹⁸⁹ i stawia pytania: jak przebiega proces tworzenia instytucji samorządowych? czy instytucje służą przewyższaniu podziałów politycznych ukształtowanych w Polsce w ostatniej dekadzie? czy budują społeczeństwo obywatelskie i wspólnoty lokalne? Autorka dostrzega szereg problemów stawiających reformę pod znakiem zapytania. Po pierwsze, suwerenność samorządów jest ograniczona brakiem środków oraz wpływem systemu politycznego, dla którego samorząd jest rodzajem „łupu” mającego znaczenie tylko wówczas, gdy stwarza możliwości politycznej „konsumpcji konfitur”¹⁹⁰. Nastąpiła zatem decentralizacja problemów, a nie środków, zaś instytucje stworzone zostały w oparciu o logikę konkurencji politycznej. Po drugie, funkcjonowanie samorządów nie sprzyja uspołecznieniu lokalnego rządu. Gąciarz diagnozuje brak dialogu społecznego oraz zawłaszczanie przywództwa przez liderów (w szczególności z partyjnego nadania). Po trzecie, system samorządowy prowadzi raczej do budowy oligarchii niż demokracji lokalnej. Analizując sposób budowy strategii rozwoju, autorka stwierdza elitaryzm, słabość kontaktów z mieszkańcami oraz biurokratyczne wzorce działania. Samorządy gromadzą elity, a jednocześnie brak możliwości dla uczestnictwa obywateli oddala samorząd od mieszkańców. Programowanie rozwoju łączy się z ograniczaniem samorządności (zadania te są zlecane firmom zewnętrznym), zaś same strategie mają bardziej postać reklamową niż projektowania rozwoju. Po czwarte, Gąciarz lokalizuje lukę pokoleniową. Nowe instytucje są obarczone „schedą” poprzedniego systemu. W samorządzie nadreprezentowani są ludzie zaczynający kariery przed 1990 rokiem, co oznacza ciągłość osobową z ludźmi starej władzy. Beneficjentami nowych instytucji samorządowych są partie polityczne i lokalne elity. Nowe instytucje nie prowadzą do wzrostu społecznej partycypacji. Gąciarz twierdzi, że mamy do czynienia z „dziurawą instytucjonalizacją”, która nie chroni instytucji przed „słabościami ludzkiej natury”. Co więcej, istnieje możliwość „psucia” instytucji, na przykład przez dodawanie nowych lub przekształcanie istniejących struktur, bez uzasadnienia. Autorka stwierdza też powszechność działań pozornych oraz „instytucjonalizację nieodpowiedzial-

¹⁸⁹ Badania objęły dwa województwa i dziesięć powiatów. Przeprowadzone zostały w latach 2000–2002.

¹⁹⁰ Chodzi, na przykład, o możliwość znalezienia pracy dla protegowanych.

ności", co oznacza atrofię mechanizmów kontrolnych. Poza tym dostrzega ona syndrom patologii administracyjnej, wskazany przez W. Kieżuna: gigantomanię, luksusomanię, korupcję, arogancję władzy.

Gąciarz dokonuje analizy powyższych zjawisk w następujących kilku wymiarach.

1. Lokalność – centralność. Dominuje centralność: instytucjonalizacja narzucona została centralnie, zaś o kształcie reformy samorządowej decydowały elity partyjne.

2. Uspołecznienie – upartyjnienie. Dominuje upartyjnienie: prawie brak niezależnych radnych, zaś polityka w samorządach jest naśladowaniem polityki centralnej.

3. Wymiana elit – ciągłość elit. Dominuje ciągłość: wśród radnych większość posiada staż jeszcze z poprzedniego systemu¹⁹¹.

4. Demokratyzacja – oligarchizacja. Dominuje oligarchizacja: działanie samorządów ma postać walki partii o wpływy, co daje w rezultacie mieszanek klientelizmu i branżowego korporacjonizmu.

5. Egalitaryzm – elitaryzm beneficjentów. Dominuje elitaryzm: lokalne elity polityczne, a nie mieszkańcy uczestniczą w podejmowaniu decyzji.

6. Samorządność uczestnicząca – samorządność bez partycypacji. Dominuje samorządność bez partycypacji: mieszkańcy są bierni, zaś radni mało aktywni i niechętni współpracy z mieszkańcami.

Podejście instytucjonalne do analiz samorządności stosują także Świaniewicz *et al.* (2004). Sposób i przedmiot analizy są jednak odmienne w tym przypadku. Autorzy rozważają przypadki dwóch miast, a zarazem dwóch stylów reprezentacji interesów, podejmowania decyzji oraz zakresu partycypacji i typu przywództwa. Przedmiotem zainteresowania jest sposób wypełnienia przestrzeni władzy wzorami zachowań i podejmowania decyzji – w ramach istniejących możliwości i ograniczeń prawnych, tradycji i możliwości. Autorzy stwierdzają odmienne trajektorie stylów reprezentacji i oczekiwań co do partycypacji i przywództwa, lecz nie przesądzają, jaki styl można uznać za właściwy.

Samorząd a zaspokajanie potrzeb

Łojko *et al.* (1989) uznają, że potrzeby społeczności lokalnych stanowią wyznacznik działań samorządowych. Większość działań zbiorowych ma przede wszystkim na celu zaspokojenie potrzeb danej grupy czy społeczności. Samorząd może służyć instytucjonalną pomocą w działaniach zbioro-

¹⁹¹ Trzeba zauważyć, że autorka opisuje pierwszą kadencję samorządu powiatowego i wojewódzkiego. Taki, a nie inny wynik pierwszych wyborów mógł być, jak się wydaje, skutkiem dobrej koniunktury dla lewicy.

wych (Łojko 1990). Ocena sprawności działania samorządu odbywać się może ze względu na poziom zaspokojenia potrzeb danej społeczności. Brak możliwości, brak środków czy uprawnień powoduje, że samorządy działają niesprawnie i stają się fasadowe. Same społeczności poszukują w takiej sytuacji – zastępczo – innych sposobów zaspokojenia potrzeb. Mogą się posil-kować innymi organami administracji, organizacjami itp.

Wcześniej przedstawione podejście Turskiej zakłada, że podejmowane przez zbiorowości działania zbiorowe ostatecznie służą rozwiązywaniu lokalnych problemów, realizacji interesów oraz zaspokajaniu potrzeb, zaś te ostatnie są punktem odniesienia samorządności osiedlowej. W podobny sposób swoistą funkcję samorządu widział Turowski. Potrzeby, jako punkt odniesienia, pojawiają się też w innych koncepcjach i badaniach. Zwracają na to uwagę Jałowiecki (1968), Wódz (1985a), Nurek (1985), Machaj (1994a), Gąciarz (2004) oraz badacze zespołu kierowanego przez J. Wiatra¹⁹².

Mimo że autorzy traktują potrzeby jako ważny element analiz, kwestia ta stanowi „horyzont” rozważań i nie jest szczegółowo analizowana. Hryniewicz i Jałowiecki (1997) rozważają kategorię potrzeb w relacji do interesów zbiorowych, ruchów społecznych i systemu politycznego. Z kolei Jałowiecki (1968) dokonuje agregacji potrzeb rozumianych jako charakterystyka przestrzeni miejskiej oraz gospodarstw domowych i wiąże je z gęstością i jakością usług. W tym przypadku nie pojawia się problem artykulacji potrzeb, działań zbiorowych itd.

Problematyka zaspokajania potrzeb była nieco szerzej analizowana na poziomie samorządów wyższych szczebli. W szczególności w wieloletnich badaniach kierowanych przez J. Wiatra, dotyczących samorządów lokalnych, punkt wyjścia stanowiły polityczne mechanizmy kształtowania i zaspokajania potrzeb ludności (Wiatr 1983a).

Generalnie, w ramach problematyki zaspokajania potrzeb można umieścić analizy: a) potrzeb mieszkańców i poziomu ich zaspokojenia (co można określić jako analizę popytu); b) sposobów zaspokajania tych potrzeb (co można określić jako analizę podaży).

Badania prowadzone w polskich miastach w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych pokazywały, że poziom zaspokojenia potrzeb obniżał się, zaś potrzeby zaczęły się sprowadzać do elementarnej infrastruktury miesz-

¹⁹² Ten ostatni autor pisze, że w badaniach poszukiwano odpowiedzi na następujące pytania: „w jaki sposób i z jakimi wynikami władze wojewódzkie, miejskie i gminne realizują politykę zaspokajania potrzeb ludności, a także wskazanie przynajmniej w sensie hipotetycznym od czego zależy relatywne powodzenie lub fiasko działań w tym zakresie” (Wiatr 1983a). Ostatecznie badania były jednak w znacznej mierze skoncentrowane na zjawiskach świadomościowych.

kaniowej, dróg, handlu, zaopatrzenia w wodę pitną i ciepło, zaopatrzenia w produkty codziennego użytku itp. Sprawy kultury, walki z alkoholizmem itp. były odsuwane na plan dalszy. Co więcej, nastąpiło wyrównanie potrzeb. Z badań Łojko *et al.* (1989) wynika, że pod koniec lat siedemdziesiątych potrzeby lokalnych społeczności były bardziej zuniformizowane niż 12 lat wcześniej. Jak pokazały badania w miastach tak odmiennych, jak Wrocław i Tarnobrzeg, potrzeby mieszkańców okazały się podobne, choć Wrocław w punkcie wyjścia dysponował lepszą infrastrukturą. Podobne wyniki pokazuje Georgica (1991), który stwierdził, że w latach osiemdziesiątych w hierarchii potrzeb dominowały: budownictwo i gospodarka, przy jednoczesnej homogenizacji potrzeb w skali kraju. Autor zaobserwował też obecność niezaspokojonych potrzeb niematerialnych (ochrona zdrowia, oświata, wypoczynek). Okres socjalizmu doprowadził zatem do „zrównania potrzeb w dół”.

Badania wykazały też generalne podobieństwo opinii na temat potrzeb wśród mieszkańców i decydentów (Georgica 1991). Jak się okazało, działacze samorządowi mieli gorszą orientację w potrzebach lokalnych niż mieszkańcy i decydenci, co w opinii Łojko *et al.* (1989) stanowił zagrożenie podstaw rozwoju lokalnego w osiedlach. Jednocześnie brak możliwości zaspokojenia potrzeb wpływał negatywnie na samorządność.

Na poziomie samorządów wyższych szczebli, Frątczak (1983) w badaniach dotyczących samorządów województw i gmin stwierdziła, że najważniejsze problemy są podobne. Były to: niedorozwój infrastruktury technicznej, poziom usług, potrzeby mieszkaniowe, baza kulturalna. Jednak pojawiły się też różnicowania. W niektórych jednostkach samorządu zbieżność deklarowanych potrzeb była mała. Jeśli chodzi o poziom zaspokojenia potrzeb, tu również dominowało podobieństwo, choć pojawiła się odmienność międzywojewódzka. Jasińska i Siemińska (1983) w tych samych badaniach wskazały zróżnicowanie w percepcji zaspokojenia potrzeb: najwyższy poziom dotyczył kwestii spokoju i bezpieczeństwa, zaś najsłabiej wypadły: zaopatrzenie, działanie przedszkoli oraz utrzymanie czystości. Z kolei Frątczak (1983) wskazuje, że zgodność ludności i władz w ocenie poziomu zaspokojenia potrzeb była niższa niż w przypadku samych potrzeb. Wynikało to z odmienności doświadczeń, w szczególności łatwiejszego dostępu władz do towarów. Jasiewicz (1981, 1983) stwierdził zróżnicowanie ocen stopnia zaspokojenia potrzeb ze względu na: standard materialny gospodarstw domowych, zmienne psychologiczne badanych, cechy badanej społeczności, cechy badanego województwa, miejsce zamieszkania w skali: miasto - wieś oraz zjawiska zachodzące w skali państwa, które miały największy wpływ (chodzi tu m.in. o wpływ kryzysu ekonomicznego na zaspokojenia potrzeb).

Zawężenie potrzeb nie było wyłącznie związane bezpośrednio z kryzysem ekonomicznym. Badania Miliana (1994) dotyczące poziomu sąsiedztwa pokazały z kolei, że mieszkańcy nie odczuwali potrzeby posiadania pralni, spiżarni, garderoby, suszarni, gdyż nie mieli doświadczeń pobudzających takie potrzeby. Z kolei ci, którzy posiadali doświadczenia – nie korzystali z tych udogodnień z uwagi na niebezpieczeństwa (np. kradzieży). Mieszkańcy wyrażali opinie, że osiedle jest zaniedbane a jednocześnie tolerowali brud na własnej klatce. Mieszkańcy często narzekali na sąsiadów, lecz znaczna część znała swych sąsiadów jedynie z nazwiska. Milian stwierdził też zróżnicowanie mieszkań pod względem czystości. Nie podejmowano działań wspólnych, na przykład mających na celu utrzymanie trawnika.

Rozbudowany model analiz sposobów zaspokajania potrzeb zaproponował Żółtaniecki (1983). Jest to koncepcja zaspokajania potrzeb lokalnych, oparta na analizie procesu decyzyjnego. Autor wyróżnia następujące jego elementy: a) przesłanki decyzji (mające postać: woli mieszkańców, wizji przywódców, decyzji wyższego szczebla); b) interesy (wynikające z uświadomionych potrzebą dyspozycji do działań na rzecz tej potrzeby); c) centrum decyzyjne (osoba, grupa itp. podejmująca decyzje); d) zasoby decyzyjne (środki materialne oraz argumenty wykorzystywane do wywoływania pożądanej decyzji). Proces decyzyjny to: ciąg zdarzeń, podczas którego zachodzi ujawnianie interesów oraz mobilizacja zasobów decyzyjnych. Żółtaniecki proponuje typologię decyzji, wyróżniając dwa podstawowe jej rodzaje: a) artykułacyjne; b) koncepcyjne.

Decyzje artykułacyjne wiążą się z interesem jednostkowym oraz grupowym. W pierwszym przypadku chodzi o:

a) starania o przydział dóbr rzadkich; Żółtaniecki stwierdził, że zasobami wywołującymi takie decyzje mogą być: ostrość potrzeby, dobre stosunki między decydującym a starającym się, łapówki, wymiana – oferta innego dobra w zamian za sprzyjającą decyzję;

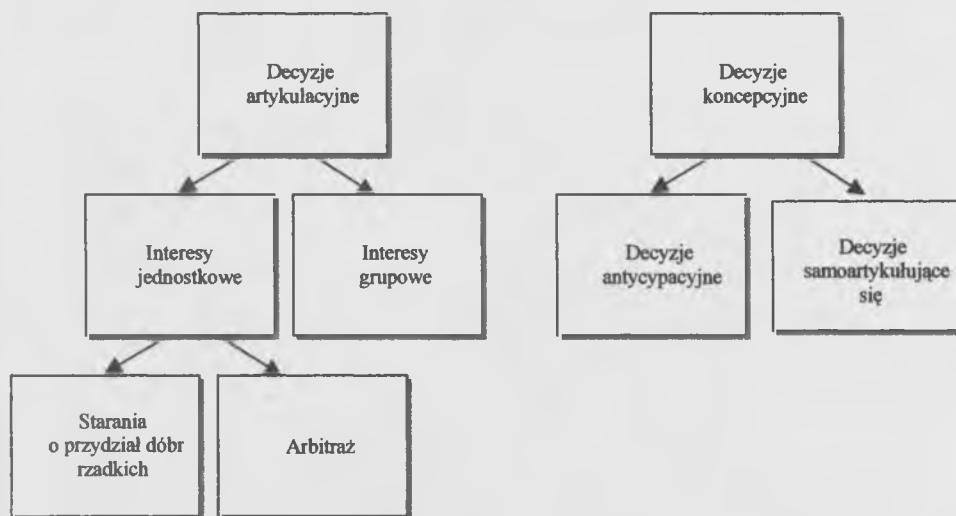
b) arbitraż w sprawach spornych; istotnymi zasobami mogą być w tym przypadku: gotowość do zgody, upór itp.

W przypadku decyzji grupowych istotne są: wkład własny i agresywność żądań. Żółtaniecki dostrzega, że umocowanie instytucjonalne pozwala osiągnąć przewagę nad podmiotami słabiej zakorzenionymi¹⁹³.

Drugim typem są decyzje koncepcyjne. Chodzi tu o decyzje odnoszące się do przyszłości. Przykładem może być walka o wydanie postanowienia

¹⁹³ Warto zauważyć, że Żółtaniecki dowodzi słabości decyzyjnej państwa. Przykładem jest sytuacja niemożności przeprowadzenia komasacji gruntów. Mimo że byłaby ona wskazana, nie udało się jej przeprowadzić ze względu na silny opór stron zainteresowanych w utrzymaniu *status quo*. Na tę samą kwestię zwrócił uwagę Jałowiecki (1989), podając przykład naczelnika nie mogącego doprowadzić do rozbiórki samowoli budowlanej.

o wykreśleniu budowy oczyszczalni, zaniechaniu budowy ośrodka kempingowego itp. Żółtaniecki wskazuje dwa typy decyzji koncepcyjnych: antycypacyjne (np. budowa kotłowni związana z trafnym lub chybionym przewidywaniem przyszłego zapotrzebowania¹⁹⁴) oraz samoartykułujące się (wynikające z nagle wyłaniających się okoliczności lub - przeciwnie - będące wynikiem zaplanowanych, lecz wcześniej nie zrealizowanych zadań). Typy decyzji wyróżnione przez Żółtanieckiego są przedstawione schematycznie na rysunku 4.



Rys. 4. Typy decyzji dotyczących potrzeb lokalnych (na podstawie: Żółtaniecki 1983)

Żółtaniecki zwrócił uwagę na dynamiczny aspekt decyzji, związany z koniecznością mobilizacji zasobów decyzyjnych i niepewnościami, które się z tym wiązały. Środki finansowe nie gwarantowały powodzenia działań. Np. posiadanie środków na zakup cementu i sam zakup nie oznaczały, że towar dotrze na czas, co przy pracach budowlanych oznaczało znaczne trudności. Pojawiały się też działania nieplanowane. Na przykład budowano przedszkole, którego nie było w planach, co wynikało z tego, że ktoś zainteresowany miał odpowiednie „dojścia”.

Żółtaniecki stwierdził znikome zróżnicowanie mechanizmów decyzyjnych. Okazało się, iż dostęp do zasobów miał znaczenie dominujące. Jedynie w pewnym zakresie wpływ na mechanizmy decyzyjne miały umiejętności

¹⁹⁴ Żółtaniecki wskazuje, że chybione przewidywanie może być wynikiem błędnej oceny lub nieprzewidzianego przebiegu wydarzeń.

władzy lokalnej w zdobywaniu zasobów. Pewne znaczenie miał też czynnik osobowościowy. Generalnie jednak sukces był pochodną umiejętności „wyrwania” zasobów, zaś cały system decyzyjny był – zdaniem autora – dysfunkcjonalny.

Trzeba pamiętać, że władze lokalne tylko częściowo zaspokajały potrzeby lokalne. Badania Kłopoty (1992b) w Oleśnicy dowodziły, że jeszcze w latach osiemdziesiątych część potrzeb zbiorowych zaspokajana była przez zakłady pracy, zaś z instytucji miejskich najwyżej cenione były parafie i biblioteki, najniżej zaś restauracje i administracje domów. Z kolei Misiak wskazał, że w Oleśnicy w latach osiemdziesiątych spadło znaczenie instytucji pośredniczących (np. spółdzielni), a nie pojawiały się żadne inne, które mogłyby je zastąpić.

W początkach lat dziewięćdziesiątych interesy związane z zaspokajaniem potrzeb nabierały znaczenia. Badania w gminach śląskich wykazały, że większość potrzeb była niezaspokojona (Wróbel 1994). Gminy były obciążane przez mieszkańców załatwianiem spraw, które czasem leżały poza ich kompetencjami. Potrzeby mieszkańców nie były prawie w ogóle rozpatrywane przez partie polityczne i struktury gospodarcze. W efekcie ciężar reprezentacji interesów spoczywał na radach gmin i urzędach. Mimo tego mieszkańcy niezbyt często kontaktowali się z radnymi i w związku z tym administracja gminna zyskiwała monopolistyczną pozycję (Wróbel 1994).

Trzeba wreszcie dodać, że badania z lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych pokazują, że mieszkańcy nie wierzyli, by samorząd mógł im pomóc, zaś ich potrzeby dotyczyły głównie infrastruktury społecznej i spraw mieszkaniowych. W tym kontekście Jałowiecki (1986) postawił, w połowie lat osiemdziesiątych, zagadnienie: jak obudzić „uśpiony” potencjał? Pytanie autora wynikało z konstatacji, że władze nie radziły sobie z zaspokajaniem potrzeb mieszkańców, co powodowało dysfunkcjonalność układów lokalnych. Zaspokojenie potrzeb było warunkiem „funkcjonalnego domknięcia układu”. Było to podejście funkcjonalno-systemowe, które prowadziło do wniosku, że nacisk centrum decyzyjnego stanowił ostateczną przyczynę dysfunkcjonalności.

2.8.2. Lokalne działania zbiorowe

Definicja lokalnych działań zbiorowych w kontekście samorządu

Aktywność i uczestnictwo lokalne badane było przez niektórych autorów w związku z samorządnością lokalną i relacją do lokalnej władzy. Jednak przyjmuje się zwykle obecność pewnej linii demarkacyjnej, oddzielającej władzę i jej sprawowanie od aktywności społecznej. Gliński i Palska (1997)

zdefiniowali grupową aktywność społeczną jako organizowanie się i wspólne działanie osób o zbliżonych poglądach lub interesach. Autorzy podkreślają niezależny od władzy charakter tej działalności: grupy te powstają odolnie, spontanicznie, na zasadzie dobrowolnego udziału obywateli i funkcjonują niezależnie od struktur państwowych.

Inne stanowisko zajmuje Turska (1989, 1990, 1991), dla której punktem odniesienia jest idea samorządności. Działania zbiorowe stanowią, w tej koncepcji, „wypełnienie” tej idei. Z kolei istotą działania samorządu społecznego (w tym - osiedlowego) jest zapewnienie warunków do tego, by lokalne działania zbiorowe mogły być podejmowane. Podobne podejście przyjmowane było w badaniach dotyczących współdziałania organizacji spółdzielczych (Pietrzak-Pawłowski 1974; Sowa 1974). Działania lokalne w tym ujęciu to działania różnych grup podmiotów na scenie lokalnej. Działania zbiorowe zaś to takie, w których uczestniczy wiele jednostek w obrębie jednej grupy podmiotów i/lub ma miejsce współdziałanie jednostek reprezentujących różne grupy.

Badania prowadzone przez Turską w latach siedemdziesiątych brały pod uwagę działania zbiorowe, a w następnych badaniach, z lat osiemdziesiątych, stały się one osią zainteresowania. Działania zbiorowe stanowią, w ujęciu autorki, formę zbiorowego przystosowania się do życia w przestrzeni. Turska wskazuje na ewolucyjne przemiany działań: od zapewniających biologiczne przetrwanie do nakierowanych na wartości i symbole. Te ostatnie są ważne dla zapewnienia spójności i tożsamości.

Po drugiej wojnie światowej państwo zawłaszczyło wartości i symbole wytworzone przez społeczności lokalne. Badania Turskiej (1991), dotyczące czynników przemian wzorów lokalnych działań zbiorowych, pokazują, że wzory te były w czasach komunistycznych ograniczane i krępowane przez wzory wytwarzane na poziomie makrostruktury, odgórnie narzucane lokalnym decydom i lokalnym społecznościom. Polska lokalna była miejscem działania partiokracji. Praktyką polityczną był „lokalizm degresywny” - lokalizm tworzony przez „ubezwłasnowalniających decydomów na rzecz ubezwłasnowolnionych”. W rezultacie, duży wpływ na działania wspólnot lokalnych miały oddziaływania ponadlokalne, przede wszystkim ze strony państwa. Turska (1989) dowodziła, że nacisk ten był szczególnie silny w państwach totalitarnych, przewidywała, że skutki ewentualnego zmniejszenia wpływu centrum nie są sprawą jasną, gdyż zdolność wspólnot lokalnych do samodzielności stała się kwestią wątpliwą.

Turska odróżnia wzory oraz wzorce współdziałania mieszkańców (1990, 1991). Wzory działania to przyswojone i praktykowane społecznie regulatory działań, które mogą być realizowane w różnych formach aktywności zbiorowej na scenie lokalnej. Wzorce z kolei, to regulatory powinnościowe,

pozostające w relacji z praktykowanymi regułami, i mogące wyznaczać przedmiotowy zakres działań oraz ich treść. Wzorce mają charakter abstrakcyjny, podczas gdy wzory są realizowane w praktyce. Turska wyróżnia cztery typy wzorców kształtujących lokalne działania zbiorowe: a) odtwórcze (przenoszenie wzorów podanych z centrum), b) adaptacyjne (adaptacja wzorów do warunków lokalnych), c) tradycyjne (efekt doświadczenia środowiska lokalnego), d) twórcze. Autorka stwierdziła dominację wzorców odgórnych, których przykładem były konkursy: „bank miast”, „mistrzowie gospodarności”. Działań twórczych praktycznie nie stwierdzono. Monopol władzy lokalnej na organizowanie życia zbiorowego likwidował normy i wzory działań oddolnych. Miały one jedynie charakter pozorny. Dotyczyło to także czynów społecznych, choć w tym ostatnim przypadku pojawiały się zróżnicowania. Tam gdzie wzory miały charakter adaptacyjny, aktywność była większa (Turska 1989). Wiatr (1983b) stwierdził brak samorządnej aktywności w latach siedemdziesiątych. Dekadę wcześniej, więcej było czynów społecznych. Autor wiązał to z osłabieniem władz lokalnych w wyniku centralizacji.

Cywiński (1990) wykazuje, że lokalne działania zbiorowe przyjmowały dwie formy: a) realizacji nowych, innowacyjnych wartości (wówczas dochodziło do integracji więzi wokół celów), b) obrony wartości już istniejących. Ta druga forma występowała, gdy pojawiał się konflikt między konkurencyjnymi wartościami. W tym przypadku integracja przyjmowała postać solidarności negatywnej¹⁹⁵.

Protesty, które zaobserwowano w latach osiemdziesiątych, związane były z wywłaszczeniami, niesprawiedliwym przydziałem mieszkań oraz lokalnymi sytuacjami typu: budowa kładki nad torami. Cywiński zwrócił uwagę, że protesty nie miały charakteru zbiorowego, nie dochodziło do grupowego zaangażowania mieszkańców. Jedynie bezpośrednio pokrzywdzeni protestowali, a poza tym, były to działania nieskuteczne. Odmienna sytuacja miała miejsce w latach 1980–1981, gdy skuteczność protestów była stosunkowo wysoka.

Wzory i wzorce działań w zbiorowościach lokalnych

Badania nad wzorami lokalnych działań zbiorowych i czynnikami ich przemian Turska (1986) wywodzi z badań regionalnych – np. J. Ziółkowskiego. W tym kontekście pojęcie społeczności lokalnej zawiera aspekt terytorialny, lecz jest on pomocniczy względem przestrzennego usytuowania potrzeb i zachowań. Takie podejście prezentuje Wallis (1977), który, podą-

¹⁹⁵ Warto zwrócić uwagę, że „podmiotowość kontestacyjna” (Gorlach 2004) stanowi z tego punktu widzenia utrwalony wzór zachowań.

żając tropem idei Znanieckiego, traktuje zbiorowości terytorialne jako układy zespołów ludzkich, w których realizuje się potrzeby, w tym potrzeby dotyczące życia społecznego, takie jak: potrzeba bezpieczeństwa, oddźwięku emocjonalnego, autoekspresji, realizacji prestiżu, uczestnictwa w procesach identyfikacji i integracji, potrzeby poznawcze i estetyczne.

W ramach powyżej zarysowanego stanowiska, Turska wyróżniła kilka zasadniczych nurtów badawczych.

1. Badania dotyczące zdeorganizowanych lub „pustych” przestrzeni społecznych. Tłem jest tu zwłaszcza intensywne industrializacja. Badania takie prowadził m.in. Łączkowski, analizujący konsekwencje przesunięcia ludności z przeludnionej wsi do miast. Badania w Koninie, Głogowie i innych miastach skłaniały do niepokoju badaczy, zwłaszcza tych, którzy zainspirowani byli pojęciem więzi społecznej.

2. Inny nurt badań dotyczył kreatywnych funkcji społeczności lokalnych: pojęcia ojczyzny prywatnej i regionalizmu.

3. Trzeci obszar badań dotyczył przezwyciężenia niedorozwoju w aspekcie społecznym (np. Wierzbicki 1972) oraz ekonomicznym.

4. Kolejnym nurtem badań wskazanym przez Turską są analizy instytucjonalnej strony życia społeczności lokalnych. Autorka włącza tu badania prowadzone przez Turowskiego (1967) i innych autorów. Uwagę badaczy budziła dynamika normatywnych modeli instytucji i ich realnego funkcjonowania. Turska włącza tu jeszcze badania zrzeszeń i organizacji społecznych (Sowa 1988) oraz badania funkcjonowania władzy lokalnej (Narojek 1967; badania zespołu kierowanego przez J. Wiatra).

5. Inny nurt badań wykorzystywał teorię aktywności społecznej, współdziałania i uczestnictwa¹⁹⁶. W tym zakresie analizowano: (a) zagadnienie aktywności w relacji do ról społecznych i zawodowych (np. badania dotyczące rolników prowadzone przez F. Mleczko, badania instruktorów ZHP prowadzone przez F. Adamskiego); (b) aktywność w grupach formalnych i nieformalnych; (c) aktywność w wymiarze lokalnym. W badaniach dokonano odróżnienia aktywności ujawnionej i potencjalnej, badano sformalizowane i spontaniczne inicjatywy społeczne¹⁹⁷.

6. Ostatnim nurtem wskazanym przez Turską są prace zorientowane na badanie przestrzeni. Mieszczą się tu analizy nawiązujące do Znanieckiego i E.T. Halla (wykorzystujące na przykład pojęcia pozycji ekologicznej, wartości przestrzennej itp.).

Turska (1989) wykazuje, że na poziomie osiedlowym, współdziałanie mieszkańców może mieć trojaki charakter: a) narzucony obiektywnymi za-

¹⁹⁶ Podejście to, w nieco innym ujęciu, zaprezentowano w rozdziale 2.2 niniejszej pracy.

¹⁹⁷ Turska zwróciła uwagę, że badania w małym stopniu brały pod uwagę zakorzenienie działań w tradycjach lokalnych.

leżnościami przestrzennymi, b) spontaniczny, c) zorganizowany – przy pomocy opinii publicznej oraz kontroli społecznej i uczestnictwa w zorganizowanych instytucjach osiedlowych.

Obserwacja wzorów działań społeczności i władz lokalnych, które wyłoniły się w praktyce w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych, wskazywała na to, że na poziomie lokalnym miało miejsce adaptowanie się do narzuconych odgórnie warunków gry (Łojko 1986). Na destrukcyjny wpływ adaptacji wzorów działań lokalnych do płynących z centrum wytycznych zwróciła uwagę Turska (1989). Autorka zadała pytanie, czy wzory lokalnych zachowań zbiorowych wskazują na ubezwłasnowolnienie wspólnot lokalnych? (Turska 1990a) Wyniki badań skłoniły ją do stwierdzenia, że poziom ubezwłasnowolnienia był znaczny. Turska odnotowała pustkę społeczną środowisk lokalnych i apatię życia lokalnego. Gdy pojawiała się potrzeba działań na rzecz środowiska, badani sądzili, że trzeba udać się po pomoc do władzy i nie mogli sobie wyobrazić, by można coś osiągnąć bez niej. Inni – poza władzą – aktorzy sceny publicznej nie liczyli się, co dowodziło, zdaniem autorki, tego, że ład autorytarny, z aksjomatem nadrzędności państwa nad społeczeństwem, zakorzenił się. Szanse na samorządność są, zdaniem autorki, nieduże, ze względu na brak kadr i brak doświadczeń udziału we władzy po stronie grup będących poza polityką w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych.

Cywiński (1991), na podstawie badań zrealizowanych w latach osiemdziesiątych, wyróżnił siedem obszarów działań zbiorowych, na które wskazywali mieszkańcy. Obejmowały one działania mające na celu:

- a) likwidację cywilizacyjnego zacofania,
- b) ponadstandardowe podniesienie jakości życia,
- c) uczestnictwo w podtrzymywaniu tradycji,
- d) nowe wzory uczestnictwa w kulturze,
- e) działania humanitarne (altruistyczne),
- f) działania samopomocowe,
- g) działania mediacyjne.

Badani, co podkreśla Cywiński, wskazywali też na działania statutowe, realizowane w ramach organizacji kontrolowanych przez państwo, a także na działania indywidualne – jako na działania zbiorowe. Świadczy to, zdaniem autora, o niezrozumieniu istoty tych działań. Cywiński zaobserwował, że mieszkańcy nie odróżniali lokalnych działań zbiorowych od działania władzy. Jedynie rodzina i najbliżsi sąsiedzi stanowili sferę, w której wpływ wzorów władzy był mały. W działaniach zbiorowych dominowała motywacja partykularno-materialna, co sprzyjało protestom jako formie działania. Cywiński pokazał, że aktywność lokalna i dopuszczenie przez władze do aktywności i wytworzenia więzi wokół symboliki lokalnej prowadziło do

autonomicznej aktywności mieszkańców. Jednak blokady stosowane przez władze wobec tworzenia lokalnych więzi prowadziły do marazmu.

Trzy elementy: ideologia, więź społeczna i warunki życia miały wpływ na społeczną aktywność, jak dowodzi Cywiński. Stwierdził on także zróżnicowanie stylów lokalnych działań zbiorowych w trzech badanych małych miastach. W jednym z nich panowała ideologia braku aktywności oraz – jak pisze autor – wysoki poziom zafałszowania świadomości. Badani pytani o pola działań zbiorowych wskazywali na te działania, które leżały poza zasięgiem możliwości działania społeczności lokalnych. Z kolei tam, gdzie działania zbiorowe byłyby uzasadnione ze względu na rzeczywiste potrzeby (np. jeśli chodzi o braki infrastruktury), brakowało wskazań. W drugim mieście wyłoniła się strategia indywidualnego dobrobytu. Lokalne władze przyzywały na indywidualne bogacenie się. Nie pociągało to jednak za sobą tworzenia się alternatywnego ośrodka działań. W trzecim wreszcie przypadku zaobserwowano ideologię działań zbiorowych. Mieszkańcy mieli poczucie dumy lokalnej, odrębności i zadowolenia z zamieszkiwania w tym mieście. W codziennych stosunkach mieszkańcy wyróżniali się też uprzejmością. Aktywność społeczna traktowana była tam, w pewnym sensie, autotelicznie – niezależnie od korzyści indywidualnych.

Strategie działania mieszkańców były też przedmiotem badań Hryniewiczza (1988) w latach osiemdziesiątych. Autor stwierdził, że wśród mieszkańców dominowało przekonanie, że strategia grupowej walki o interes raczej nie przyniesie sukcesu. Jedna czwarta badanych preferowała strategię indywidualistyczne (np. wręczenie łapówki), 14% wskazało na akcję zbiorową w wąskim gronie, zaś 54% – na zbiorową akcję masową. Wyłania się z tego obraz dwóch zasadniczych sposobów działania – indywidualistycznego oraz masowego, przy braku (a ściślej mówiąc – niewierze w skuteczność) strategii pośrednich.

Swoiste wzory postępowania wypracowane zostały także po stronie władz lokalnych. W badaniach prowadzonych przez zespół kierowany przez A. Turską stwierdzono znikomy zasięg podejścia lokalnego. Dominowało myślenie unifikujące, centralizacyjne. Badacze zlokalizowali dwa światy wartości: lokalnych oraz makrospołecznych, przy dominacji tych drugich.

Jasińska i Siemińska (1983) odnotowały poczucie ubezwłasnowolnienia po stronie władz lokalnych. Działacze przypisywali przeszkody w swojej pracy cechom ludzi, lecz także brakom zasobów (maszyn itp.) oraz brakom uprawnień.

W badaniach z lat siedemdziesiątych dostrzec można dominację władz względem działalności mieszkańców. Widać to na przykładzie czynów społecznych. Żółtaniecki (1983) zauważył zjawisko mobilizacji wewnętrznej. Polegała ona na tym, że czyny społeczne organizowane były przez władze

lokalne jako element przetargu lub negocjacji z władzami wyższych szczebli¹⁹⁸. Jak pisze Żółtaniecki: mobilizacja polegała na transferze części zasobów z układu pionowego na poziomy. Drugim sposobem mobilizacji była „mobilizacja na zewnątrz”. Miała ona postać, na przykład, poszukiwania ludzi i środków niezbędnych lokalnie – np. dla realizacji danej inwestycji. Prowadziło to do wytwarzania się relacji patronatu, który przybierał postać stałą (gdy ktoś dysponował dostępem do zasobów) lub jednorazową (np. dar w postaci materiałów budowlanych).

Badania z lat osiemdziesiątych wskazywały, że władze lokalne identyfikowały się z hierarchią aparatu, a nie z lokalnymi społecznościami. Wobec rozbicia więzi społecznych władze autonomizowały się, tworząc system partiokracji autotelicznej (Kozłowski 1990). Trudności gospodarcze i centralistyczny system utrwalały przekonanie o zależności od centrali, zaś wszelkie niekoncesjonowane przejawy aktywności oddolnej były odbierane przez władze jako zagrożenie.

Cywiński (1990) dowodził, że podstawowym sposobem działania lokalnych władz była „gra o inwestycje”. W badanych miastach stosowano dwie procedury: a) dojść indywidualnych, b) manipulacji zbiorowością. W pierwszym przypadku polegało to na oddziaływaniu na osoby, które mieszkając i pracując w centrum, miały swoje działki na terenie gminy. Nieformalne poszukiwanie protektorów wśród działkowiczów zostało później – gdy pojawiły się niedobory we wszystkich sferach – uzupełnione o kontakty poziome z innymi władzami lokalnymi. Druga procedura polegała na wykorzystywaniu czynów społecznych jako środka nacisku na centrum. Wykonanie części prac siłami własnymi służyło zdobyciu lepszej pozycji przetargowej w negocjacji z władzami¹⁹⁹.

Analiza wzoru zachowań władz, przeprowadzona przez Staweckiego (1991), pokazuje podobne procedury, a mianowicie strategie „załatwiania” i „poszukiwania dojścia”. Także Jałowiecki (1989) zwraca uwagę na fakt, że sposobem zapewnienia rozwoju przez władze lokalne były nieformalne zabiegi o inwestycje, czasem nielegalne.

Tarkowski (1987) zwraca uwagę, że reforma administracji, przeprowadzona w latach siedemdziesiątych, doprowadziła do koncentracji ról kierowniczych; „wyjęto” wówczas przedsiębiorstwa spod kontroli władz lokalnych i przekazano je województwom. Integrującą rolę odgrywały egzekutywy lokalne, rady dyrektorów największych przedsiębiorstw w danej społeczności. Mechanizmy integracyjne były jednak wynikiem nacisku

¹⁹⁸ Chałubiński i Malak (1983) podają, że choć czyny społeczne mogły być dofinansowywane maksymalnie w 50%, to zaniżano faktyczne dofinansowanie, by móc się wykazać dużą liczbą czynów społecznych.

¹⁹⁹ To samo zjawisko odnotowują Żółtaniecki (1983) oraz Chałubiński i Malak (1983).

okoliczności, nielegalnych sposobów mobilizacji zasobów: „dojść”, nieformalnych przetargów itp.

Badania zrealizowane po roku 1990 pokazują, że wzory wypracowane wcześniej cechują się pewną trwałością. Indywidualizacyjną strategię postępowania dostrzegł Wróbel (1994) w badaniach z początku lat dziewięćdziesiątych. W sytuacji decyzji niekorzystnej dla całej zbiorowości, dwie trzecie badanych wybierało działania samodzielne (wysłanie pisma, petycji, wzbudzenie zainteresowania mediów). Docieranie do decydentów, łączenie się w grupy interesów, było sposobem wybieranym rzadziej i wiązało się z wyższym wykształceniem deklarujących. Autor zaobserwował, że nieformalne grupy interesów działały dynamicznie: wysyłano listy, opiniowano plany zagospodarowania przestrzennego itd. Związki zawodowe, komitety obywatelskie, ochotnicze straże pożarne itp. miały z kolei elitarny charakter i małe poparcie. Generalnie jednak wpływ grup nacisku na decyzje był mały i Wróbel dostrzegał zdominowanie sceny lokalnej przez administrację.

Inny przykład indywidualizacji podaje Thorp (2006). Autorka zauważa, że w Towarzystwach Budownictwa Społecznego nie były organizowane spotkania, na których mieszkańcy mogliby przedstawić swój punkt widzenia. Zamiast tego mogli oni indywidualnie zgłaszać swoje uwagi, o ile uznawali to za stosowne.

Badania Skrzypca (2002) pokazują inny przykład trwałości wzorów działania. Autor wskazuje na istotne znaczenie nieformalnych powiązań między sferą organizacji pozarządowych a sferą władzy publicznej. Podobnie w badaniach dotyczących procesów politycznych na poziomie lokalnym, prowadzonych przez zespół kierowany przez J. Kurczewskiego (*Lokalne społeczności...* 2003), analiza roli instytucji pośredniczących (np. organizacji pozarządowych) ukazuje istotne znaczenie mechanizmu korupcji, nieformalnego wpływu i „podskórnej” artykulacji interesów. Woroniecka (2001) dowodzi, że nieformalne kontakty okazują się skuteczne w osiągnięciu celów indywidualnych i zbiorowych. W pracy Gąciarz (2004) podkreślony jest w szczególności negatywny wpływ upartyjnienia i partykularyzacji. Z kolei Śmigielska (2004) pokazuje, że władza lokalna stanowi rodzaj symbolicznej gry, w której strony stwarzają pozory i konstruują rzeczywistość polityki widocznej, za którą ukrywają się interesy. Kryczka (1995) wskazuje na rolę wyższych urzędników jako swoistej grupy interesów. Kurczewski (2003) dostrzega współcześnie dwa modele działań zbiorowych: działanie komitetowe w miastach, a na wsi działania, w których wiodącą rolę odgrywa sołtys.

Podsumowując: ewolucja wzorów działań zbiorowych prowadziła do indywidualizacji i w szczególności wykorzystywania systemu nieformalnych dojść. Wspólne działanie miało zastosowanie wówczas, gdy przybierać mogło skalę masową.

Gotowość do działania

Kryczka (1981) w badaniach z lat siedemdziesiątych, dotyczących udziału w pracach na rzecz miejsca zamieszkania w osiedlach lubelskich, zaobserwował, że 56,5% badanych uczestniczyło (osobiście lub ktoś z rodziny) w pracach na rzecz urządzeń wspólnego użytku. Były to najczęściej prace porządkowe, budowa placów zabaw i boisk. Występowały znaczne różnicowania zaangażowania: od 45% do 98% badanych deklaroowało uczestnictwo – w zależności od osiedla. 70% badanych uważało, że mieszkańcy powinni wykonywać prace na rzecz otoczenia, 18% badanych brało udział w tych pracach. Stosunek do prac był jednak negatywny. Udział w nich nie był samorzutny, rolę inicjatora pełniła administracja.

Kryczka zauważa też, że gotowość do działania uzależniona była od percepcji sytuacji. Trzy czwarte badanych deklaroowało gotowość reakcji, gdyby widzieli przypadek dewastacji mienia wspólnego, zaś pozostali odpowiadali, że nie zareagowaliby, ponieważ jest to kłopotliwe, a nie przynosi rezultatów. Kryczka wskazuje, że wpływ na poziom zaangażowania miał też cykl życia osiedla. W „pionierskich czasach” aktywność ta była wyższa. Przykładem zbiorowego działania, łączącego się z dobrym funkcjonowaniem opinii i więzi osiedlowej oraz dobrej organizacji, było zainicjowanie sprzątnięcia klatek schodowych przez mieszkańców. System ten wprowadzono na początku istnienia osiedla, w latach sześćdziesiątych, i obejmował on w zasadzie wszystkich mieszkańców. Mieli oni dyżury i obowiązek sprzątnięcia. Postać organizacyjna („interwał” dyżuru) była zróżnicowana w poszczególnych klatkach. System ten jednak działał dobrze, pojawiły się nawet kwiaty na klatkach. Choć kwiaty i obrazki ze ścian ginęły, to klatki były czyste i zadbane. Z czasem jednak pojawiły się pomysły zmian. W 1974 roku zlecono sprzątnięcie zewnętrznej obsłudze. Nie przyniosło to dobrych wyników. Okazało się, że na klatkach było błoto, zaś sprzątnięcie odbywało się nieregularnie. W efekcie system się zróżnicował: niektóre piętra wróciły do sprzątnięcia własnymi siłami, inne zaś – wynajmowały pomoc.

Podobnie jak w powyżej omówionych badaniach Kryczki, analizy Turskiej (1982) z lat siedemdziesiątych pokazują, że zdecydowana większość mieszkańców uznawała, że warto angażować się w pracę społeczną. Faktycznie, tylko niewielka część gotowa jest podejmować działania w osiedlu z motywów wewnętrznych.

W latach osiemdziesiątych współdziałanie mieszkańców znajdowało się w stanie zapaści – dowodzi Turska (1990). Czyny społeczne – jedna z typowych i utrwalonych form współdziałania mieszkańców – upadały. Choć badani mieszkańcy deklarowali, że chętnie włączyliby się w czyny zbiorowe, to pod warunkiem, że byłyby one konkretne i jeśli sami mieszkańcy mogliby je organizować.

Poziom aspiracji był jednak zróżnicowany. Turska uważa, że aspiracje stanowiły raczej protest przeciw łaadowi autorytarnemu niż punkt wyjścia dla ładu demokratycznego. Państwo autorytarne doprowadziło do destrukcji wzorów działań zbiorowych. Odbudowa aktywności lokalnej wymagałaby przywrócenia autonomii wzorów różnych podmiotów sceny lokalnej oraz autonomii względem ponadlokalnych ośrodków decyzyjnych. Jest to jednak, zdaniem autorki, trudne ze względu na czterdziestoletni okres upaństwowienia.

Równie krytycznie na możliwość odbudowy aktywności mieszkańców zapatrywał się Tarkowski (1983). Autor wskazywał, że społeczności lokalne przeszły trening ubezwłasnowolnienia z poziomu makrosystemu, mezosystemu oraz mikrosystemu. Im bardziej społeczność znajdowała się w stanie regresu, tym większe było poczucie uzależnienia od władz lokalnych i centralnych. Paternalistyczno-represyjne państwo wyuczyło mieszkańców, że wszystko może być im odebrane – dowodzi Tarkowski (1987). Aktywność w latach osiemdziesiątych miała związek z gospodarką niedoboru. Tarkowski pokazuje, że w tych latach pojawiła się specyficzna forma dbałości o interes lokalny. Walka o zaopatrzenie, w sytuacji dramatycznych niedoborów towarów, prowadziła do tego, że na granicach administracyjnych dokonywano kontroli transportów, sprawdzając, czy rzadkie towary nie opuszczają danego regionu.

Turska zwróciła uwagę, że w latach osiemdziesiątych angażowanie się w działania społeczne (*vs* bierność) było traktowane instrumentalnie wobec konfliktu społeczno-politycznego, a nie jako autoteliczny wzór działań prospołecznych. Badania wykazały niski poziom gotowości do działań: 27% mieszkańców, 28% decydentów i tylko 13% działaczy osiedlowych uznawało, że istnieją warunki do prospołecznego działania. Według mieszkańców barierami działania były: podziały polityczne, kryzys ekonomiczny, trudności biurokratyczno-organizacyjne, ograniczanie inicjatyw przez władze, negatywne cechy działaczy. Zaobserwowano też wśród mieszkańców zasadę nieangażowania się, gdyż działanie przeciwne oznaczałoby współpracę z władzami. W tym ostatnim przypadku istniały formy ośmieszania i wyszydzania osób aktywnych.

Dla decydentów najważniejszą barierą działania było ograniczanie inicjatywy społecznej przez władze wyższe (gdyż aktywność traktowana była podejrzliwie i utożsamiana z rebelią). Działacze osiedlowi wskazywali na ograniczenia spowodowane kryzysem oraz ograniczenia inicjatywy społecznej przez władze – jako główne bariery aktywności. Natomiast za czynniki wyzwalające aktywność społeczną uznawano: ogólną zmianę nastrojów (konieczność takiej zmiany), poprawę sytuacji ekonomicznej, istnienie wiarygodnej władzy. Podsumowując: badani zwracali uwagę na bariery leżące

po stronie społeczeństwa, po stronie władzy oraz obiektywne. W opinii trzech omówionych powyżej badaczy, za stworzenie warunków wyzwolenia aktywności odpowiedzialne są władze.

Hryniewicz (1990b) analizował możliwości mobilizacji społecznej, na przykładzie małego miasta, w latach osiemdziesiątych. Zauważył on, że wiele spraw, istotnych dla lokalnej społeczności, takich jak: zaopatrzenie, stan środowiska, komunikacja, leżało poza zakresem możliwości wpływu. Lokalne działania miały jednak miejsce i dotyczyły na przykład gazyfikacji. Hryniewicz pokazał sposób działania mieszkańców w tym przypadku. Musieli się oni opodatkować, lecz nie był to warunek wystarczający, by odnieść sukces. Braki w zaopatrzeniu (np. brak rur) powodowały konieczność uruchomienia indywidualnych „znajomości”, by zakupić niezbędne materiały. Zatem, mimo że działanie miało na celu praktyczny cel, niezbędne okazało się wykorzystanie upolitycznionych kanałów wpływu.

Innym przykładem, opisanym przez Hryniewicza, była działalność klubu wodnego. Jego działanie było możliwe tylko dzięki aktywności pewnego wąskiego grona osób (głównie – jednej osoby). Osoby te były w stanie utrzymać klub przy życiu, choć nie zajmowały eksponowanych stanowisk, a ich możliwości były ograniczone. Mobilizowanie miało charakter przekonywania i „szantażu moralnego”. Konieczność uzyskiwania rozmaitych uzgodnień oraz administracyjnych zezwoleń miała wpływ destrukcyjny. Zmusiło to bowiem działaczy do znacznego wysiłku. Hryniewicz dostrzegał też problemy związane z atomizacją mieszkańców, niechęcią do wchodzenia w relacje z władzą. Za kluczowy czynnik mobilizacji uznał wykreowanie liderów.

Późniejsze badania, zrealizowane po 1990 roku, także wskazywały na znaczenie liderów. Uznawano, że stanowią oni najważniejszy czynnik sukcesu lokalnego (Gorzelałak, Jałowiecki 1998). Podobnie Lewenstein (2004) na podstawie obserwacji programu PIL²⁰⁰ wskazuje, że skuteczniejsze dla powodzenia programu było włączenie nielicznych osób, będących przywódcami, niż licznych osób, ale słabo związanych ze społecznościami.

2.8.3. Samorządność osiedlowa i lokalne działania zbiorowe - podsumowanie

Omawiane wcześniej prace Turowskiego, Kryczki i innych badaczy, dotyczące głównie osiedli lubelskich, odnosiły się do samorządu osiedlowego, lecz działania zbiorowe związane z obecnością samorządu nie były

²⁰⁰ Program Inicjatyw Lokalnych realizowany był w Polsce w połowie lat dziewięćdziesiątych i finansowany z funduszu PHARE.

głównym przedmiotem zainteresowania. Większą wagę przywiązywano do więzi osiedlowej i sąsiedzkiej oraz do czynników świadomościowych. Poza tym dominacja spółdzielni w badanych osiedlach prowadziła do zamazywania samorządowego charakteru osiedli. W przypadku badań prowadzonych przez zespół A. Turskiej kształt, funkcje i sprawność samorządu osiedlowego były głównym obszarem dociekań. Punktem wyjścia badań nad samorządem było zaspokojenie potrzeb mieszkańców. Sprawnie działający samorząd miał sprzyjać poprawie dobrobytu społeczności osiedlowych. Empiryczne analizy z lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych wskazywały na słabość tej funkcji samorządu. W efekcie, zdaniem badaczy, samorząd wymagał istotnych zmian. Przede wszystkim miały one dotyczyć samych mieszkańców. Niski poziom postaw samorządowych pociągał za sobą pytanie o to, jak zmienić ten stan rzeczy. Badania pokazywały, że cechy społeczno-zawodowe nie miały istotnego znaczenia. Zatem motorem zmian musiała być poprawa działania elementu instytucjonalnego. Dla rozwoju samorządności osiedlowej niezbędne byłoby stworzenie normatywnych gwarancji dla samorządowej pozycji instytucji samorządu mieszkańców. Skonstruowana przez Turską koncepcja miała nieco pedagogiczny²⁰¹ i zamknięty charakter: samorząd miał działać lepiej, by zmienić postawy mieszkańców, zaś odmienione postawy miały polepszyć działanie samorządu i budować samorządową wspólnotę. Dobrobyt mieszkańców staje się w tej sytuacji elementem ubocznym. Podejście takie było o tyle zrozumiałe, że w punkcie wyjścia samorząd działał słabo, zaś mieszkańcy w swej większości byli sceptycznie do niego nastawieni. Jednak prowadziło to do zakotwiczenia badań w obszarze spolityzowanej samodzielności (czy też – podmiotowości), lub – jak w późniejszych badaniach Gąciarz – w obszarze społeczeństwa obywatelskiego. Można by próbować wykazać, że istnieje związek między niezależnością od centrum i poziomem obywatelstwa, a możliwością zaspokojenia potrzeb. Samorząd pełniłby wówczas rolę elementu mediującego względem złożoności potrzeb poszczególnych społeczności. Badania samorządności osiedlowej nie dotyczyły jednak tak postawionej kwestii.

Wzmocnienie samorządności rozumiane było, w pewnej mierze, jako wzmocnienie więzi nieformalnych, zamiast polegania na zreszłościach. Badania wskazywały na biurokratyzację życia lokalnego, słabość więzi nieformalnych i zastępowanie ich przez więzi formalne. Samorząd miałby zatem być remedium na te słabości. Z tym kierunkiem analiz wiązał się pewien paradoks, gdyż samorząd, siłą rzeczy, stanowi strukturę formalną. W ujęciu

²⁰¹ Część badań nad osiedlami dotyczyła zresztą kwestii wychowawczych i kulturalno-oświatowych – por. Wawryniuk (1990), Białas (1978).

Turskiej oraz innych autorów stanowił on jednak sposób odbiurokratyzowania działań zbiorowych. Diagnoza pokazywała, że działania te (ich wzory i wzorce) są nieskuteczne i patologiczne w swym charakterze i niezbędne jest odrodzenie samorządu. Autorzy wyrażali jednak niepokój wynikający z faktu, że ewentualna budowa wzorów innowacyjnych i skutecznych wzorów działań lokalnych nie wyglądała na sprawę prostą. Przyczyny trudności przypisywano cechom ówczesnego ładu społecznego²⁰². Trudno odmówić trafności takiej diagnozie, trzeba jednak zauważyć, że zabrakło analiz pokazujących trudności we wspólnym działaniu - wynikających chociażby z samego charakteru zbiorowych działań. Działania te napotykały wszak na przeszkody nie tylko w obrębie systemu monocentrycznego.

Poza tym badania z lat osiemdziesiątych wykazują, że punktem odniesienia była dla mieszkańców nie tyle polityka, co nieudolność władz. Dotyczyło to skuteczności działań, mających zapewnić odpowiednie warunki życia w osiedlach. Ale problem wydaje się szerszy. Jak zwracał uwagę Jałowiecki, zdarzały się przypadki zabudowy, mimo nielegalności z punktu widzenia planów zagospodarowania przestrzennego, a naczelnik nie mógł doprowadzić do rozbiórki. Zatem władze nie były ani skuteczne, ani nie kierowały się regułami. Kwestia niejasności reguł wydaje się istotna z punktu widzenia odbudowy samorządu, lecz nie była ona przedmiotem specjalnych studiów. Analizowano raczej realnie obecne wzory działań. Np. w działaniach zbiorowych stwierdzano dominację motywacji partykularno-materialnej, co sprzyjało protestom jako formie działań zbiorowych. Na tym przykładzie widać, że koncentracja uwagi badaczy na motywacjach mieszkańców prowadzić mogła do kontrowersyjnych wniosków. Odmienny typ motywacji nie musi przecież oznaczać braku protestów.

Kategoria interesu była rzadko stosowana. Machaj przyjmowała konsekwentnie świadomościowo-interakcjonistyczne podejście i jedynie na marginesie wspominała o interesach czy o konflikcie. Turska co prawda wychodziła od wyraźnej perspektywy konfliktowej: władza *versus* społeczeństwo (wspólnoty lokalne), jednak ta relacja była rozumiana bardzo ogólnie i abstrahowała, na przykład, od problemów tkwiących w samej wspólnotce, które mogą pojawić się nawet w sytuacji, w której władza zewnętrzna niczego by nie narzucała. W badaniach obecna jest idealizacja wspólnot, a także idealizacja samorządu, zderzanego z rzeczywistym jego działaniem. Rzecz charakterystyczna, że równie pesymistyczny obraz samorządu osiedlowego

²⁰² Turska zwracała uwagę na bariery wynikające z monocentrycznego ładu - np. bariery administracyjne. Warto jednak zauważyć, że np. brak klarowności praw własności stanowi poważną przeszkodę w działaniu zbiorowym. Kwestia ta nie była prawie w ogóle dostrzegana przez badaczy.

znaleźć można w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych, jak i w latach dziewięćdziesiątych, mimo że przeszkody wskazywane wcześniej, w latach dziewięćdziesiątych już nie istniały. Partiokracja, stwierdzona przez Turską w latach siedemdziesiątych, okazuje się silna – jak pokazuje Gąciarz – nawet trzydzieści lat później, mimo odmiennych warunków ustrojowych. Podobnie Hryniewicz stwierdził w latach osiemdziesiątych, że kluczowa dla działań zbiorowych jest rola liderów. Do analogicznych wniosków dochodzi Lewenstein, na podstawie obserwacji programu PIL, a także Gorzelak i Jawlowiecki, badający sukcesy polskich gmin po roku 1990.

Generalizując, badania dotyczące samorządności osiedlowej dają – z wyjątkiem być może badań Turowskiego z lat sześćdziesiątych – mocno pesymistyczny obraz jej działania. Wallis (1978) wskazywał też na brak teorii zmiany, rozwoju i zróżnicowań osiedli. W rzeczy samej, osiedla traktowane były w sposób zuniformizowany. Jednak co ważniejsze, zabrakło teoretycznej refleksji nad fundamentami tych jednostek samorządowych, prowadzącymi do ich słabości. Konstatacja, że winę ponosi komunistyczna centralizacja, wydaje się uproszczona w świetle – nielicznych co prawda – badań prowadzonych po 1990 roku.

2.9. Podsumowanie przeglądu literatury

Głównym pytaniem postawionym w niniejszej pracy jest to, czy rady osiedlowe przyczyniają się do lepszego zaspokajania potrzeb mieszkańców? Czegoś dowiadujemy się na temat funkcjonowania samorządu osiedlowego i zaspokajania potrzeb mieszkańców, gdy przyglądamy się przedstawionym powyżej badaniom?

Więź społeczna, jako przedmiot badań, stanowi grupowy atrybut mieszkańców, pośrednio odnosi się też do ich potrzeb oraz do instytucji, gdyż wiąże się z istnieniem pewnych utrwalonych wzorów zachowań. Niekiedy wzory te mogą stanowić zasób grupowy, przydatny np. przy organizacji wspólnych przedsięwzięć. Biorąc pod uwagę pytanie badawcze, główna teza jaką można postawić na podstawie referowanych badań brzmi następująco: dzięki więziom społecznym buduje się kontrola społeczna, zaś kontrolna funkcja więzi przyczynia się, modelowo, do lepszej alokacji zasobów i poprawy dobrobytu. Więź ma w tym ujęciu charakter korelatu wzorów zachowań (instytucji). Zatem koncepcja więzi społecznej wskazuje na zależność między siłą więzi a zaspokojeniem potrzeb mieszkańców: im silniejsza więź, tym wyższy poziom dobrobytu – zaś kontrola społeczna stanowi tu element pośredniczący. Istnienie tego związku oraz mechanizm zależności

nie były jednak przedmiotem szczególnego zainteresowania w prezentowanych powyżej pracach. Sama zależność była stwierdzana jedynie w postaci ogólnej prawidłowości. Poziom ogólności rozważań odnosi to zjawisko do prawidłowości generalnych, okazjonalnie sprowadzając je do lokalnego konkretnego. Nawet bowiem badania Turowskiego, biorące za empiryczny punkt odniesienia lubelskie osiedla, dotyczą przede wszystkim ogólnej i teoretycznej kwestii możliwości istnienia więzi społecznej w osiedlach i jedynie marginalnie dotyczyły one dobrobytu mieszkańców. Nie jest też oczywiste czy wszyscy przywoływani autorzy zgodziliby się z rozumieniem więzi społecznej jako związanej z zaspokajaniem potrzeb.

Trzeba bowiem zauważyć, że badania dotyczące więzi charakteryzuje, z punktu widzenia powyżej wskazanego pytania badawczego, pewna dwoistość. W niektórych rozważaniach na temat więzi traktowana jest ona jako atrybut społeczności i ma w gruncie rzeczy autoteliczny charakter. Rozważania w dużej mierze związane były z tym, czy więź społeczna może się pojawić w osiedlach, zatem dotyczyły więzi *per se*, a nie jej roli w zaspokajaniu potrzeb. Badania nie dają też jasnego obrazu czy więź społeczna pojawia się i ma cechy trwałości, czy też jest efemeryczna. Jest to po części związane z tym, że stanowiła ona zmienną zależną badań, a badania miały zwykle charakter diagnostyczny. Obecność więzi w konkretnych przypadkach była opisywana *ad hoc*, a jednocześnie była ona teoretycznie zakorzeniona w bardzo ogólnych koncepcjach, o dużej skali przestrzennej i czasowej.

Badania dotyczące przestrzennego wymiaru zjawisk społecznych - istnienia obszarów naturalnych (dzielnic podstawowych) - traktować można jako próbę lokalizacji granic systemu osiedlowego lub też próbę określenia granic między systemem a otoczeniem. Dzielnica podstawowa może być traktowana jako pewna całość, charakteryzująca się podobieństwem potrzeb (co jest pochodną podobieństwa cech przestrzeni) oraz podobieństwem zasobów i instytucji. Jednak punkt wyjścia koncepcji dzielnic podstawowych eliminuje z pola widzenia potrzeby i ich zaspokajanie, zwracając uwagę na relacje między fizycznymi charakterystykami przestrzeni a świadomością mieszkańców.

Z kolei badania dotyczące mieszkalnictwa i mieszkania odnoszą się dość bezpośrednio do pytania badawczego. Punktem wyjścia (zwłaszcza w badaniach Nurka, Wodza i w koncepcji Wallisa) były potrzeby mieszkańców związane z mieszkaniem oraz z szerszym otoczeniem - w tym z osiedlem. Badacze tego nurtu interesowali się waloryzacją bliższego i szerszego otoczenia. Abstrahowali oni jednak najczęściej od aspektu instytucjonalnego. Przedmiotem zainteresowania była percepcja i waloryzacja mieszkania i otoczenia - nie zaś działania mające na celu podnoszenie dobrobytu. Wyjątkiem są tu prace Wodza, które włączają w pole analiz także aspekt orga-

nizacyjny²⁰³. Badania Wodza nie były jednak zogniskowane wokół mieszkania, był to raczej uboczny aspekt badań autora.

Przedstawione we wcześniejszych rozdziałach badania na temat aktywności lokalnej i uczestnictwa dotyczyły przede wszystkim lokalnych liderów, ale także wpływu instytucji i wyborów instytucjonalnych (co przed 1990 rokiem oznaczało narzucone rozwiązania instytucjonalne) na aktywność oddolną. W dużej mierze uczestnictwo traktowane było w badaniach w sposób aksjologiczny. Zakładano, że jest ono korzystne. Liczne analizy w tym obszarze dotyczyły mieszkańców i ich potrzeb oraz aktywności, która służy zaspokojeniu tych potrzeb. Wyniki tych badań nie są jednak jasne. Badania Turowskiego sugerują istnienie dużego poziomu zaangażowania, zaś inne badania pokazują najczęściej pustkę i apatię na poziomie lokalnym. Silny nacisk położony był na aspekt świadomościowy i postawy, które leżą u podstaw aktywności. Badania dotyczące roli instytucji w relacji do aktywności lokalnej, np. paternalizmu czy klientelizmu, miały charakter dość ogólny i raczej nie nawiązywały do konsekwencji w postaci sposobu zaspokajania potrzeb mieszkańców. Były to głównie analizy funkcjonowania systemu polityczno-gospodarczego, a nie opisy mechanizmów zaspokajania potrzeb lokalnej społeczności. Relacja między poziomem i typem aktywności a zaspokojeniem potrzeb była zwykle traktowana ogólnikowo.

Badania lokalnych działaczy skoncentrowane były na liderach lokalnych, reprezentujących mieszkańców i w ich imieniu dokonujących alokacji środków. W badaniach kierowanych przez J. Wiatra początkowo zajmowano się relacją między liderami a dobrobytem lokalnych społeczności. Jednak nie instytucje były głównym przedmiotem analizy, lecz charakterystyki samych liderów (w szczególności deklarowane przez nich wartości). Z czasem punkt ciężkości przesunął się w kierunku badań dotyczących samych radnych, zaś analizy przybrały głównie postać korelacji „wewnątrzświadomościowych” (dotyczących orientacji, nastawień, postaw, systemów wartości), uzupełnianych o podstawowe zmienne społeczno-demograficzne. Podobnie w innych badaniach – również charakterystyki świadomościowe miały podstawowe znaczenie, choć funkcjonowanie liderów opisywane było szerzej. Np. Machaj łączyła kategorię roli społecznej z pojęciem otoczenia instytucjonalnego. Jednak w ramach tego podejścia opisywano głównie mechanizmy rekrutacji, wymiany elit itp. Analizy te jedynie okazjonalnie i na poziomie bardzo ogólnych zależności dotyczyły alokacji zasobów i zaspokajania potrzeb (choć na te zależności zwracali uwagę Jałowiecki, Hryniewicz, Lewenstein i niektórzy inni badacze).

²⁰³ Wódz pisał o instytucjach w tym kontekście, pamiętać jednak należy, że pojęcie to było przez niego rozumiane w sposób odmienny od terminologii zaproponowanej przez Sowę (1988).

Badania na temat podmiotowości dotyczyły wpływu mieszkańców na kształt instytucji, na sposób alokacji zasobów, a także na zasadnicze wybory instytucjonalne. Pojęcie podmiotowości nie odnosi się wyłącznie do kształtu instytucji, lecz do ich realnego działania w oczach mieszkańców. Podmiotowość odnosi się do relacji między mieszkańcami a instytucjami, a także radnymi osiedlowymi. Oznacza ona podatność instytucji na wpływ mieszkańców. Rozważania na ten temat dotyczyły jednak raczej kwestii wyboru instytucjonalnego niż działań instytucji, związanych z operacyjnie rozumianymi decyzjami, odnoszącymi się do alokacji zasobów. Potrzeby mieszkańców stanowiły odległe tło rozważań. W tym ujęciu głównym motorem działania było dążenie do podmiotowości, a nie zaspokajanie potrzeb. Można powiedzieć, że podmiotowość jest przez autorów rozumiana jako specyficzna i ogólna potrzeba. Brak jednak empirycznego potwierdzenia istnienia takiej potrzeby, była ona zakładana w sposób, w gruncie rzeczy, aksjomatyczny.

Badania dotyczące patologii społecznej, norm społecznych i ładu odnoszą się do instytucji. J. Wódcz bierze pod uwagę także dobrobyt mieszkańców oraz przyjmuje podejście dynamiczne, pokazujące zastosowania instytucji do wzmacniania kontroli społecznej. Punktem odniesienia jest tu jednak pojęcie patologii, zaś maksymalizacyjna funkcja działań odnosi się do likwidacji patologii, a nie do maksymalizacji dobrobytu. Oczywiście obydwie te kwestie łączą się ze sobą (a przynajmniej – mogą być ze sobą związane), lecz nie było to przedmiotem specjalnych rozważań. Ład społeczny stanowi pewne uogólnienie instytucji społecznych. W ujęciu Starosty typy ładu rozumiane być mogą jako zasadnicze formy instytucjonalne, regulujące przede wszystkim całość życia społecznego, ale także mające wpływ na funkcjonowanie instytucji na lokalnym poziomie. W pewnym zakresie odnosi się to do wyboru instytucjonalnego, lecz rozumianego jako wybór konstytucyjny, związany ze sferą znajdującą się powyżej swobody decyzyjnej poszczególnych wspólnot. Co więcej, ład społeczny jest tyleż wynikiem wyboru instytucjonalnego, co skutkiem spontanicznego dostosowania się jednostek. Mimo konkretnych przykładów, Starosta przedstawia koncepcję ogólną – nie zlokalizowaną przestrzennie. Zbliżone podejście prezentuje Wnuk-Lipiński, pokazując sposoby adaptowania się małych grup do ładu monocentrycznego. Inne ujęcie znaleźć można w badaniach J. Wodza, który przyjmuje lokalną perspektywę. Ład społeczny oznacza w tym przypadku społeczne domniemanie dotyczące obowiązujących instytucji oraz ich prawomocności; jest on zakorzeniony w nieformalnej sferze społecznej. Mimo różnic, prezentowane ujęcia ładu łączy koncentracja zainteresowania na aspekcie instytucjonalnym i abstrahowanie od aspektu zasobów, potrzeb i dobrobytu.

Badania na temat samorządności i lokalnych działań zbiorowych, prowadzone przez zespół kierowany przez A. Turską, wiążą się dość bezpośrednio z potrzebami mieszkańców. Ostatecznie jednak potrzeby stanowiły raczej uboczny wątek badań, które skoncentrowane były głównie na instytucjach (jeśli tak rozumieć wzory i wzorce działań) i – przede wszystkim – na świadomości mieszkańców. Wydaje się, że teoretyczny punkt wyjścia tego nurtu badań w sposób stosunkowo zrównoważony obejmuje relację między wpływem (czy raczej ograniczeniami), wynikającym z wyboru instytucjonalnego, wzorami działań (instytucjami) i aktywnością mieszkańców. Jednak badania, zwłaszcza z lat siedemdziesiątych, okazują się mocno zorientowane na analizy percepcji, wartości i postaw mieszkańców. Dociekania prowadzone w tym obszarze były dość szczegółowe i wydaje się, że ostatecznie stanowiły oś rozważań. Natomiast zarówno zasoby, jak i ich alokacja, w znikomym stopniu podlegały badaniom. Trzeba pamiętać, że analizy odnosiły się do sytuacji szczególnej, w której potrzeby dotyczyły kwestii podstawowych (najprostsze potrzeby infrastrukturalne i te związane z mieszkalnictwem), zaś zasoby, którymi rady dysponowały, były minimalne. To prowadziło do zrównywania potrzeb nie tylko wewnątrz osiedli, ale także między nimi. Sytuacja taka nie skłaniała do szczególnie dokładnego analizowania zróżnicowania potrzeb. Możliwości alokacji zasobów były minimalne – ze względu na brak zasobów oraz mały zakres swobody decyzyjnej. W efekcie poczucie bezradności stanowiło ważny element instytucjonalnego „wyposażenia” osiedli. Dotyczyło ono zarówno działaczy, jak i mieszkańców. Stąd też mogła wynikać koncentracja badaczy na świadomości mieszkańców.

Można wskazać kilka problemów, które się wyłaniają z zaprezentowanej literatury. Po pierwsze, w badaniach przyjmowana jest perspektywa demokratycznego udziału w zarządzaniu miastem. Jednak, jak zwrócił uwagę Wallis, problem ten jest zwykle widziany w perspektywie miasta idealnego. Rozważania skoncentrowane są na badaniu „odległości” między rzeczywistością a teoretycznym wzorem. W rezultacie, analizy więzi, procesów przestrzennych, mieszkania miały zwykle diagnostyczny i statyczny charakter. Badania aktywności niosły ze sobą ujęcie dynamiczne, natomiast zmiana widziana była w perspektywie jednorazowej zmiany systemu. Znaczącym wyjątkiem jest praca Łojko *et al.* (1989) (oraz prace Narojka), którzy wskazują na historyczne uwarunkowania wzorów działań.

Po drugie, silny nacisk położony na perspektywę makro skutkowało ogólnością postrzegania problemu. Wprawdzie Wódz, Machaj i inni autorzy odnosili się do konkretnych problemów, np. braku pieczywa w lokalnym sklepie (badania dotyczyły lat osiemdziesiątych)²⁰⁴, zaś Łączkowski podaje

²⁰⁴ Istnieją nieliczne prace dotyczące realnego funkcjonowania sfery ekonomicznej. Hockuba (1989) pokazuje model adaptowania się indywidualnego konsumenta do sytuacji niedoboru.

dane na temat przyczyn kłótni osiedlowych²⁰⁵, jednak dane tego typu można jednak znaleźć jedynie incydentalnie i były one traktowane ilustracyjnie. Zakres i zróżnicowanie potrzeb lokalnych nie były przedmiotem szerszych badań. W efekcie stosunkowo mało wiadomo na temat konfliktów, w tym tych na tle potrzeb i ich zaspokajania – zwłaszcza w mikroskali.

Po trzecie, badania pokazują marginalną rolę rad osiedlowych. Duża liczba odpowiedzi „nie wiem” w pytaniach na temat ich działania (Jałowicki 1968; Wódz 1982; Machaj 1994a), każe sądzić, że mamy do czynienia z rzeczywistością w gruncie rzeczy „nieobecną”, ze zjawiskami, które w obszarze potocznej świadomości istnieją w stopniu minimalnym, okazjonalnie, bądź nie istnieją wcale. Nie musi to oznaczać, że jest to stan rzeczy wymagający zmiany. Jednak pociąga on za sobą pewne konsekwencje – także metodologiczne. Nie należy bowiem domniemywać, że badania dotyczące rad osiedlowych mają za przedmiot coś powszechnie znanego i oczywistego. Badania świadomości odznaczać się muszą hipotetycznością.

Po czwarte, znaczna część zastrzeżeń, dotyczących działania rad osiedlowych, związana jest z ograniczeniami badań, będącymi konsekwencją faktu, że dotyczyły one rzeczywistości państwa komunistycznego. Często prowadziło to – jak można sądzić – do analiz na ogólnym poziomie, gdyż nawet lokalne zależności czy ograniczenia miały swoje ostateczne źródła w ogólnym kształcie systemu społeczno-ekonomicznego. Odległym, lecz jednocześnie determinującym punktem odniesienia były instytucje na poziomie konstytucyjnym (społeczna własność i gospodarka planowa – Wallis 1971). Problemy związane z aplikacją pojęć typu uczestnictwo społeczne, podmiotowość i inne, polegają między innymi na tym, że były one stosowane do opisu systemu komunistycznego (głównie wad tego systemu), zaś użycie ich do opisu społeczeństwa demokratycznego wymaga redefinicji. Jest to też po części spowodowane stosunkowo dużym poziomem abstrakcji przyjmowanym w badaniach. Opis dokonywany jest z poziomu systemów czy też ładów i poszczególne, stwierdzone cechy czy przypadki odnoszone są do całości systemu. Okazywało się zatem, że słabości osiedli i sposobów zarządzania nimi ostatecznie były zakorzenione w cechach konstytutywnych całego systemu, lokalne uwarunkowania zaś miały znaczenie drugorzędne. Blokady w działaniu wspólnot postrzegano po stronie samych wspólnot, poddawanych zewnętrznym naciskom instytucjonalnym (nacisk

²⁰⁵ Autor pisze, że 70% kłótni osiedlowych dotyczyło zachowania dzieci na klatkach schodowych itp. Jest to problematyka marginalna, na pierwszy rzut oka. Jednak badania dotyczące amerykańskich *Common Interest Developments* pokazują, że relacje tego typu mają poważne znaczenie dla jakości życia, kosztów obsługi osiedli, wartości nieruchomości. Oczywiście w cytowanych polskich badaniach trudno było brać te sprawy pod uwagę w sytuacji braku rynku i rynkowej wyceny nieruchomości (por. Matczak 2006c).

systemu politycznego, niedojrzałość obywatelska, atomizacja). Było to w dużej mierze odzwierciedleniem rzeczywistości w systemie komunistycznym. Jednak blokady działania struktur lokalnych w systemach demokratycznych również istnieją.

Po piąte, ogólna ocena działania samorządów osiedlowych wypada źle. Turowski zdaje się sugerować, że nie jest prawdą, by na osiedlach powstawało społeczeństwo typu Hobbesowskiego (choć podaje przykłady dezorganizacji) i dochodzi do optymistycznego wniosku, że w osiedlach więź powstaje, a zatem wytwarza się społeczność osiedlowa, składająca się z aktywnych mieszkańców. Jednak zdecydowana większość autorów prezentuje odmienną wizję. Skąpska (1996) pisze o akcyjności i szczątkowości lokalnego życia publicznego, Turska (1990) dowodzi, że przed 1990 rokiem terenowe organy władzy państwowej dysponowały monopolem w działaniu na rzecz środowiska lokalnego, a społeczności lokalne były ubezwłasnowolnione, rady osiedli działały fasadowo i rachitycznie. Hryniewicz (1990b) dostrzega apatię i frustrację na poziomie lokalnych zbiorowości. Kurczewski (2003) wskazuje na skrupowanie i sztuczność władz lokalnych, a także na obecność klik w systemie dawnego ustroju. Starosta (1995) zauważa, że inicjatywy społeczne rzadko wychodziły od mieszkańców, zaś ruchy społeczne ulegały szybkiej biurokratyzacji. Narojek (1991) wykazuje, że istotnym czynnikiem organizacji życia zbiorowego w czasach komunistycznych była więź osobowa (prowadząca do kumoterstwa)²⁰⁶.

Wreszcie, w sytuacji chronicznego niedoboru mieszkań, braku rynku mieszkań i wynikającej z tego małej mobilności, więź – jeśli się wytwarzała – była więzią osób zamieszkujących w jednej przestrzeni, najczęściej z przypadku (a w każdym razie z bardzo małymi możliwościami zmiany sytuacji). Badania dotyczące świadomości dałyby się sensownie interpretować, gdyby założyć, że istnieje możliwość zmiany miejsca zamieszkania. Jeśli zatem obywatel wyraża niezadowolenie – może podjąć decyzję by się przenieść²⁰⁷. Jednak w badanych przypadkach nie było to realistyczne założenie. W takiej sytuacji brak możliwości zmiany miejsca zamieszkania musi być traktowany jako warunek ograniczający (zatem nie chodzi tu o lojalność w sensie Hirschmana).

Powyższe uwagi odnoszą się do badań zrealizowanych przed 1990 rokiem. Późniejsze badania, dotyczące osiedli (co prawda nieliczne), również dają obraz słabego działania struktur osiedlowych. Wskazywana jest bier-

²⁰⁶ Turowski, a także inni autorzy, stosujący pojęcie więzi, wydają się bagatelizować taki jej rodzaj.

²⁰⁷ Mowa tu o *voting with the feet*, zgodnie z koncepcją Tiebouta (1956) i *exit option* w zgodzie z bardziej ogólnym ujęciem Hirschmana (1995).

ność mieszkańców, niechęć działaczy samorządowych do aktywizacji mieszkańców i włączania ich w procesy decyzyjne (Barański 2000). Mączyński (2002) i Chmielnicki (2002) wskazują na słabość istniejących regulacji ustawowych, które okazały się w praktyce zbyt ogólnikowe. Podobnie Trafas (1996b) dostrzega brak jednoznaczności w określeniu zadań. Autor ten wskazał szereg nieprawidłowości w działaniu jednostek: a) współwystępowanie w ramach jednego miasta dzielnic, osiedli i sołectw; b) istnienie „białych plam” w mieście – nieobecność jednostek pomocniczych w pewnych obszarach, przy jednoczesnej obecności w innych.

Warto zauważyć, że z czterech zgłoszonych przez A. Turską postulatów, mających przynieść poprawę sytuacji samorządu osiedlowego, trzy zostały zrealizowane w roku 1990: przeprowadzono ogólną demokratyzację, pozostawiono (zasadniczo) decyzje w sprawie powołania samorządu mieszkańców, umożliwiono mieszkańcom wybór reprezentantów. Czwarty postulat, by kształtować kulturę w sposób przybliżający samorządność mieszkańcom, ma charakter dość ogólny i „ponadczasowy”²⁰⁸.

Zmiana systemowa, jaka się dokonała w Polsce w latach 1989/1990 zmieniła radykalnie kontekst działania samorządu osiedlowego. Jednak istniejące koncepcje i badania z trudem mogą służyć pomocą w odpowiedzi na pytanie: czy była to zmiana na lepsze?

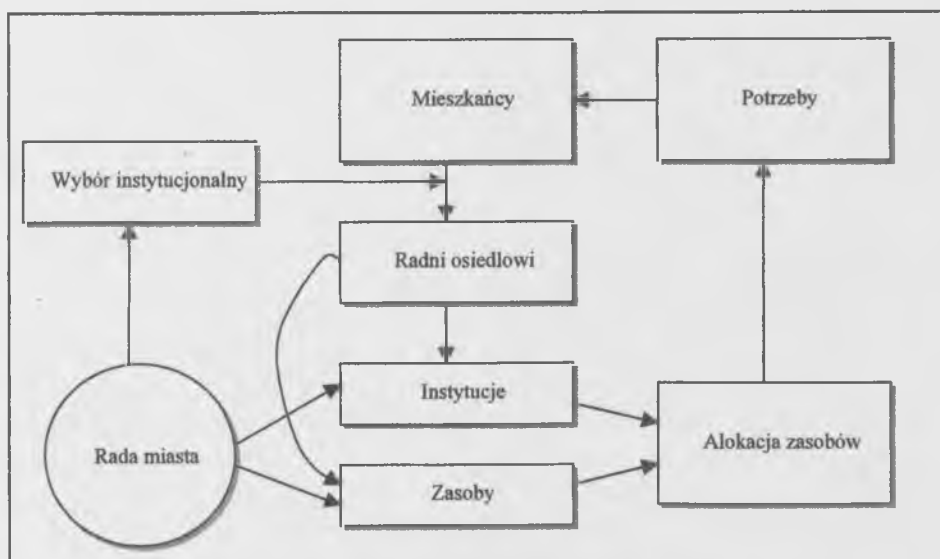
²⁰⁸ Według Turskiej stymulatory samorządności leżą zatem ostatecznie w sferze świadomościowej, jako rodzaj dobrej woli, którą należy wzbudzić.

Model działania rad osiedli - propozycja

Głównym pytaniem podjętym w niniejszej pracy jest to, jak funkcjonuje samorząd osiedlowy oraz, w szczególności, czy działa on w sposób przyczyniający się do lepszego zaspokojenia potrzeb mieszkańców. Powyżej przedstawiony został przegląd literatury dotyczącej tej problematyki. Stosunkowo niewiele studiów bezpośrednio odnosi się do tak zaprezentowanej kwestii. Socjologia miasta, choć zajmuje się badaniem procesów społecznych związanych z użytkowaniem miast i ich kształtowaniem, nie daje jasnej odpowiedzi na powyżej postawione pytanie. Wallis (1971) stwierdził brak dobrych teorii dotyczących procesów zachodzących w dzielnicach, dodając że praca socjologa najczęściej sprowadzać się może do badania potrzeb. Wolno sądzić, że od początku lat siedemdziesiątych, gdy Wallis wyraził tę opinię, sytuacja nie zmieniła się zasadniczo. Co więcej, odrzucenie po 1989 roku zasad ustrojowych, opartych na społecznej własności ziemi i gospodarce planowej, przyniosło raczej komplikację obrazu działania samorządów osiedlowych.

Poniżej prezentowana jest próba stworzenia modelu analitycznego pozwalającego na próbę odpowiedzi na wskazany wcześniej problem. Na rysunku 5 przedstawiony jest model działania jednostek pomocniczych samorządu. Jest to model w szerokim sensie (Abell 1975). Nie ma on charakteru sformalizowanego, a jedynie opisowy i porządkujący. Odnosi się przede wszystkim do funkcji zaspokajania potrzeb przez rady osiedlowe i bierze pod uwagę głównie współczesne (po roku 1990) działanie rad. Bez większych przeszkód możliwe jest jednak zastosowanie tego modelu do opisu działania rad przed 1990 rokiem. Model odnosi się w pewnym zakresie do wcześniej przedstawionej literatury, w szczególności do podejścia Turskiej (1982, 1985) oraz Gąciarz (2004). Jednak w odróżnieniu od modeli Turskiej, poniższa propozycja nie jest skoncentrowana wokół percepcji samorządu osiedlowego. Z kolei w pracy Gąciarz zastosowane jest podejście instytucjo-

nalne, które stanowi także punkt wyjścia niniejszego modelu. Autorka jednak kładzie nacisk na ład demokratyczny i realizację wartości demokratycznych. Prezentowany model ma z tego punktu widzenia skromniejszy cel – chodzi jedynie o adekwatność rad osiedlowych względem zaspokajania potrzeb.



Rys. 5. Model działania samorządu osiedlowego

Model ma charakter uproszczony i bierze pod uwagę osiem podstawowych elementów składowych systemu działania rad osiedlowych. Uwzględnia on „potrzeby mieszkańców” – pojęcie wykorzystane w centralnym pytaniu niniejszej pracy (i stosowane też przez J. Turowskiego, A. Turską oraz innych autorów). Sposób zaspokajania tych potrzeb wiąże się z kolejnymi elementami modelu: działaniem „radnych osiedlowych”; „zasobami” zarządzanymi przez rady; „instytucjami” kanalizującymi działania rad oraz sposobem dokonywania „alokacji zasobów”. Dodatkowymi elementami modelu są „wybór instytucjonalny” oraz „rada miasta”. Są one związane z kluczowymi, konstytucyjnymi rozstrzygnięciami dotyczącymi sposobu działania systemu, które leżą we władaniu rady miasta. Wybór instytucjonalny dotyczy ładu konstytucyjnego – z poziomu danego systemu. Z kolei rada miasta jest ciałem dokonującym zasadniczych wyborów konstytucyjnych wpływających na rady.

Model uwzględnia podstawowe kategorie opisu wykorzystywane we wcześniej analizowanej literaturze, lecz przede wszystkim odwołuje się do zasad funkcjonowania rad po 1990 roku. Zawiera on pętlę sprzężenia zwrotnego łączącego potrzeby mieszkańców, działanie radnych i instytucji oraz alokację zasobów. Wybór instytucjonalny dokonywany przez radę miasta, zasoby, a także – w pewnym zakresie – kształt samych instytucji stanowią zewnętrzne stymulatory procesów wewnętrznych.

Powyższy model zawiera tylko podstawowe ogniwa i abstrahuje od niektórych elementów i związków. W szczególności, w modelu tym fizyczne atrybuty otoczenia (przestrzeni) są związane z potrzebami. Potrzeby dotyczą dóbr, zaś przestrzeń może być traktowana jako wiązka dóbr (Foldvary 2001; Deng 2002). Zagadnienie to było przedmiotem analiz i badań w ramach nowej ekonomii instytucjonalnej w wielu pracach E. Ostrom i jej współpracowników. Zwracano tu uwagę na kluczowe znaczenie praw własności²⁰⁹ oraz odróżnienie dóbr prywatnych od dóbr nieprywatnych. Wytwarzanie i podtrzymywanie jakości tych drugich stwarza bowiem liczne trudności (Ostrom 1990). W świetle tego podejścia instytucje są sposobem eliminacji tych trudności²¹⁰.

Model zaproponowany w niniejszej pracy ma charakter lokalny i względnie izolowany, abstrahuje on w zasadzie od uwarunkowań wyższego poziomu – płynących z ustawodawstwa na poziomie narodowym, działania systemu podatkowego i innych nacisków z poziomu uwarunkowań globalnych.

Poniżej opisane są poszczególne elementy systemu rad osiedlowych oraz przyjmowane założenia. W dalszej kolejności prezentowany model jest odniesiony do wcześniej przedstawionej literatury. Dalej ukazana jest aplikacja modelu: założenia badań, zebrane dane oraz uzyskane wyniki.

3.1. Potrzeby mieszkańców

Kluczowym elementem modelu są potrzeby mieszkańców²¹¹. Upraszczając, bierzemy pod uwagę potrzeby mieszczące się w zakresie zadań gminnych, wynikające z ustawy o samorządzie terytorialnym, gdyż przekłada się to na możliwości działania jednostek pomocniczych. Odrębność potrzeb osiedlowych względem innych potrzeb (np. możliwych do zrealizowania na

²⁰⁹ Trzeba tu dodać, że na kwestię praw własności zwraca uwagę powstała w latach osiemdziesiątych tzw. nowa socjologia miasta (Majer 2000).

²¹⁰ Prezentowany model daje możliwość rozwinięcia analizy w tym kierunku, jednak nie jest to celem niniejszej pracy.

²¹¹ Kaczmarek (1996) uznaje rozpoznawanie i artykułowanie potrzeb mieszkańców jako jedną z najważniejszych funkcji rad osiedli.

poziomie gminy lub - na wyższym poziomie) jest z pewnością kwestią podlegającą dyskusji. Przyjmujemy jednak założenie, że można wyodrębnić potrzeby „osiedlowe”. W przedstawianej literaturze wykazywano, że w osiedlach (a także w gminach) następowało ujednoczenie potrzeb, zwłaszcza w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych. Poza tym, w coraz większym zakresie potrzeby dotyczyły podstawowej infrastruktury. W prezentowanym modelu kwestia, jakie dokładnie potrzeby mają mieszkańcy i czy ulegają one zmianom, ma znaczenie drugorzędne. Zasadniczą kwestią jest mechanizm dostosowania środków do potrzeb - bez względu na typ i skalę owych potrzeb.

Dla celów niniejszej pracy kategoria potrzeb jest traktowana jako zasadniczo tożsama z pojęciami preferencji oraz interesów. Oczywiście każde z tych pojęć przypisane jest do określonych tradycji i można bez trudu wskazać odmienności znaczeniowe. Poniżej wskazane są niektóre koncepcje, jednak szersza prezentacja tego zagadnienia nie wydaje się konieczna w niniejszej pracy.

Potrzeby są pojęciem stosowanym w szczególności w psychologii²¹², gdzie zwykle są rozumiane jako element charakterystyki jednostki, związany z jej wewnętrznym wyposażeniem. W tym ujęciu umieścić można piramidę potrzeb A. Masłowa. W antropologii podobny charakter ma hierarchia potrzeb B. Malinowskiego.

J. Ziółkowski (1965) pisze o pragnieniach społecznych (*wishes*), referując stanowisko Thomasa i Znanieckiego. Cztery podstawowe pragnienia to: pragnienie bezpieczeństwa, oddźwięku emocjonalnego, uznania społecznego, nowych doświadczeń. Jest to podejście nie odnoszące się do konkretnej przestrzeni i konkretnej grupy i ma ono charakter gatunkowy i antropologiczny.

W socjologii, w kontekście potrzeb istnieje tradycja stosowania pojęcia interesu. Jest ono rozmaicie rozumiane i budzi spory. W szczególności dyskutowana jest kwestia „obiektywności” interesu, zapoczątkowana przez Marksa²¹³. Polemiki dotyczą też: kwestii relacji czynnika emocjonalnego oraz interesu „wyrachowanego” (Hirschman 1997; Elster 2000, 1983); roli grup interesów (Olson 1982); relacji między interesem prywatnym a publicznym²¹⁴ (Lewin 1991), interesów jawnych i ukrytych. Choć najczęściej interes

²¹² Na przykład - Obuchowski (2000).

²¹³ Psychologiczne rozumienie interesu w opozycji do interesu obiektywnego omawia Ossowska (1985).

²¹⁴ Przykładowo Hausner *et al.* (2000) piszą o zderzeniu interesu prywatnego z publicznym: „Analizy konkretnych przypadków pokazują, iż dużą rolę odgrywają w nich [referencjach lokalnych] prywatne niechęci między przedstawicielami lokalnych elit, które starają się mobilizować mieszkańców gminy, wykorzystując ich równie prywatne źródła niechęci do

jest traktowany w tradycji socjologicznej jako atrybut grupy²¹⁵, to istnieją podejścia, które wychodzą od indywidualistycznego rozumienia interesu, np. w teorii wymiany, teorii elementarnej oraz teorii racjonalnego wyboru (np. Coleman 1990)²¹⁶. Coleman traktuje interes jako relację aktora względem dóbr lub stanów rzeczy²¹⁷, w ramach systemu wymiany. Mając do dyspozycji wiele dóbr, jednostka jest w stanie uporządkować je według swych preferencji²¹⁸. Pojęcie preferencji eksternalizuje potrzeby. Jeśli brać pod uwagę nie model, lecz realne życie społeczne i ekonomiczne, w zasadzie preferencje można przypisać jednostkom jedynie wtórnie, gdyż pierwotnie muszą się one ujawnić na rynku. Co więcej, preferencje rynkowe stabilizują się poprzez grę popytu i podaży, co oznacza, że dostępna jest zagregowana postać preferencji. Pojęcie preferencji związane jest także z kontrowersją dotyczącą ich stabilności. W neoklasycznej ekonomii zakłada się zwykle stałość preferencji²¹⁹. Jednocześnie wielu badaczy uznaje preferencje za zmienną zależną i bada ich zróżnicowanie i zmienność²²⁰. Kuran (1995) wskazuje, że poszukiwanie „prawdziwych” preferencji jest skazane na niepowodzenie, zaś zakres fałszowania preferencji jest znaczny.

Samuelson (1954) dowodził, że uzyskanie informacji na temat indywidualnych preferencji dotyczących dóbr publicznych jest niemożliwe. Jedy- nym rozwiązaniem, w sytuacji gdy trzeba ponieść koszty produkcji dobra wspólnego (publicznego), jest użycie podatku w celu zgromadzenia środków, które następnie mogą być wykorzystane do produkcji tego dobra. Produkcja ta stanowi realizację interesów publicznych. Preferencje ujawniają się zatem na poziomie wyboru reprezentacji politycznej, wyboru osób decydu-

wybranych przedstawicieli władz samorządowych. Mielibyśmy tu zatem do czynienia z przejawami politycznej »prywaty«, a nie z aktywnością obywatelską”. Machaj (2000) pisze z kolei: „Kierowanie się rachunkiem ekonomicznym upowszechnia wśród mieszkańców postawy dbałości o indywidualny interes, bez dbałości o dobro wspólne. Prowadzi to do destrukcji demokracji lokalnej”. Inna rzecz, że istnienie interesu publicznego nie jest przyjęte powszechnie. Np. Buchanan (1997, s. 263) nie uznaje istnienia interesu publicznego, który byłby czymś niezależnym od interesów indywidualnych poszczególnych osób.

²¹⁵ Grabowska i Szawiel (2003) traktują interes – odniesiony do afiliacji politycznych – jako korelat struktury społecznej. Ma on postać klasową i ekonomiczną i jest pośrednim elementem między strukturą społeczną a postawą.

²¹⁶ Jest to podejście utylitarne, mające długą tradycję. Bentham (za: Becker 1990, s. 438) wyróżniał około 15 podstawowych rodzajów przyjemności i przykrości, które składają się na potrzeby.

²¹⁷ Tak zapewne należałoby tłumaczyć pojęcie *event*, którego używa Coleman.

²¹⁸ Ekonomisci posługują się też pojęciem użyteczności, która dotyczy satysfakcji uzyskiwanej przez jednostkę z konsumpcji danego dobra.

²¹⁹ Argumentację metodologiczną przedstawiają Stigler i Becker (1977) oraz Becker (1990).

²²⁰ Analizy socjologiczne najczęściej – jak się wydaje – przyjmują taki punkt widzenia.

jących o sposobie dystrybucji zgromadzonych zasobów²²¹. Relacja między preferencjami wyborców a decyzjami alokacyjnymi jest zatem zapośredniczona przez decyzje o wysokości opodatkowania oraz przez decyzje wyborcze. Konsekwencją takiego stanowiska jest „realistyczne” rozumienie podejmowania decyzji publicznych²²², które nie są odzwierciedleniem preferencji obywateli, lecz efektem konkurencji elit lub bardziej kontyngentnych procesów. Innym ważnym głosem w dyskusji na temat relacji między indywidualnymi preferencjami a ich grupowymi konsekwencjami było stanowisko Arrowa (1963). Autor wykazał, że przyjmując pewne, stosunkowo niekontrolersyjne założenia dotyczące demokratycznego podejmowania decyzji, nie jest możliwe zagregowanie preferencji indywidualnych w postaci oczywistej preferencji grupowej. Praca Arrowa stała się przedmiotem licznych komentarzy, lecz jej istota nie została zakwestionowana, zaś jej konsekwencje są podobne do wcześniejszego stanowiska Samuelsona – nie istnieje algorytm umożliwiający logiczne i spójne podejmowanie decyzji w sprawie preferencji zbiorowych na podstawie preferencji indywidualnych.

Mimo wszystko podejmowane są próby odkrywania preferencji w sytuacji gdy dobra, o które chodzi, nie mają charakteru dóbr prywatnych. Istnieją metody szacowania, w szczególności metody wyceny warunkowej (*contingent valuation metod*)²²³. Posługują się one surogatami rynku lub rynkiem hipotetycznym. Budowane są też modele preferencji. Mają one jednak często charakter uproszczony i dotyczą stosunkowo prostych sytuacji typu: budowa pomnika w gminie (Cornes, Sandler 1996); decyzja pięcioosobowego elektoratu o budżecie parków w gminie (Rae, Schickler 2001). Stworzono także metody wiążące ujawniane preferencje z ponoszeniem adekwatnej części kosztów związanych z produkcją dobra publicznego. Procedura ujawniania preferencji zaproponowana przez Vickreya (w: Mueller 1989) zakłada powiązanie wyrażonych preferencji z obciążeniem podatkowym. Procedura punktowego głosowania zaproponowana przez Hyllanda i Zechkhausera (w: Mueller 1989) zakłada przekazanie głosującym puli punktów, które rozdysponowują oni na poszczególne dobra publiczne. Podatek Clarke’a-Grovesa (w: Cornes, Sandler 1996) zawiera procedurę skłaniającą jed-

²²¹ Oczywiście możliwe jest także bezpośrednie decydowanie – np. poprzez referenda.

²²² W duchu – na przykład – Schumpetera, Pareta, Dahla i innych autorów. Buchanan (1997) przyjmuje założenie, że jednostki rzeczywiście dokonują wyborów. Dostrzega on możliwość realnego istnienia despotycznych rządów, a także obecność elementów despotycznych w demokracji, jednak funduje swoje rozważania na gruncie możliwości dokonywania przez jednostki demokratycznych wyborów.

²²³ Krótki opis niektórych metod zawarty jest w: Matczak (2000), szeroka prezentacja znajduje się na przykład w: Winpenny (1995).

nostki do ujawniania prawdziwych preferencji dotyczących dóbr publicznych. Rothkopf (2007) dowodzi, że mimo formalnej elegancji tego ostatniego rozwiązania, praktyczna wartość metody budzi wątpliwości. Podobne zastrzeżenia zgłaszane są wobec pozostałych procedur.

W kontekście osiedli trzeba dodać, że preferencje mogą posiadać swój korelat przestrzenny. Hirschman (1995) wskazał na „rozstanie” jako możliwą reakcję konsumenta (mieszkańca) na spadek jakości dobra (np. jakości życia w osiedlu). Koncepcję taką w odniesieniu do życia w mieście zaproponował Tiebout (1956). Wskazał on, że mieszkańcy posiadają zróżnicowane potrzeby (preferencje) i w efekcie będą skłonni do zmiany miejsca zamieszkania, jeśli są niezadowoleni z danego miejsca zamieszkania. To prowadzić może do wytwarzania się lokalnych zagęszczeń mieszkańców o podobnym zakresie potrzeb. Jest to sytuacja korzystna, dowodzi Tiebout, gdyż oznacza lepsze dopasowanie podaży jakości miejskich dóbr do potrzeb. „Głosowanie nogami” stanowi substytut rynku. Skoro dobra przypisane są do miejsc, dostosowanie popytu i podaży dokonuje się poprzez ruchliwość terytorialną. Zakładany w niniejszej pracy model abstrahuje jednak od tej możliwości. Mówiąc ściślej, możliwość zróżnicowań terytorialnych (między osiedlami) jest brana pod uwagę wynikowo, gdyż zakłada się, że istnieje terytorialne zróżnicowanie potrzeb (choć bez względu na powody tych zróżnicowań – czy to ze względu na „głosowanie nogami” czy też z innych przyczyn), bez prób śledzenia dynamiki zmian.

Inny kłopot wiąże się z rozległością dóbr, które mogą leżeć w zakresie zainteresowań mieszkańców. Preferencje mieszkańców osiedli dotyczyć mogą spraw osiedla w całym w zasadzie zakresie spraw wskazanych w art. 7. ustawy o samorządzie terytorialnym. Obejmuje to zadania dotyczące:

- 1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej,
- 2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,
- 3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz,
- 4) lokalnego transportu zbiorowego,
- 5) ochrony zdrowia,
- 6) pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych,
- 7) gminnego budownictwa mieszkaniowego,
- 8) edukacji publicznej,
- 9) kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami,

- 10) kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych,
- 11) targowisk i hal targowych,
- 12) zieleni gminnej i zadrzewień,
- 13) cmentarzy gminnych,
- 14) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego,
- 15) utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
- 16) polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej,
- 17) wspierania i upowszechniania idei samorządowej,
- 18) promocji gminy,
- 19) współpracy z organizacjami pozarządowymi,
- 20) współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Oczywiście, nie wszystkie wymienione zadania mogą być sensownie zaspokajane na poziomie osiedla. Trudno na przykład, by ochrona przeciwpowodziowa była scedowana na ten poziom. Co więcej, potencjalna liczba spraw, które mogą być przedmiotem pracy rad osiedlowych, jest bardzo duża.

Przyjęty model nie ma służyć detekcji „prawdziwych” preferencji mieszkańców osiedli. Głównym celem jest zbadanie zdolności rad osiedlowych do zaspokajania potrzeb mieszkańców. Z tego wynika konieczność dokonania pewnych ustaleń dotyczących preferencji, jednak nie muszą one mieć charakteru ostatecznego. W istocie model zakłada istnienie tymczasowych preferencji będących efektem „zderzenia” potrzeb indywidualnych, możliwości instytucjonalnych ujawniania się (pewnych) preferencji i dostępnych zasobów. Preferencje są zatem jedynie względnie trwałym parametrem – nie zaś „twardą podstawą” modelu. Samo istnienie i ewentualna zawartość zbioru preferencji „prawdziwych” nie jest przedmiotem analizy. Ponadto preferencje mają sens jedynie w kontekście modelu. Jest zatem kwestią drugorzędną poziom „uświadomienie” preferencji przez samych zainteresowanych.

Powyższe rozważania dotyczyły interesów i preferencji odnoszonych do dóbr (w szerokim rozumieniu). Jednak interes jako motor ludzkich działań przeciwstawiany bywa wartościom, które stanowią wówczas odmienny typ motywacji sprawczej działań²²⁴. Taka dystynkcja zawarta jest w Weberowskiej typologii działań społecznych, gdzie działania celowo-racjonalne stanowią odmienny typ od działań racjonalno-instrumentalnych (a także od

²²⁴ Łączone są one zwykle z szerszymi syndromami postaw, orientacji, nastawień itp.

działań tradycyjnalno-nawykowych i emocjonalnych). Współczesną wersją takiego podejścia może być typologia działań zaproponowana przez Habermasa, który wyróżnia działania normatywne (odmienne od teleologicznych, dramaturgicznych i komunikacyjnych).

M. Ziółkowski (1999) stworzył koncepcję mającą na celu przewyższenie opozycji między podejściami wychodzącymi od pojęcia wartości oraz podejściami wychodzącymi od pojęcia interesu. Autor zakłada, że zarówno wartości, jak i interesy mają charakter celowy oraz relacyjny – istnieją zawsze dla kogoś (jednostek oraz grup). Interes to cel uznawany za korzystny, zaś wartość to cel uznawany za słuszny. Ziółkowski przyjmuje względnie obiektywne rozumienie interesów. Wyznacznikiem obiektywności jest określony kontekst sytuacyjny, a w szczególności aktualny stan wiedzy działających podmiotów. Obiektywność interesów nie jest absolutna, lecz nie są one też subiektywne. Przede wszystkim dowodzi on, że z punktu widzenia realnych konsekwencji, zarówno interesy, jak i wartości mogą być traktowane w kategoriach preferencji. Czy dany wybór jest powodowany przywiązaniem do wartości czy też dążeniem do realizacji interesu, nie ma znaczenia, gdyż sytuacja społecznego wyboru „zrównuje” motyw wyborów.

W proponowanym modelu przyjęte jest stanowisko sugerowane przez M. Ziółkowskiego. Potrzeby – równoznaczne z preferencjami – są traktowane jako „dane”, bez względu na to, czy u ich podstaw leżą wartości czy interesy²²⁵. Kluczowa kwestia dotyczy relacji między preferencjami a możliwościami ich zaspokojenia.

Należy też zauważyć, że w kontekście potrzeb stosowane jest pojęcie jakości życia i wskaźników rozwoju społecznego (*social indicators*) lub wskaźników dobrobytu (Noll 2002). Badania tego typu mają charakter makrospołeczny, także porównawczy, lecz odwołują się również do indywidualnego poczucia dobrobytu lub zadowolenia. W badaniach wskaźniki obiektywne i subiektywne są często łączone (Cichocki 2005). Misiak (1994) kładzie nacisk na niematerialne aspekty jakości życia w mieście. Odrębną koncepcję zaproponował Sen (2002), opierając się na pojęciu możliwości (*capabilities*). Wyższy poziom życia, zgodnie z jego stanowiskiem, nie wiąże się koniecznie z poziomem dobrobytu materialnego (poziomem produktu narodowego *per capita*), lecz z poszerzaniem możliwości wyboru dróg życiowych przez obywateli. To podejście łączone jest też z koncepcją rozwoju zrównoważonego (*sustainable development*)²²⁶.

²²⁵ Trzeba jednak dodać, że Ziółkowski interesy odnosi co prawda do działań społecznych, lecz uznaje, że w istocie stanowią one element świadomości i językowej interpretacji działań. W przyjętym w niniejszej pracy modelu przeciwnie, nacisk położony jest na działania w ich behawioralnym, zobiektywizowanym znaczeniu.

²²⁶ Por. Lehtonen 2004.

3.2. Wybór instytucjonalny

Kulesza (1996a) zwraca uwagę na fakt, że o ile sołectwa dysponują ciągłością i tradycją, to rady osiedlowe takiego zaplecza nie posiadają. Z tego powodu ich kształt i działanie jest pochodną rozstrzygnięć celowych, podejmowanych przez upoważnione ciała. Mieszkańcy otrzymują w rezultacie ograniczony drogą wyboru instytucjonalnego²²⁷ mechanizm sposobu zaspokajania swoich potrzeb. Badacze zajmujący się okresem sprzed 1990 roku powszechnie wskazują, że rady osiedlowe – a także rady gmin (rady narodowe) – w znikomym stopniu stanowiły reprezentację interesów mieszkańców. Co więcej, potrzeby mieszkańców dotyczyły przede wszystkim dóbr podstawowych i były homogeniczne przestrzennie. W rzeczywistości jednak reprezentacja interesów istniała. Jak pokazują liczne prace, podstawowym mechanizmem wywierania wpływu, w celu zaspokajania potrzeb, było poszukiwanie „dojść” do decydentów. Oczywiście, taki mechanizm działania „wyjmował” podejmowanie decyzji publicznych z przestrzeni publicznej, rozstrzygnięć według reguł prawa i lokował je w przestrzeni półformalnej lub całkowicie nieformalnej (Brusis 2002).

Intencją reformy samorządowej z roku 1990 było przywrócenie reprezentacyjnej roli radom gmin – i konsekwentnie – radom osiedli. Wskazywane uzasadnienia dla odrodzenia rad osiedli to: odbudowa społeczeństwa obywatelskiego (Kaczmarek 1996); pomoc w zarządzaniu, stworzenie systemu informacyjnego dla rad gmin i stworzenie zaplecza kadrowego dla samorządów (Kulesza 1996a). Przyjęte rozwiązania były kwestionowane jako niezadowolające. Szewczyk (1996a) dyskutował kwestię, czy utworzenie rad osiedlowych można traktować jako przykład decentralizacji, czy dekoncentracji i skłaniał się do tej drugiej interpretacji.

Biorąc pod uwagę wybór instytucjonalny, trzeba pamiętać, że instytucje cechują się inercją i zmieniają się stosunkowo powoli. Samorząd terytorialny jako nowa forma instytucjonalna, odtworzona po 1990 roku nie oznaczała natychmiastowej zmiany. Cywiński (1991) pisze, że pojawienie się komitetów obywatelskich w roku 1989 było traktowane przez mieszkańców raczej jako wymiana władzy i pojawienie się nowej niż jako powstanie mechanizmu rzeczywistej reprezentacji ich interesów. Spotkania przedwyborcze kończyły się fiaskiem ze względu na brak frekwencji, zaś zwycięstwo komitetów obywatelskich w wyborach nie wywołało euforii. Sami zwycięzcy też byli ostrożni, gdyż mieli świadomość braku doświadczenia i małego

²²⁷ Wybór instytucjonalny jest tu pojmowany w sposób zgodny z nowym instytucjonalizmem (Ostrom 1990, 2005; Gatzweiler, Hagedorn 2002; Lin 1989).

rozeznania w sprawowaniu władzy. Wreszcie – struktura władzy pozostała oligarchiczna i klikowa. Zatem wybór instytucjonalny nie oznaczał, że „historia zaczyna się od nowa”.

Mimo „histerezy” instytucji wybór instytucjonalny wiąże się ze stworzeniem nowych reguł gry. Wybór mechanizmu reprezentacji (mechanizm wyborczy) oraz określenie wielkości zasobów, które pozostają do dyspozycji rad osiedli, ustalenia dotyczące praw własności mają charakter wyborów konstytucyjnych. W ramach teorii społecznej zaproponowanej przez Colemana (1990) konstytucja wyznacza wyjściowy rozkład kontroli poszczególnych aktorów nad zasobami (stanami rzeczy). Te trzy elementy: zbiór aktorów, dostępne zasoby oraz konstytucja składają się na kształt systemu społecznego. Konstytucja określa prawo do działań, przypisując je pewnym osobom w pewnych sytuacjach, w relacji do pewnych dóbr. Buchanan (1997) traktuje wybór konstytucyjny jako ustalenie „reguł gry”, co umożliwi następnie rozgrywanie kolejnych partii według ustalonych zasad. Autor odnosi wybory konstytucyjne do wyboru instytucji podatkowych, które dają podstawy do podejmowania już konkretnych rozstrzygnięć o alokacji środków²²⁸. E. Ostrom (1990, 1999) wskazała trzy poziomy decyzyjne dotyczące wspólnot oraz instytucji rządzących ich działaniami: poziom reguł operacyjnych, poziom reguł dotyczących wyboru zbiorowego (*collective choice*), poziom reguł konstytucyjnych. Interesowała się ona przede wszystkim instytucjami, które miały na celu ochronę zasobów naturalnych. Nieprywatny charakter tych zasobów powoduje konieczność współpracy, stworzenia instytucji, które pomogą w podtrzymaniu jakości tych dóbr (lasów, zasobów wody, ławic ryb itd.).

Choć punktem wyjścia analiz E. Ostrom były tzw. *common-pool resources*²²⁹, podejście to daje się uogólnić na inne typy dóbr nieprywatnych²³⁰. Na poziomie działań operacyjnych jednostki podejmują działania bezpośrednio wpływające na stan dóbr wchodzących w grę. Chodzi tu o produkcję, konsumpcję, dystrybucję itd. Dobra nieprywatne ulegają często dewastacji, gdyż nie istnieje nacisk strukturalny skłaniający do dbałości o jakość takich dóbr. Aby uniknąć dewastacji, na poziomie wyboru zbiorowego tworzone są instytucje, które strukturalizują działania operacyjne. Instytucje te mogą być tworzone przez te same osoby, które podejmują też działania operacyjne. Mogą też być tworzone przez zewnętrzne podmioty – np. władze rządowe

²²⁸ Szersze rozważania na ten temat zaprezentowane są w: Buchanan i Tullock (1992).

²²⁹ W ścisłym sensie jest to podtyp dóbr nieprywatnych. Dobra te charakteryzują się niewykluczalnością, a jednocześnie rywalizacyjnością konsumpcji. Z kolei dobra publiczne są nierywalizacyjne i niewykluczalne, podczas gdy dobra klubowe są wykluczane, lecz nierywalizacyjne.

²³⁰ Uogólnione podejście proponuje np. Feeny (1988).

lub samorządowe. Stworzone instytucje mogą mieć formalny (sankcjonowany prawem) lub nieformalny (gdzie sankcje oparte są na działaniu opinii publicznej) charakter. Wybór zbiorowy nie jest jednak dowolny, wynika on z istniejących wyborów konstytucyjnych. Decyzja o tym, że decyzje dotyczące zarządzania danym dobrem są pozostawione mieszkańcom lub że są podejmowane przez administrację rządową, stanowi wybór konstytucyjny. Agrawal i Ostrom (2001) zwracają uwagę, że decyzje na poszczególnych poziomach mogą być podejmowane przez te same podmioty, które występują wówczas w odmiennym charakterze, w zależności od poziomu decyzji. Jednak możliwe jest też, że decyzje na każdym poziomie podejmowane są przez odmienne ciała.

Największą wagę przywiązuje E. Ostrom do praw własności, rozumianych jako instytucje, które autorytatywnie zakreślają możliwe działania w pewnych sferach (Schlager, Ostrom 1992). Zatem stanowisko Ostrom można traktować jako uszczegółowienie koncepcji Colemana, kładące nacisk na zasoby i prawa własności, zaś koncepcja Buchanana z kolei kieruje uwagę na inne instytucje – podatkowe.

Z punktu widzenia osiedli wybory instytucjonalne stwarzają „warunki gry” dla działania jednostek pomocniczych. Dostępne mieszkańcom możliwości ekspresji i zaspokajania ich potrzeb za pomocą rad osiedli są ograniczone podwójnie. Po pierwsze przez ustawę o samorządzie terytorialnym, która określa obowiązki i prawa gmin w tym zakresie. Po drugie mechanizm reprezentacji jest wynikiem decyzji rady miasta, która ustanawia pewne zasady działania samorządu osiedlowego. Przede wszystkim chodzi tu o sposób tworzenia rad („odgórny” lub „oddolny”) i o ustalenie wysokości środków, którymi rady mają dysponować. Wybór instytucjonalny jest oczywiście szerszy – obejmuje też możliwość, na przykład, przyjęcia modelu komitetowego²³¹ lub całkowitą rezygnację z rad (ustawa nie nakazuje ich tworzenia). Fundamentalnym, konstytucyjnym rozstrzygnięciem jest to, że rady osiedlowe nie posiadają podmiotowości prawnej.

Agrawal i Ostrom (2001) zwracają uwagę, że decentralizacja oznacza przekształcenia na każdym z wymienionych przez autorów poziomów działań, decyzji i wyborów. Generalną intencją jest w tym ujęciu uzyskanie takich rozstrzygnięć, które okażą się bardziej efektywne od systemu centralizowanego. Reforma samorządowa z roku 1990 dająca możliwość tworzenia rad osiedlowych może być traktowana jako przedsięwzięcie mające na celu stworzenie efektywniejszych instytucji względem działających przed 1990 rokiem. Trzeba tu jednak uczynić pewne zastrzeżenie. Efektywność

²³¹ Problematykę komitetów rozważa Sartori (1998), kwestia ta prezentowana jest w dalszej części niniejszej pracy.

tylko w pewnym zakresie może być traktowana jako cel wysiłków decentralizacyjnych. Przykładowo badania dotyczące przekształceń sektora rolnego w Europie Środkowej po 1990 roku pokazują, że bardziej adekwatny opis daje podejście opisujące decentralizację w tym sektorze jako efekt negocjacji i sporów między grupami wpływów niż jako celowy projekt efektywnościowy. Efekty końcowe zależne są od siły przetargowej, zasobów i władzy posiadanej przez poszczególnych aktorów, nie zaś od parametrów efektywnościowych (Hann 2000; Brusis 2002; Feigenbaum, Henig 1993; Gatzweiler, Hagedorn 2002). Podobnie Wollmann (2004) wskazuje, że wybory instytucjonalne dotyczące reform samorządu terytorialnego w Wielkiej Brytanii, Szwecji, Niemczech i Francji zależne były od wielu czynników, niekoniecznie związanych bezpośrednio z celami efektywnościowymi²³². Owe ograniczenia wyboru to: kontekst budżetowy, krajowe tradycje (w sensie *path-dependance*), warunki wyjściowe określające potrzeby reform, układ (konstelacja) zaangażowanych w działania aktorów, zasoby woli politycznej i umiejętności (*will and skill*), dostępne i dominujące idee zakreślające sposób myślenia działających aktorów²³³.

Lin (1989) wskazuje, że instytucje mogą powstać w wyniku oddolnej, spontanicznej ewolucji lub mogą być odgórnie wprowadzane. Choć powstanie samych rad może mieć charakter spontaniczny (w Poznaniu i wielu innych miastach sami mieszkańcy mogą wnioskować o ich utworzenie), większość instytucji na poziomie rad osiedlowych zostało stworzonych odgórnie. Dotyczy to procedur, sposobu działania rad, a także zasobów – np. systemu grantowego w Poznaniu. Ten ostatni przykład jest charakterystyczny. Pokazuje on, że oddolne tworzenie instytucji nie jest łatwe. Wprowadzenie systemu grantowego (puli środków, o które rady osiedli mogą się ubiegać na zasadzie konkursowej²³⁴) miało między innymi na celu skłonienie jednostek do współpracy, gdyż rosnące ich rozdrobnienie uznawane było za

²³² Kwestia efektywności rozwiązań instytucjonalnych jest dyskusyjna. Niektóre teorie przyjmują jednak możliwość wnioskowań normatywnych. Takie podejście przyjmuje się w ramach nowej ekonomii instytucjonalnej. W badaniach prowadzonych w ramach nurtu zainicjowanego przez E. Ostrom, wyznacznikiem efektywności jest jakość dóbr (dająca się mierzyć, choć nie zawsze jest to łatwe). Williamson (1998) podaje wiele miar efektywności w odniesieniu do rozmaitych typów struktur organizacyjnych przedsiębiorstw. Podobnie teoria gier pozwala na wnioski normatywne (poprzez wskazanie rozwiązań suboptymalnych oraz optymalnych). Zarys tej problematyki – zob. Matczak (2005).

²³³ D. North oraz inni autorzy stosują w tym kontekście pojęcie modeli mentalnych (*mental models*). Wiąże się z tym pewna „ekonomia poznawcza”, zakładająca, że zdobywanie informacji, wiedza i zmiany sposobów myślenia są „kosztowne”. Zwracają na to uwagę Williamson (1998), North (1990), Simon (w ramach koncepcji ograniczonej racjonalności – *bounded rationality*) i wielu innych autorów.

²³⁴ System ten jest szerzej omówiony poniżej.

niekorzystne. Oddolne stworzenie instytucji współpracy międzyosiedlowej okazało się bardzo trudne i w efekcie system grantowy miał – między innymi – stanowić platformę skłaniania rad do współpracy. Rady osiedli nie okazały się jednak skłonne do współpracy.

3.3. Radni osiedlowi

Jeśli rady zostały utworzone, mieszkańcy mogą z nich skorzystać (lub nie), traktując je jako „urządzenia” służące do zaspokajania potrzeb (poprzez alokację zasobów). Istnieje wiele możliwych sposobów korzystania z rad osiedlowych przez mieszkańców: kandydowanie, głosowanie, aktywność, inicjowanie działań rad itd.

Wybrani reprezentanci, radni osiedlowi, mają do dyspozycji zasoby (materialne i inne) określone przez radę miasta oraz zasoby dodatkowe: swój czas, aktywnych mieszkańców, zdolność mobilizacji itd. Za pomocą mechanizmów instytucjonalnych dokonywana jest alokacja posiadanych zasobów, co zwrotnie wpływa na dobrobyt i potrzeby mieszkańców. Instytucje związane z alokacją wyznaczane są w pewnym zakresie przez gminę. Gmina ustala zasady dotyczące sposobu wydatkowania tych środków (w Poznaniu – np. w postaci systemu grantowego). Instytucje są także zależne od szerszego otoczenia, na przykład od ustawy o zamówieniach publicznych, a częściowo są też kształtowane przez mieszkańców. Główna rola przypada tu jednak radnym osiedlowym. Gotowość mieszkańców do podjęcia roli radnych jest podstawowym warunkiem działania rad osiedlowych. Problematykę tę podejmuje wielu autorów, co przedstawione było powyżej. Zwykle jednak aktywność jest traktowana w perspektywie indywidualnej, psychologicznie ujętej lub w postaci ograniczeń stwarzanych aktywności przez system zewnętrzny. Problemem, który wymyka się analizom Misztala i jest jedynie opisowo zaznaczony przez Lewenstein (1999) oraz Wróbla (1994) są działania zbiorowe. W ramach teorii racjonalnego wyboru omawiane są modele racjonalnych jednostek, które kierując się swoim racjonalnym interesem, nie są w stanie doprowadzić do sukcesu zbiorowego²³⁵. „Logika działań zbiorowych” skłania jednostki do oczekiwania, by inni zaangażowali się w pracę na rzecz dobra wspólnego, skoro po wyprodukowaniu będzie ono dostępne za darmo.

W ramach zaprezentowanego modelu przyjęte jest założenie, że celem działania mieszkańców jest zaspokajanie ich potrzeb, zaś gotowość do kan-

²³⁵ W najbardziej znanym przykładzie obrazują to tzw. „dylemat więźnia”, „tragedia dóbr wspólnych” (Hardin 1968). Inne przykłady omawiają też Schelling (1978) i Olson (1965).

dydowania stanowi „inwestycję” z punktu widzenia kandydatów. Modelowo stanowią oni „zelołów” w rozumieniu Colemana (1990) gotowych poświęcić krótkoterminowy interes własny na rzecz dobra wspólnoty. W ramach tego modelu aktywność publiczna, typu gotowość do kandydowania, jest problematyczna²³⁶. Oliver (1984) stworzyła rozbudowaną koncepcję odnoszącą się do aktywności społecznej na poziomie wspólnot sąsiedzkich. Dotyczy ona dylematu działań zbiorowych, wskazanego przez Olsona, oraz bierze pod uwagę inne czynniki. Autorka zajęła się pytaniem o motywry, które popychają niektórych do działań na rzecz dobra wspólnego i zauważa, że w wielu grupach – związkach zawodowych, organizacjach pozarządowych itd. pojawiają się osoby, które dobrowolnie ponoszą koszty (czas oraz inne wydatki), niekiedy w niewielkim stopniu korzystając z wypracowanych korzyści. W badaniach²³⁷ Oliver wskazuje trzy grupy: aktywnych członków organizacji sąsiedzkich, biernych (*token*) członków (gotowych wnieść jedynie niewielki wkład) oraz osoby nieaktywne, a także wymienia dwa istotne czynniki różniące aktywnych oraz biernych członków: aktywiści są lepiej wykształceni oraz mają pesymistyczne przekonanie co do gotowości innych do wspólnych działań. Wspomniany pesymizm jest, zdaniem autorki, zgodny z ogólnym modelem działań zbiorowych. Paradoksem jest to, że osoby z większymi pokładami zaufania względem innych i sądzący, że sąsiedzi są gotowi działać na rzecz wspólnego dobra, są też mniej skłonni do ponoszenia kosztów na rzecz dobra wspólnego. Oliver sugeruje, że aktywiści to osoby przekonane, że inni nie są gotowi do współpracy. Rodzi to napięcie między aktywistami a ich sąsiedztwem. Przypadki, kiedy to liderzy lokalni są w stanie zmobilizować swoje wspólnoty to, zdaniem autorki, wyjątki od reguły.

Według niej cztery czynniki mają wpływ na poziom zaangażowania w organizacjach sąsiedzkich. Pierwszym z nich jest posiadanie interesu w produkcji dobra wspólnego (publicznego). Interes jest tu rozumiany subiektywnie jako nastawienie czy postawa względem pewnego dobra lub obiektywnie – np. jako korelat bycia właścicielem nieruchomości²³⁸. Oliver zauważa jednak, że choć posiadanie interesu ma wpływ na uczestnictwo w grupach sąsiedzkich, to wpływ ten nie pozwala na określenie siły, która determinowałaby poziom zaangażowania. Drugim czynnikiem są koszty. Aktywni członkowie muszą ponosić koszty swoich działań. Z tego względu status socjoekonomiczny wpływa na poziom partycypacji, gdyż osoby biedne mają

²³⁶ Model Colemana ma charakter dynamiczny, wskazuje że jednostki w swoich bieżących decyzjach dyskontują możliwe skutki przyszłych działań.

²³⁷ Autorka korzystała z danych dotyczących mieszkańców Detroit.

²³⁸ Jest to stanowisko zgodne z podejściem Colemana (1990).

do dyspozycji mniej zasobów, które mogą zainwestować. Stosunkowo więcej muszą one inwestować w najbardziej przyziemne potrzeby i nie mają już wolnych zasobów, które mogłyby poświęcić na produkcję dobra wspólnego. Osoby o niższym statusie mają też mniej zasobów typu umiejętności (np. umiejętność publicznego przemawiania). Analogicznie jest z czasem wolnym – posiadanie czasu wolnego wpływa na większą aktywność w organizacjach. Trzecim czynnikiem są więzi społeczne. Granovetter (1973) sugeruje, że dla podejmowania działań zbiorowych słabe więzi są ważniejsze od silnych. Więzi społeczne mogą być wskaźnikiem subiektywnego zainteresowania sąsiedztwem, czynnikiem wzmacniającym siłę zachęt grupowych do podejmowania działań wspólnych lub czynnikiem redukującym koszty działań wspólnych dzięki obniżeniu kosztów komunikacji. Generalnie, bez względu na interpretację, silniejsze więzi społeczne wiążą się z większym udziałem w organizacjach. Wreszcie czwartym czynnikiem jest pesymizm dotyczący gotowości innych do podejmowania działań na rzecz dobra wspólnego. Oliver dowodzi, że istnieje zależność między przekonaniem na temat gotowości innych do budowy dobra wspólnego a charakterem tego dobra. Optymizm odnoszący się do innych, skłania do podejmowania działań na rzecz dobra wspólnego wówczas, gdy działanie ma wzmacniający wpływ na produkowane dobro²³⁹. Przykładami zaangażowania tego typu mogą być: prowadzenie księgowości organizacji, zorganizowanie festynu, redagowanie biuletynu itp. W każdym z tych przypadków udział kolejnych osób w produkcji dobra ma coraz mniejsze znaczenie. Badania wskazują, że częstokroć aktywność w organizacjach obejmuje jedynie wąski margines mieszkańców. W sytuacji, gdy pierwsi aktywiści ponoszą koszty, lecz także produkują zasadniczą część dobra wspólnego, motywacja kolejnych osób jest oczywiście mniejsza. Z tego względu gotowość do brania udziału w organizacjach wiąże się z czynnikami psychologicznymi, twierdzi autorka – poszukiwaniem osiągnięć, samorealizacji, poszukiwaniem kontaktów społecznych itp.

Wpływ specyficznych kwalifikacji psychicznych aktywistów na podejmowanie działań wskazany w modelu Oliver jest bliski wnioskowi Machaj (1994a), która mimo odmiennej bazy teoretycznej (symbolicznego interakcjonizmu) przyjmuje, że aktywność obywatelska ma charakter świadomościowo-strukturalny. Tożsamość mieszkańca jest, zdaniem Machaj, wynikiem nacisku strukturalnego i w efekcie poszczególne osoby przyjmują punkt widzenia ogólnospołeczny, a nie wąskopartykularny. Dotyczy to w szczególności liderów. Role kierownicze są związane ze stosunkowo sze-

²³⁹ Należy to rozumieć w ten sposób, że jeśli krzywa krańcowej korzyści dla działającego ma kształt opadający, wówczas pesymizm co do innych jest czynnikiem skłaniającym do działania.

rokami kategoriami poznawczymi. Rola radnego wiąże się z postawą dbałości o interes wspólny, a nie partykularny i oznacza przekroczenie partykularnych ról związanych z indywidualnymi interesami (Machaj 1992)²⁴⁰.

Model Colemana wskazuje z kolei, że zeloci muszą uzyskiwać odpowiednie zachęty, które przewyższą straty krótkookresowe powodowane przez podejmowane przez nich działania na rzecz dobra wspólnego. Model Oliver przykłada większą wagę do podziału pracy w ramach działania na rzecz dobra wspólnego. Autorka zwraca uwagę, że gotowość do takiej pracy zależna jest od osobistej sytuacji zainteresowanych (na co wskazuje też Coleman), od typu pracy do wykonania oraz sytuacji na rynku pracy na rzecz dobra wspólnego. Wydaje się, że pesymizm, o którym mówi Oliver, jest wskaźnikiem dającym się interpretować niepsychologicznie i możliwym do uspołnienienia z modelem Colemana. Pesymizm byłby zatem korelatem sytuacji, gdy jednostka gotowa byłaby zwiększyć swój dobrobyt nawet w niewielkim stopniu, co więcej polepszając sytuację innych, gdyż miałyby przekonanie, że inni nie podejmą tego wysiłku. W podstawowym modelu zarysowanym przez Colemana decyzja o zaangażowaniu się jest podejmowana na podstawie indywidualnego bilansu zysków i strat. Pesymizm czy optymizm nie ma tu znaczenia. Jeśli zaś poszukiwać by korelatów psychologicznych, prawdopodobnie zeloci są z mocy sytuacji pesymistami, gdyż podejmują wysiłek, wiedząc, że czynią to niejako zamiast innych osób, które też mogłyby taki wysiłek podjąć. Być może dałoby się stwierdzić, że wśród zelotów dominuje optymizm w wersji: „To musi się udać!”.

Zaangażowanie obywateli, w tym gotowość pełnienia roli radnego osiedlowego (bardziej lub mniej aktywnie) jest, w świetle powyższych założeń, traktowane w sposób realistyczny. Niechęć obywateli do aktywności (paternalizm - Lewin 1991) oraz niechęć władz do aktywizowania obywatela bywają traktowane jako słabości demokracji. W ramach przyjętego stanowiska są to racjonalne strategie postępowania, z założeniem występowania kosztów transakcyjnych, oportunistów - w ujęciu Williamsona oraz kosztów związanych z wysiłkiem.

3.4. Zasoby

Zasoby w sensie ekonomicznym to wszelkie obiekty (materialne i niematerialne) przynoszące użyteczność. Najważniejszą ich cechą jest rzadkość. Wiele podejść w socjologii stosunkowo małą wagę przywiązuje do

²⁴⁰ Jasiewicz (1977) wskazał w latach siedemdziesiątych dwie role radnych: radnego-specjalistę i radnego-reprezentanta interesów.

zasobów, kładąc raczej nacisk na wewnętrzspołeczny wymiar życia społecznego. Nawet w ramach teorii wymiany struktura interakcji znajduje się w centrum zainteresowania²⁴¹.

Coleman (1990) stosunkowo mocno włącza pojęcie zasobów w ramy swojej koncepcji. W punkcie wyjścia przyjmuje on założenia oparte na koncepcjach działania celowego analogicznych do stosowanych w mikroekonomii, choć łączy zasoby z relacją interesu. System, w którym aktorzy mają kontrolę nad zasobami leżącymi w polu zainteresowań innych aktorów, stanowi podstawowy model analiz autora²⁴². Zatem jednostki posiadają pewne zasoby (czas i pieniądze mają znaczenie podstawowe) i inwestują je w wytwarzanie lub konsumpcję pewnych dóbr (stanów rzeczy)²⁴³. Jednak, zwraca uwagę Coleman, oprócz prywatnych i podzielnych dóbr istnieją też inne – niepodzielne. Istnieją też pewne stany rzeczy, które leżą w polu zainteresowań aktorów, zaś kontrola nad nimi jest podzielana przez wielu aktorów.

Koncepcja Coleman odnosi się w punkcie wyjścia do poziomu jednostkowego. Lewenstein (2004) zaproponowała koncepcję grupowych zasobów lokalnych. W ich skład wchodzi następujące elementy:

A. Więzy. Są to: identyfikacja lokalna, duma, znajomość historii, związki między mieszkańcami, zaufanie i związane z nim sieci ułatwiające komunikację, lokalizujące przywódców, ułatwiające transakcje, wspierające organizacje pozarządowe.

B. Partycypacja obywatelska. Są to: poczucie bycia częścią wspólnoty, chęć działania, aktywność obywatelska, realizacja potrzeb i interesów. Wchodzi tu w grę dwa typy działań: poszukujące konsensusu oraz konfliktowe, gdzie mobilizacja społeczna jest słaba i krótkotrwała. Rolę katalizatorów działań lokalnych pełnią organizacje. Dla działań niezbędna jest komunikacja.

C. Przywództwo, które może przybierać trzy formy: (a) zinstytucjonalizowaną i niezwiązaną z konkretną grupą, (b) wynikającą z reprezentowania konkretnej grupy, (c) formę zbiorowego lidera i zbiorowego zarządzania.

²⁴¹ Omawiając teorię wymiany, Szmatka i Kempny (1992) mało interesują się przedmiotem interakcji. Trzeba jednak zauważyć, że tzw. „kryzys ekologiczny” spowodował pewien wzrost zainteresowania socjologów światem materialnym, m.in. w ramach socjologii środowiskowej.

²⁴² Jest to też jedno z głównych pól zainteresowań ekonomii. Szczegółowa analiza zagadnienia dóbr nie jest niezbędna dla niniejszej pracy. Becker (1990) proponuje teorię zachowań konsumentów, gdzie dokonują oni konsumpcji dóbr (*commodities*) będących źródłem użyteczności.

²⁴³ Inaczej rozumie zasoby Drozdowski (2001), dla którego stanowią one środki, służące kontroli jednostek nad rzeczywistością. Rozbudowaną koncepcję zasobów, z podziałem na zasoby indywidualne, społeczne, publiczne i instytucjonalne proponują Giza-Poleszczuk *et al.* (2000).

D. Zbiorowe umiejętności, dostęp do ludzi i do technologii. Wchodzą tu w grę: zdolność uczenia się, umiejętność uzyskiwania konsensusu, typ władzy lokalnej (z względu na otwartość, stabilność itp.).

E. Dostęp do środków materialnych i technologicznych, kontaktów, a także obecność talentów.

W świetle powyżej wskazanych zasobów Lewenstein wyróżnia dwa typy potencjału wspólnot (*community capacity*). Pierwszy typ oparty jest na tradycjach lokalnych, zaufaniu, sieciach rodzinnych. Istnieje tu możliwość rozwoju poprzez dobrze zakorzenione społecznie osoby, korzystające z zewnętrznych źródeł pomocy. Drugi typ charakteryzuje się powiązaniem słabszymi, zaś grupy są bardziej sformalizowane. W skład potencjału wspólnoty wchodzi, zdaniem Lewenstein, trzy elementy: (a) partnerstwo lokalne, b) sieciowa struktura relacji społecznych, c) zaangażowanie mieszkańców w sprawy społeczności.

Koncepcja zasobów zaproponowana przez Lewenstein jest szeroka i wyczerpująca. Jest to w istocie spojrzenie na wspólnotę poprzez pryzmat zasobów. Bogactwo tej koncepcji wydaje się jednak rodzić trudności w operacjonalizacji. Jest to też, jak można sądzić, rodzaj schematu analitycznego, który bardziej przydatny jest do opisu przypadków niż jako kategoryzacja umożliwiająca budowę modelu zaspokajania potrzeb wspólnoty. Zasoby w rozumieniu przyjętym przez autorkę przypisane są do grup – nie do jednostek. Poza tym pojęcie zasobów zastosowane przez autorkę jest szerokie. W zakres zasobów wchodzi zarówno zasoby stosunkowo trwałe, takie jak więzi, jak i takie, które mogą podlegać stosunkowo szybkim przemianom – np. dostęp do środków materialnych. Kwestia ta wydaje się istotna ze względu na możliwości przekształceń wspólnot w poszczególnych sferach. Szczegółowy schemat analityczny dotyczący instytucji, lecz dający się zaaplikować także do tego przypadku, zaproponował Williamson (2000) – jest on przedstawiony w rozdziale 3.5.

Z punktu widzenia analizowanego w niniejszej pracy zagadnienia przyjęte jest stosunkowo proste rozumienie zasobów. Rady osiedli można traktować jak ośrodki dokonujące alokacji zasobów i ma to na celu zaspokojenie potrzeb mieszkańców (maksymalizację użyteczności, z punktu widzenia mieszkańców). Podstawowy zasób, który może być zainwestowany przez rady osiedli, to środki pieniężne przekazywane przed radę miasta. Trzeba jednak zauważyć, że istnieje wiele innych zasobów, które są możliwe do wykorzystania. Erikson i Uusitalo (1987) wskazują oprócz pieniędzy następujące zasoby: dobra ruchome i nieruchome (*property*), wiedzę, energię psychiczną i fizyczną, relacje społeczne, bezpieczeństwo publiczne.

Dla działań na poziomie osiedli ważny jest przede wszystkim czas jako zasób: zarówno czas aktywistów, jak i czas mieszkańców gotowych poświę-

cić go na działania na rzecz społeczności. Wchodzą tu też w grę inne parametry kapitału ludzkiego mieszkańców poszczególnych osiedli (wiedza, umiejętności itd.). Co więcej, znaczenie mają też zasoby społeczne²⁴⁴, zwłaszcza wtedy, gdy uwzględnia się produkcję dóbr nieprywatnych (np. tereny zielone, place zabaw dla dzieci, bezpieczeństwo publiczne itd.). W szczególności, w tych kategoriach można traktować więź. Może być ona rozumiana jako system relacji zaufania oparty na wielu udanych (nieoportunistycznych) transakcjach²⁴⁵. Ma ona charakter grupowy, nie można bowiem więzi wytworzyć unilateralnie (Coleman 1990)²⁴⁶. Istnienie więzi prowadzić może do obniżenia kosztów transakcyjnych. Więź można też wprowadzić do kontroli społecznej (co zresztą po części czynił Turowski).

Wielkość zasobów, jakimi dysponują rady, jest wynikiem decyzji konstytucyjnej podejmowanej przez radę miasta. W Poznaniu jest to „pogłówne” – każde osiedle otrzymuje kwotę będącą wynikiem przemnożenia liczby mieszkańców przez wyznaczoną przez radę miasta kwotę. Nie jest to jednak podatek, lecz pewien mechanizm alokacji środków posiadanych przez miasto.

3.5. Instytucje

Instytucja jest pojęciem wieloznacznym. Na potrzeby niniejszej pracy nie jest niezbędna dokładna analiza tego pojęcia²⁴⁷ i przyjęte jest specyficzne rozumienie instytucji – zgodne ze stanowiskiem nowego instytucjonalizmu. Według E. Ostrom instytucja to zbiór roboczych zasad (*rules*), które służą do określania, kto powinien podejmować decyzje w pewnych dziedzinach (*arena*), jakie działania są dozwolone, a jakie zabronione, jakie informacje muszą, a jakie nie mogą być przekazywane, jakie zyski (*payoffs*) są przyznawane poszczególnym jednostkom w zależności od ich działań (Ostrom 1990). Takie rozumienie instytucji mieści się w nurcie behawioralnym.

Koncepcję funkcji instytucji (i oceny danego kształtu instytucji) podaje Coleman. Autor stosuje jako centralne pojęcie normy (co daje się uspójnić z neoinstytucjonalnymi wersjami pojęcia instytucji) i punktem odniesienia oceny danej instytucji czyni minimalizację (i internalizację) kosztów ze-

²⁴⁴ Można w tym obszarze posłużyć się pojęciem kapitału społecznego. Jest to jednak pojęcie na tyle złożone i stosowane w tak zróżnicowanych kontekstach, że nie jest stosowane w niniejszej pracy.

²⁴⁵ Model ewolucyjnego wytwarzania się norm społecznych, które są funkcjonalnie podobne do relacji zaufania, wskazują Axelrod (1986) i Macy (1991).

²⁴⁶ Warto dodać, że wytworzona więź pozwala danej społeczności uzyskać przewagę konkurencyjną.

²⁴⁷ Przegląd stanowisk przedstawia np. Malikowski (1989).

wewnętrznych. Zatem instytucje mają prowadzić do minimalizacji (lub internalizacji) kosztów zewnętrznych. Podejście Colemana jest nieco ogólniejsze od Ostrom, która w punkcie wyjścia zainteresowana była instytucjami jako społecznymi narzędziami radzenia sobie z destrukcją dóbr wspólnych (a ściślej mówiąc: *common-pool resources*)²⁴⁸. Autorka próbowała zresztą uogólnić swoje podejście w ramach teorii działań zbiorowych, z wykorzystaniem ewolucyjnej teorii norm, teorii gier itd. (Ostrom 1997).

Pewien kłopot, jaki się pojawia w związku z neoinstytucjonalnym rozumieniem instytucji, wiąże się z odróżnieniem instytucji od organizacji. W ujęciu Northa (1990, s. 3) instytucje to społecznie wytworzone ograniczenia zakreślające kształt ludzkich interakcji. Poprzez analogię sportową, North wskazuje, że instytucje to reguły gry, podczas gdy organizacje to grające zespoły.

Precyzyjną i bliską powyższej – instytucjonalnej – koncepcję instytucji stworzył Sowa (1988). Według autora, instytucje to zobiektywizowane, względnie powszechne w danej zbiorowości akceptowane wzory działania (1988, s. 46)²⁴⁹. Instytucje tworzą się i funkcjonują według odpowiednich norm społecznych, będących podstawowymi regulatorami zachowań zbiorowych jednostek. Mają one najczęściej – dowodzi Sowa – charakter norm prawnych.

Dla działania instytucji potrzebne są materialne podstawy, które autor nazywa urządzeniami instytucjonalnymi. Są to określone, złożone i sformalizowane układy pozycji i ról społecznych zazwyczaj poparte i zabezpieczone sankcjami prawnymi wraz z towarzyszącymi im zwykle środkami materialnymi, służącymi do realizowania zadań instytucjonalnych²⁵⁰. Poza tym Sowa wskazuje związki instytucyjne. Są to ludzie zajmujący pewne pozycje i pełniący określone role w ramach urządzeń instytucjonalnych²⁵¹. Ze spo-

²⁴⁸ Odmiennność koncepcji Ostrom oraz Colemana polega też na tym, że Ostrom w wyraźny sposób odróżnia instytucje formalne od nieformalnych, podczas gdy Colemanowska koncepcja norm bliższa jest instytucjom nieformalnym.

²⁴⁹ Takie rozumienie instytucji nawiązuje do stanowiska Bierstedta, dla którego jest to „zorganizowany sposób robienia czegoś” oraz MacIvera i Page’a, którzy za instytucje uznają ustalone normy działania (*established forms of procedures*). Sowa zwraca uwagę na bliskość tych ujęć względem pojęcia obyczaju.

²⁵⁰ Jak pisze Sowa, relacja między instytucją a urządzeniem instytucjonalnym jest taka, jak relacja między praworządnością a sądem lub między lecznictwem a szpitalem.

²⁵¹ W tym kontekście warto zauważyć, że działacze osiedlowi sprzed 1990 roku tworzyli związki instytucjonalne. Co więcej zaangażowani byli w wielu organizacjach, zaś faktyczny przymus „pracy społecznej” oznaczał, że ludzie ci dysponowali szeroką siecią kontaktów. Ten sposób działania (jest to instytucja) przeniósł się do systemu stworzonego po 1989 roku. Zapełnienie częściowo okazał się nieprzydatny, lecz nawyki działania (oraz modele mentalne) w dużej mierze pozostały, gdyż ich zmiana jest kosztowna. Zmiana taka związana jest z niepieniężnymi kosztami transformacji i są to przypuszczalnie koszty duże.

łecznego punktu widzenia, Sowa wskazuje, że organizacje dzielą się na zrzeszenia i związki instytucjonalne. Pierwsze służą przede wszystkim własnym członkom, zaś drugie pełnią funkcje zewnętrzne²⁵².

Przedmiotem jego zainteresowania jest zjawisko instytucjonalizacji, przez co rozumieć należy formalizację („biurokratyzację”). Autor omawia ten proces na przykładzie klubów sportowych, tracących swój charakter spontanicznie tworzonych stowarzyszeń i przekształcających się w związki instytucjonalne.

Koncepcja Sowy jest szczegółowa i wnikliwa. W porównaniu z koncepcją neoinstytucjonalną posiada jednak pewne słabe punkty. Z trudem pozwala ona odróżnić instytucje nieformalne od formalnych – uwaga skoncentrowana jest na formalnych. Poza tym funkcje instytucji, zwłaszcza jeśli spojrzeć przez pryzmat celu, są dość ogólnikowo wskazane. Instytucjonalisci zwracają uwagę na cel i funkcje instytucji oraz na to, że instytucje formalne działać mogą równie sprawnie jak formalne (mogą też być w sprzeczności), lecz proponują dość uproszczone – na tle propozycji Sowy – widzenie samej instytucji.

Oś argumentacji Sowy jest skierowana na trudności, które pociąga za sobą instytucjonalizacja. Bardziej zrównoważone stanowisko prezentuje Williamson (1979, 1991, 1998). Traktuje on organizację jako mechanizm instytucjonalny służący alokacji zasobów, alternatywny względem rynku. Efektywność rozwiązań centralizacyjnych (integracja pionowa lub pozioma) lub decentralizacyjnych polega na oszczędnościach dotyczących kosztów transakcyjnych.

O ile Sowa podejmuje wysiłek definicyjny w odniesieniu do instytucji, Williamson (2000) proponuje też typologię instytucji, porządkując je hierarchicznie, ze względu na częstotliwość zmian poszczególnych typów instytucji (i częstotliwość transakcji). Autor wskazuje cztery zasadnicze typy instytucji.

A. Instytucje społeczne. Związane są one z działaniem norm religijnych, zwyczajów, tradycji i trwałych norm. Na tym poziomie definiowane są podstawowe struktury społeczne i reprodukcja społeczna. Częstotliwość zmian na tym poziomie instytucjonalnym jest mała, określona przez Williamsona na 100–1000 lat, choć mogą pojawiać się zmiany w sytuacji gwałtownych przemian społecznych (Juetting 2003). Często, zwłaszcza przez ekonomistów, ten poziom instytucjonalny traktowany jest jako dany, choć np. prace Putnama, Northa i wielu socjologów dotyczą zmienności w ramach tego

²⁵² *Nota bene*, próbując odróżnić organizacje pozarządowe służące dobru wspólnemu od klik, mafii czy gangów, te drugie mają postać związków instytucjonalnych – korzyści są konsumowane wewnątrz tych grup.

poziomu analizie. Instytucje te mają charakter egzogeny, podczas gdy pozostałe są w dużej mierze tworzone celowo.

B. Środowisko instytucjonalne. Obejmuje ono formalne reguły gry, zwłaszcza dotyczące praw własności, systemu administracyjnego i prawnego. Prawa dotyczące dziedziczenia, czy ryzyko wywłaszczenia mieszczą się także w tym obszarze. Zmienność tych instytucji mieści się w przedziale 10–100 lat. I w tym przypadku zmiany okazjonalnie mogą następować gwałtownie, na skutek wojen i rewolucji.

C. Instytucje odnoszące się do transakcji. Chodzi tu zwłaszcza o instytucję kontraktu, relacji biznesowych związanych z kontraktowaniem, działanie systemu prawa i regulacji kontraktowych w odniesieniu do transakcji (np. reguły dotyczące praw lokatorów), zmiany systemów podatkowych. Zmienność tych instytucji mieści się w przedziale od roku do dziesięciu lat.

D. Instytucje alokacji zasobów. Są to reguły związane z działaniem rynku, optymalizacją produkcji i cen, mechanizmami zachęt ekonomicznych, kontrolą handlu. Działają one w sposób ciągły i mogą podlegać zmianom w sposób natychmiastowy.

Podejście Williamsona umożliwia precyzję w analizach funkcjonowania i przemian instytucji. Instytucje, o których mówi Williamson regulują życie ekonomiczne, lecz można je także odnosić do dobrobytu zbiorowego.

Stanowisko Williamsona wskazuje na relatywną (i zróżnicowaną) trwałość instytucji. Próby zmiany instytucji społecznych są, w krótkiej perspektywie, całkowicie skazane na niepowodzenie. Pozostałe, środowisko instytucjonalne i instytucje odnoszące się do transakcji, zmieniają się w krótszej perspektywie, lecz też wymaga to czasu. Propozycja Williamsona jest podobna do prób podejmowanych przez socjologów. Na przykład Dahrendorf (1991), Wnuk-Lipiński i Ziółkowski (2001), Giza-Poleszczuk *et al.* (2000) wskazują perspektywy historyczne zmienności zjawisk i procesów społecznych. Stark (1992, 1996) proponuje analizę instytucjonalną konsekwencji upadku komunizmu. Dowodzi on, że nie da się wprowadzić kapitalizmu w postaci gotowych recept i importowanych procedur (instytucji). Po pierwsze w czasach komunistycznych istniało „drugie państwo”, które należy traktować jako instytucję cechującą się pewną trwałością. Po drugie formalne struktury instytucjonalne z czasów komunistycznych również pozostają. W przypadku praw własności prowadzi to Starka do konkluzji, że realnie występujący system praw własności (czyli element środowiska instytucjonalnego w kategoriach Williamsona) ma postać rekombinowanych praw własności (*recombinant property*)²⁵³.

²⁵³ Stark zwraca też uwagę na kwestię zależności od szlaku (*path dependance*): sposób upadku komunizmu ma znaczenie dla wyłaniających się instytucji.

3.6. Alokacja zasobów

Alokacja zasobów ma na celu maksymalizację użyteczności zainteresowanych podmiotów. W przypadku dóbr prywatnych i prywatnych podmiotów alokacja zasobów wynika z decyzji prywatnych. W przypadku dóbr publicznych i aktorów działających w imieniu zbiorowości – sytuacja się komplikuje. Chodzi po pierwsze o problem, w jaki sposób uzyskać informacje na temat potrzeb zainteresowanych podmiotów, a po drugie, jak ma wyglądać podejmowanie decyzji, by prowadziło to do adekwatnego zaspokajania potrzeb.

Pierwsze zagadnienie było przedmiotem zainteresowania Pareta, Arrowa i wielu innych badaczy – zwłaszcza w ramach szkoły wyboru społecznego. Dociekano, w jaki sposób możliwa jest agregacja wyborów indywidualnych i podejmowanie optymalnych decyzji w imieniu grupy. W przypadku drugiego problemu przedmiotem badań jest między innymi zagadnienie reprezentacji, na ile możliwe jest działanie jednego podmiotu w interesie innego – zbiorowego – podmiotu. Dzieniszewska-Naroska (2004) analizowała typy reprezentacji politycznej na poziomie polskich samorządów lokalnych. Autorka zajęła się jednak przede wszystkim kwestią typu i siły związania mandatu – czy reprezentacja dotyczy całości wspólnoty politycznej, czy też obejmuje przede wszystkim węższe grupy interesów. Posługując się podziałem Lissowskiego (2001), jest to problematyka dotycząca demokracji reprezentacyjnej (w przeciwieństwie do bezpośredniej²⁵⁴) i kwestii mandatu: „związanego” lub „wolnego”. Problematyka reprezentacji – dotycząca m.in. teorii demokracji i teorii systemów wyborczych – jest bardzo szeroko analizowana, z zastosowaniem różnych podejść i teorii. Przegląd tego zagadnienia nie jest zadaniem niniejszej pracy. Obiekt analiz jest tu bowiem znacznie węższy: chodzi o zaspokajanie potrzeb społeczności osiedlowych, przyjmując stosunkowo realistyczne założenia dotyczące możliwych do zastosowania mechanizmów instytucjonalnych, a w szczególności chodzi w pracy o ocenę istniejącego systemu. W tym kontekście istotne są zasoby, jakimi dysponują rady oraz sposób alokacji tych zasobów.

Biorąc za punkt wyjścia argumentację Samuelsona i Arrowa pokazującą, że procedury demokratyczne trudno uznać w bezpośredni sposób za narzędzia zaspokajania potrzeb obywateli, można roboczo wskazać dwa biegunowe przypadki: bezpośredniego podejmowania decyzji o wysokości podatków i ich przeznaczeniu przez samych zainteresowanych oraz decyzji w tej sprawie podejmowanych odgórnie. Pierwszy z nich zakłada samoopodatkowanie się obywateli i podejmowanie decyzji w sprawie alokacji środ-

²⁵⁴ Choć Dzieniszewska-Naroska omawia też instytucję referendum.

ków w drodze bezpośredniego podejmowania decyzji (przy czym decyzja o samoopodatkowaniu może być niemal równoznaczna z decyzją o sposobie wydawania środków)²⁵⁵. Drugi przypadek biegunowy to sytuacja, gdy mieszkańcy nie mają wpływu na sposób opodatkowania, zaś decyzje podejmowane są pośrednio (przez przedstawicieli).

Oczywiście pierwszy przypadek jest odległy od realiów²⁵⁶. Jak wskazuje Samuelson, we współczesnych demokracjach systemy podatkowe mają taką postać, że głosujący nie wiedzą, co się stanie z ich podatkami. System podatkowy jest stosunkowo stabilny i w istocie paternalistyczny. Wpływ mieszkańców na niego istnieje o tyle, że mogą oni wybierać swoich reprezentantów oraz przy założeniu, że owi reprezentanci będą później realizować złożone obietnice. Minimalny wpływ mieszkańców na poziom i sposób opodatkowania jest powszechny, co jest związane z wysokim poziomem komplikacji finansów publicznych we współczesnych społeczeństwach.

W gruncie rzeczy jednostki pomocnicze stanowią metodę dekoncentracji wydawania środków przez gminę. Z tego punktu widzenia, powstaje pytanie, czy jest to dekoncentracja udana, w sensie efektywnościowym. Williamson (1991) sugeruje, że efektywność danego kształtu instytucji²⁵⁷ uzależniona jest od tego, jaka jest częstotliwość transakcji i jakie dobra są wymieniane (zwłaszcza – na ile dobra mają charakter specyficzny, a na ile standardowy). W tym ujęciu problem sprowadza się do poszukiwania odpowiedzi na pytanie, czy zyski płynące z większej efektywności są większe od kosztów działania systemu rad osiedlowych.

Zyski płyną z lepszej alokacji zasobów (lepszego dostosowania do potrzeb i z zaangażowania zasobów samych mieszkańców). Z kolei koszty działania systemu (koszty transakcyjne) wiążą się z kosztami administracyjnymi i kosztami operacyjnymi (np. koszty przeprowadzenia wyborów).

O efektywności działania rad można zatem mówić, gdy spełniona jest nierówność:

$$Z \times A - k + Z \times mz > Z,$$

gdzie:

Z – zasoby brane pod uwagę w danej jednostce czasu;

²⁵⁵ Jest to jedynie prosty podział dla celów analitycznych. Jednak zagadnienie to jest przedmiotem rozbudowanych analiz, m.in. przez G. Tullocka. Analizę przypadków niezależnych wspólnot przedstawia Foldvary (2001).

²⁵⁶ Amerykańskie wspólnoty Amiszy są tu jednym z wyjątków, lecz ich niezależność, np. w zakresie obligatoryjnych podatków i ubezpieczeń stanowych i federalnych, wymagała specjalnego ustawodawstwa.

²⁵⁷ Ścisłej mówiąc, Williamson (1991) posługuje się w tym kontekście pojęciem *governance*.

- A - współczynnik efektywności alokacyjnej (współczynnik ten przy neutralnym oddziaływaniu rad osiedlowych przybiera wartość = 1; jeśli rady pozwalają na lepsze dopasowanie zasobów do potrzeb, wówczas posiada wartość > 1, jeśli zaś przynosi pogorszenie dopasowania do potrzeb, to wówczas przybiera wartości < 1);
- k - koszty działania systemu rad osiedlowych;
- mz - mobilizacja zasobów (ma postać współczynnika przybierającego wartość = 0, gdy mobilizacja nie następuje, oraz wartość > 0, gdy mobilizacja zasobów pojawi się).

Jeśli zatem efektywność alokacyjna jest neutralna (= 1), to funkcjonowanie rad jest nieefektywne ze względu na ponoszone koszty działania systemu rad (chyba, że mobilizacja zasobów przynosi korzyści równoważące koszty utrzymania struktury). Zatem poprawa efektywności może zmierzać w kilku kierunkach: poprawy współczynnika efektywności alokacyjnej, obniżenia kosztów działania systemu, mobilizacji zasobów (lub na kombinacji tych czynników). Kwestia oszacowania efektywności alokacyjnej jest sprawą trudną, a jednocześnie kluczową. Propozycje wskaźników przedstawione są poniżej. Ogólnie, w przyjętym podejściu przyjmuje się, w zgodzie z wcześniejszymi założeniami, że efektywność jest większa, gdy system rad osiedlowych prowadzi do poprawy „wrażliwości” wydawanych środków na kształt i zmiany potrzeb mieszkańców.

Dodatkowo, działanie rad może prowadzić do przyrostu wielkości zasobów w wyniku mobilizacji zasobów. Dotyczy to nie tylko zasobów ekonomicznych. Mieszkańcy osiedli mają do dyspozycji także zasoby niepieniężne. Są one w pewnym zakresie wykorzystywane - co oznacza, że zwiększa się kapitalizacja zasobów miasta. Zasoby niepieniężne (przede wszystkim kapitał zaufania) są alokowane w pewnym zakresie poprzez rady osiedli, choć dzieje się tak również w innych obszarach - na przykład poprzez organizacje pozarządowe²⁵⁸.

²⁵⁸ W tym ujęciu organizacje pozarządowe rozumiane są jako dobrowolne organizacje produkujące korzyści zewnętrzne (*positive externalities*). W terminologii Sowy są to zatem zrzeszenia.

Działanie rad osiedli – wyniki badań

4.1. Pytania badawcze, model badawczy

Wyniki badań sprzed 1990 roku, a także badań późniejszych, czynią aktualnym pytanie postawione w latach siedemdziesiątych przez J. Turowskiego, później powtórzone przez A. Turską: czy samorząd osiedlowy, biorąc pod uwagę zaspokajanie potrzeb mieszkańców, jest tworem autentycznym czy sztucznym?

Można postawić wyjściową tezę, że obraz, który wyłania się z przedstawionych powyżej badań, wskazuje na to, że samorząd osiedlowy jest bardziej sztuczny niż autentyczny oraz że raczej nie ma powodów, by sądzić, że przyczynia się do lepszego zaspokajania potrzeb mieszkańców. Przyjmując taką tezę, trzeba dodać, że nie jest ona zaskakująca, zważywszy na zaszłości powojennego pięćdziesięciolecia. Jednak upadek publicznego zaangażowania, słabość reprezentacji, upadek jakości usług publicznych – to objawy kryzysu zauważane także w miastach zachodnich²⁵⁹. Od lat też podejmowane są próby zaradzenia tym problemom. Bailey (2001) wyróżnia dwa główne kierunki reformy: popytowy oraz podażowy. Pierwszy z nich sprowadza się do poszukiwania lepszych informacji na temat popytu. Spadająca i generalnie niska frekwencja wyborcza w lokalnych wyborach skutkuje niejasnością co do preferencji mieszkańców. Referenda oraz oparcie się na informacjach uzyskiwanych od liderów są metodami zmniejszania poziomu niejasności²⁶⁰. Drugi kierunek, podażowy, bazuje na poszukiwaniu usprawnień pracy biurokracji²⁶¹ oraz na decentralizacji²⁶².

²⁵⁹ Więcej na ten temat – zob. Matczak (2006a).

²⁶⁰ Bogason (2003) omawia rozmaite nowe zjawiska zauważalne w miastach, łączące się z innowacyjnymi sposobami pozyskiwania informacji od obywateli: *ad hoc democracy, everyday makers, associational democracy*.

²⁶¹ Służą temu procedury, audyty, obowiązkowe przetargi itp. Wiele rozwiązań tego typu stosują samorządy, m.in. w Wielkiej Brytanii.

²⁶² Szerzej o dyskusji na temat zalet i wad decentralizacji – zob. Swianiewicz (2002).

Podobne działania można obserwować w Polsce, choć oczywiście linia rozwojowa demokracji lokalnej wyglądała tutaj odmiennie, zaś trudności są zwielokrotnione przez konieczność radzenia sobie z zaszłościami okresu komunistycznego. Odrodzenie rad osiedlowych może być traktowane jako sposób zapobiegania wspomnianym trudnościom. Mają one służyć większemu zaangażowaniu mieszkańców w sprawy publiczne, budowie zaufania do wybieranych władz, zwiększaniu odpowiedzialności władz, zmniejszeniu poziomu biurokracji. Jednocześnie działanie jednostek pomocniczych może pomóc w lepszym dostosowaniu dostarczanych usług do potrzeb mieszkańców.

Jak zatem działają rady osiedli i czy rzeczywiście grają oczekiwaną rolę? Badania, mające odpowiedzieć na te pytania, miały podwójny cel: (a) opisowy – chodziło o stwierdzenie, jak działają rady osiedlowe oraz (b) normatywny – chodziło o ocenę działania rad. Punktem wyjścia w prezentowanym modelu są potrzeby mieszkańców. Jednakże model nie zakłada konieczności określenia samych potrzeb. Przyjęto założenie, że w zakres potrzeb wchodzi usługi i dobra związane z zamieszkiwaniem w danej dzielnicy²⁶³. Założono jedynie, że są one zróżnicowane na poziomie jednostkowym (poszczególnych mieszkańców), jak i w wymiarze przestrzennym. Model nie ma na celu rozpoznania potrzeb, lecz stanowi narzędzie, służące analizie zagadnienia, czy rady osiedli zaspokajają potrzeby.

Kolejnym elementem modelu są radni – liderzy lokalni. Pełnią oni kluczową rolę, gdyż reprezentują mieszkańców i stanowią gwarant działań, mających na celu zaspokojenie ich potrzeb. Relacja między reprezentantami a reprezentowanymi również jest przedmiotem bardzo rozległych badań. Aplikowane są tu koncepcje interesów i ich reprezentacji, problem kierownika i agenta (*principal-agent*) oraz problem reprezentacji i odpowiedzialności (*accountability*). Kwestie te nie są przedmiotem szczegółowej analizy w niniejszej pracy.

Relacja między mieszkańcami a radnymi jest wynikiem działania procedury wyborczej. Również w tym przypadku istnieje bardzo dużo koncepcji i teorii opisujących tę sferę. Biorąc pod uwagę postawione pytania oraz kształt przyjętego modelu działania rad osiedlowych, zakładamy, że celem mieszkańców, rozważających, czy wziąć udział w wyborach i na kogo głosować, jest maksymalizacja dobrobytu (zaspokojenie potrzeb). Przyjmujemy podejście Colemana (1990), który w zakres maksymalizującego charakteru działań włącza koszty i nagrody płynące z otoczenia społecznego.

Patrząc na rady osiedlowe od strony potrzeb mieszkańców, można ogólnie potraktować rady jako mechanizm alokacji środków mający na celu

²⁶³ Są to zatem dobra związane z daną przestrzenią, „przypisane” do niej.

zaspokojenie potrzeb. Powstaje oczywiście pytanie, jak oddzielić alokację realizowaną poprzez gminę od alokacji dokonywanej poprzez rady dzielnicy. Jest to kwestia skali decentralizacji, która rozkłada się na dwa zagadnienia: a) jaki powinien być zakres zadań (alokacji środków) realizowanych na szczeblu rad osiedli? oraz b) czy konstrukcja samych rad prowadzi do właściwej alokacji - w ramach posiadanych zasobów. Pierwszą kwestię pomijamy²⁶⁴, natomiast druga stanowi zasadniczy przedmiot naszych rozważań.

Jeśli chodzi o zasoby, ich zróżnicowanie również nie jest przedmiotem badań. Ich wielkość stanowi decyzję zewnętrzną względem rad osiedlowych - podejmowaną przez radę miasta.

Instytucje, stanowiące kolejny element modelu, rozumiane są w sposób zbieżny z nowym instytucjonalizmem. W tym przypadku instytucje to utrwalone reguły, sposoby postępowania, odnoszące się do alokacji zasobów dostępnych radom osiedli. Wchodzą w zakres instytucji sposoby postępowania, dotyczące generowania informacji na temat potrzeb (nie muszą być one wyczerpujące), tworzenia „projektów” - pomysłów list, zawierających sposoby organizacji działań, służących zaspokajaniu potrzeb. Instytucje mogą mieć charakter formalny (sankcjami dysponuje wówczas państwo) lub nieformalny (sankcjami posługuje się sama wspólnota - bez pomocy agend państwa).

Wybór instytucjonalny ma charakter zasadniczych decyzji, tworzących ramy dla działania rad osiedlowych, wchodzą tu w grę istotne zmiany ustawowe oraz zasadnicze, konstytucyjne decyzje: sposób tworzenia rad, metoda wyboru reprezentacji, kształt rad, alokacja praw własności, wielkość środków oddawanych do dyspozycji rad.

Model zakłada istnienie mechanizmu sprzężenia zwrotnego. Poprzez system rad osiedlowych dokonuje się alokacja zasobów. Wpływa to na potrzeby, zaś informacja na ich temat - w nieco zmienionej postaci - jest przekazywana zwrotnie do systemu. Konsekwentnie dokonuje się kolejna alokacja zasobów, która znów zmienia poziom zaspokojenia potrzeb. Odkrycie działania mechanizmu sprzężenia zwrotnego w powyższym sensie stanowi może ważną przesłankę świadczącą o tym, że system osiedlowy służy zaspokajaniu potrzeb.

Wcześniej przedstawione dane, dotyczące jednostek pomocniczych, pokazują duże zróżnicowanie systemów rad osiedli wdrożonych w poszcze-

²⁶⁴ Analizy w tym zakresie wymagałyby zebrania danych porównawczych, gdzie zakres decentralizacji środków na poziomie osiedlowym byłby, w poszczególnych przypadkach, zróżnicowany i zbadania, czy owo zróżnicowanie łączy się ze zróżnicowaniem dostosowania alokacji do potrzeb.

gólnych polskich miastach. Przedmiotem badań nie był zatem opis całościowy funkcjonowania rad osiedlowych w polskich miastach, a jedynie pokazanie działania rad na wybranym przykładzie. Punktem wyjścia analiz był zaproponowany model, a celem było jego uszczegółowienie.

4.2. Dane

Analizie poddano jednostki samorządu pomocniczego w Poznaniu oraz (w mniejszym zakresie) w Kaliszu. Zasadniczą jednostką badaną są rady osiedli.

Rady w Kaliszu służyły jako przypadek porównawczy, ze względu na odmienny od poznańskiego sposób tworzenia jednostek. Miasta stosują odmienne metody konstruowania rad osiedlowych: w Poznaniu są one tworzone metodą „oddolną” i stanowią efekt inicjatywy mieszkańców, podczas gdy w Kaliszu utworzone zostały decyzją rady miasta, która podzieliła terytorium, kierując się względami historycznymi i istniejącymi już podziałami (np. gdzie to było możliwe, granice jednostek pokrywają się z granicami spółdzielni mieszkaniowych).

Intencją doboru przypadków było odnotowanie ewentualnych różnic, wynikających ze sposobu tworzenia jednostek. Punktem wyjścia badań był Poznań²⁶⁵. Wybór Kalisza był podyktowany względami pragmatycznymi. Zorganizowanie badań w innym mieście, gdzie przyjęto metodę „odgórnego” tworzenia jednostek, a wielkościami porównywalnym z Poznaniem, okazało się trudne. Zgromadzono pewną liczbę danych na temat rad w Szczecinie, ostatecznie jednak nie zostały one włączone do analiz z powodu trudności w przekształceniu ich do formatu umożliwiającego obliczenia.

W badaniach wykorzystano wiele metod i technik pozyskiwania danych. Są one omówione poniżej. Wypada jednak od razu zauważyć, że nie przeprowadzono wśród mieszkańców badań typu surveyowego. Decyzja ta wy-

²⁶⁵ Jeśli mówimy o Poznaniu, to należy odnotować specyfikę poznańskiego samorządu w dwudziestoleciu międzywojennym, kiedy miasto znajdowało się w sporze z władzami centralnymi odmawiającymi uznania wyników wyborów lokalnych. W Poznaniu samorząd był areną walki politycznej między obozem sanacji a mającą znaczne wpływy endecją. Po wyborach samorządowych w 1933 roku, wygranych nieznacznie przez endecję, minister spraw wewnętrznych nie zatwierdził wybranego przez radę prezydenta. Miastem rządził prezydent komisaryczny, a w 1937 roku doszło do rozwiązania rady. Wydaje się jednak, że historyczne uwarunkowania nie miały wpływu na działanie samorządu po 1990 roku. Okres 1939–1990 przyniósł przerwanie ciągłości instytucjonalnej i biograficznej, choć trzeba jednak zauważyć, że doszło do odtworzenia w Poznaniu Związku Miast Polskich, organizacji działającej przed wojną.

nikała z dwóch zasadniczych powodów. Po pierwsze wcześniejsze badania, w szczególności Turowskiego, Turskiej i J. Wodza, zawierały komponent badań próbkowych, realizowanych wśród mieszkańców osiedli. Badania prowadzone przez Turską były skoncentrowane na wiedzy, opiniach, przekonaniach, zachowaniach projekcyjnych, choć także brały pod uwagę faktyczne zachowania²⁶⁶. Z kolei badania Wodza (1985c), choć dotyczyły głównie instytucji społecznych, obejmowały w dużej mierze także badanie wartości, norm oraz świadomości (badanie opinii).

Wspomniane badania (a także inne) dają obraz świadomości mieszkańców w zakresie samorządności osiedlowej. Można jednak mieć wątpliwości, czy badania tego typu przyniosłyby rezultaty, które pozwoliłyby na odpowiedź na zadane w niniejszej pracy pytania. Kluczowe wydaje się to, że kwestia samorządności osiedlowej była (i jest) mało znana „średniemu” mieszkańcowi. W efekcie, badania miały w podwójnym sensie charakter hipotetyczny. Po pierwsze respondenci odpowiadali na pytania o rzeczywistość mało im znaną. To z kolei było spowodowane faktem marginalnego znaczenia samorządu osiedlowego. Charakterystyczne jest szerokie teoretyczne wykorzystanie potencjalności – np. wywodzącej się od Rybickiego „więzi potencjalnej”. Próba uzyskania odpowiedzi na pytania o sens działania samorządu wymagała postawienia badanego w sytuacji eksperta oraz „gdybania” w sytuacji, gdy rzeczywista działalność samorządów była wątpliwa i mało znana. Po drugie zwiad badawczy zrealizowany w Poznaniu, mający postać wywiadów z kluczowymi informatorami – urzędnikami i działaczami samorządowymi, potwierdził taki stan rzeczy. Samorządy osiedlowe były znane stosunkowo nielicznym zainteresowanym. W wyborach brało udział niewielu mieszkańców. Co więcej, badania opinii zrealizowane wycinkowo przez jednostki Urzędu Miasta Poznania w 2003 roku wykazywały, że wiedza mieszkańców na temat jednostek jest bardzo mała i ogólnikowa. Uznano zatem, że jeśli poszukiwać danych, pozwalających na diagnozę działania samorządu osiedlowego, badania opinii mieszkańców są w stanie dostarczyć jedynie bardzo ogólnej informacji i należy poszukiwać innego podejścia.

Ostatecznie zastosowano wiele metod i technik pozyskiwania danych, gromadząc zarówno dane ilościowe, jak i jakościowe. Po części było to wy-

²⁶⁶ Badania przeprowadzono w pięciu miastach, dobierając po dwa osiedla (jedno spółdzielcze i jedno komunalne). Badaniu podlegali mieszkańcy – próby po 100 osób; działacze samorządu mieszkańców, kierownicy jednostek administracji osiedlowej (próby wyczerpujące – odpowiednio 186 i 128 osób); decydenci w strukturze miasta (dobrani według pozycji – 98 wywiadów). W ramach badań sporządzono pięć monografii samorządu na szczeblu miasta oraz dziesięć monografii komitetów osiedlowych.

nikiem okoliczności oraz ograniczonych środków. Jednocześnie intencją było pozyskanie zróżnicowanych danych, pozwalających na choć częściową triangulację. Poniżej przedstawiona jest podstawowa charakterystyka zebranych danych (tabelaryczne zestawienie informacji na temat zgromadzonych danych znajduje się w aneksie 3).

1. Przeprowadzono wywiady pogłębione z działaczami rad osiedlowych w Poznaniu i Kaliszu. Rozmawiano z dobranymi losowo działaczami rad osiedlowych: członkami zarządów rad osiedli i szeregowymi radnymi, reprezentującymi wszystkie rady. W sumie przeprowadzone zostały 192 wywiady (47 w Kaliszu i 145 w Poznaniu), w okresie od listopada 2003 r. do marca 2004 r. Z każdej rady dobierano losowo²⁶⁷ jedną osobę z zarządu – przewodniczącego rady (lub jego zastępcę) oraz jedną osobę, będącą „szeregowym członkiem” rady. Jednostką badaną była zatem rada. W sytuacji, gdy niemożliwe było przeprowadzenie wywiadu, dolosowywano kolejną osobę. Zastosowano dobór zupełny – udało się dotrzeć do przedstawicieli wszystkich rad. Zarówno procedura losowania, jak i zastosowanie doboru zupełnego, były związane z tym, że kształt rad osiedli był przedmiotem debat politycznych (zwłaszcza w Poznaniu). Przyjęte rozwiązanie, dość rygorystyczne, pozwalało uniknąć zarzutów o celowe „skrzywienie” próby i podejrzeń, że wywiady pogłębione są techniką badawczą, która umożliwi manipulację poprzez dobór osób. Po realizacji badań, obejmujących zasadniczą próbę, dodatkowo przeprowadzono wywiady z celowo dobranymi reprezentantami rad. Były to osoby posiadające szczególnie rozległą wiedzę na temat samorządów pomocniczych – najczęściej z tytułu długiego stażu w samorządzie. Większość z tych osób została zasugerowana przez radnych wcześniej wylosowanych (metoda gronowa) lub przez urzędników Urzędu Miasta. W Poznaniu łącznie przeprowadzono 145 wywiadów (w tym 29 dobranych celowo)²⁶⁸, natomiast w Kaliszu – 45 wywiadów. Zarówno w Poznaniu, jak i w Kaliszu badania prowadzone były według scenariusza i nagrywane. Transkrypcje kodowano i analizowano za pomocą programu QSR. Niektóre wyniki wygenerowano w postaci ilościowej. Wywiady pełniły zatem podwójną rolę – dostarczały danych pozwalających na analizy ilościowe oraz jakościowe.

2. Zebrano dane na temat działań (zadań), mających postać udokumentowanych wydatków rad osiedli, z lat 1999–2003. Wybór okresu spowodowany był chęcią uzyskania przekrojowego i dynamicznego obrazu podej-

²⁶⁷ Stosowano w tym celu tabele liczb losowych.

²⁶⁸ Analizie poddane zostały wszystkie wywiady. Analiza różnic między działaczami dobranymi celowo oraz losowo przeprowadzana jest poniżej.

mowanych działań. Dane sprzed roku 1999 były jednak trudne do uzyskania. Przygotowana została baza danych obejmująca 3571 działań w Poznaniu oraz 198 działań w Kaliszu²⁶⁹. Zawierała ona podstawowe dane: krótki opis działania, przyporządkowanie wydatku do działu budżetu, kwotę zaplanowaną oraz zrealizowaną wydatku, rok budżetowy. Dodatkowo w bazie umieszczono rok powołania osiedla, liczbę ludności, powierzchnię, frekwencję wyborczą. Baza dawała obraz rzeczywiście realizowanych działań i w tym zakresie są to dane dużo bardziej wiarygodne od danych uzyskiwanych z badań opinii. Trzeba jednak dodać, że podział wydatków na działy budżetowe nie jest zupełnie ścisły. W niektórych przypadkach, podobne działania były księgowane w odmiennych działach budżetowych. Najczęściej było to związane z tym, że podejmowane przez radę działanie nie mieściło się w planach na dany rok budżetowy lub z innych powodów. Według oceny osób zorientowanych, skala tych nieścisłości nie jest duża, jednakże trudno ją oszacować.

3. Przeprowadzono obserwację uczestniczącą podczas posiedzeń 14 rad w Poznaniu, w okresie listopad 2003 roku – luty 2004 roku. Po każdej obserwacji sporządzona była notatka według wcześniej przygotowanego wzoru.

4. Zebrano gazetki wydawane przez jednostki i sporządzono opis monograficzny 29 z nich, wydawanych w roku 2004.

5. Zebrano dane urzędowe na temat systemu grantowego, działającego od 2000 roku. W grudniu 2005 roku i styczniu 2006 roku przeprowadzono wywiady drogą telefoniczną z dziewięcioma dobranymi celowo radnymi rad osiedlowych na temat funkcjonowania systemu grantowego. Kontaktowano się z radnymi z tych osiedli, które przynajmniej raz przegrały konkurs i dotyczyły one opinii na temat działania systemu grantowego, sposobu przygotowywania wniosków (i trudności, jakie napotykały rady w tym zakresie).

6. Wykorzystano też program MapInfo, zawierający dane powierzchniowe Poznania. W programie, na mapie Poznania zostały wyrysowane granice rad osiedli, co umożliwiło skorzystanie z baz danych dotyczących poszczególnych osiedli, obejmujących: powierzchnię wód, powierzchnię lasów, typ zabudowy, długość dróg utwardzonych oraz nieutwardzonych. Część danych uzyskano z Urzędu Miasta Poznania, natomiast dane dotyczące parametrów powierzchni zawierał program MapInfo.

7. Przeprowadzono kilkanaście rozmów i wywiadów z kluczowymi informatorami, głównie urzędnikami, w Poznaniu, Kaliszu i Szczecinie na temat funkcjonowania rad osiedlowych.

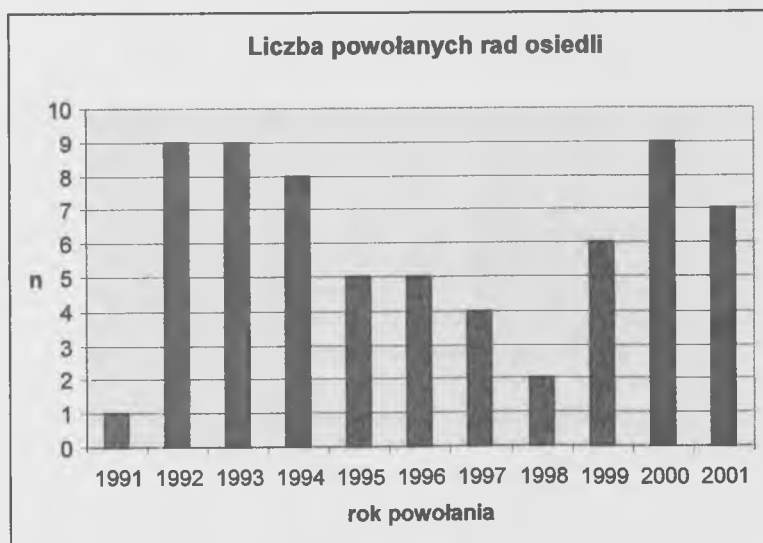
²⁶⁹ Różnica w liczbie działań wynika z dużo mniejszej skali działania samorządu osiedlowego w Kaliszu.

4.3. Wyniki badań

Poniżej przedstawione jest omówienie systemu rad osiedlowych w Poznaniu i Kaliszu, a następnie – wyniki przeprowadzonych badań. Zaprezentowane są analizy dotyczące poszczególnych elementów składowych modelu: mieszkańców (i ich potrzeb), radnych, instytucji, zasobów, alokacji. Na zakończenie dokonano opisu działania mechanizmu sprzężenia zwrotnego. Wyniki badań omówione są, w większości przypadków, w sposób skrótowy, bez szczegółowej prezentacji obliczeń. Ich część była już bowiem opublikowana (Matczak 2006a, 2006b; Matczak, Figiel 2006, 2007). W pracach tych analizy statystyczne przedstawione są w sposób bardziej szczegółowy. W niniejszej pracy nacisk jest położony głównie na wnioski płynące z tych analiz. Szerzej prezentowane są dane, które nie były wcześniej publikowane.

4.3.1. System rad osiedli w Poznaniu i Kaliszu

Pierwsza rada osiedla powstała w Poznaniu w 1991 roku i w następnych dwóch latach ich liczba szybko wzrastała. Od roku 1994 do 1998 dynamika wzrostu wygasła, by następnie znów wzrosnąć (wykres 1).



Źródło: opracowanie własne.

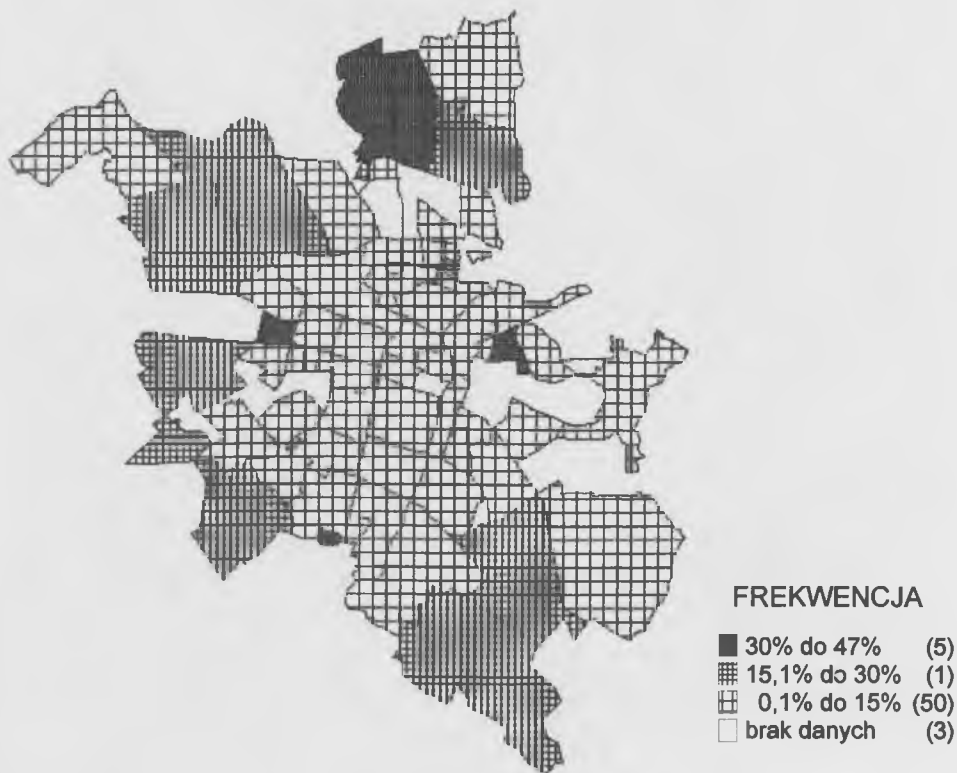
Wykres 1. Dynamika wzrostu liczby rad osiedli w Poznaniu

Przyrost liczby rad w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych spowodowany był dzieleniem się istniejących wcześniej jednostek. Było to pokłosiem pewnej arbitralności przy tworzeniu granic powstających osiedli. W wyniku tego, osiedla zawierały terytoria o odmiennych charakterystykach i interesach, co z czasem, w niektórych przypadkach, prowadziło do zgłaszania wniosków o utworzenie nowego osiedla z części już istniejącego. Pewne znaczenie dla tych zmian miały także, jak się wydaje, ambicje działaczy.

Dokonywano też korekt granic, co było po części skutkiem tego, że granice określane przy okazji ich tworzenia nie zawsze były dokładne.

W roku 2003 istniało 65 osiedli, pokrywających ok. 85% powierzchni miasta obejmujących ponad 85% mieszkańców. Średnio jedno osiedle liczyło ok. 7400 mieszkańców, przy czym najmniejsze jednostki liczyły ok. 500 mieszkańców, zaś największe powyżej 20 000.

Średnia powierzchnia osiedla wynosiła 3,4 km². Najmniejsze osiedla miały powierzchnię ok. 0,1 km², zaś największe kilkanaście km².



Źródło: opracowanie własne.

Mapa 1. Frekwencja wyborcza w osiedlach Poznania do roku 2003

Frekwencja wyborcza w wyborach w Poznaniu była bardzo zróżnicowana: od około dwóch do prawie pięćdziesięciu procent. Średnio, do roku 2003 frekwencja w wyborach osiedlowych wynosiła ponad 12%. Mapa 1 prezentuje średnią frekwencję w poszczególnych osiedlach. Obejmuje ona 68 osiedli, łącznie z trzema dodatkowymi, które utworzono po 2003 roku. Są one oznaczone jako „brak danych”.

Dokładne wskazanie danych przekrojowych dotyczących frekwencji wyborczej jest trudne, gdyż wybory odbywały się zgodnie z logiką tworzenia osiedli. W związku z tym, mimo prób miasta, by skumulować wybory, odbywają się one w różnych terminach. Co więcej, do roku 2003, kiedy zebrano dane, w niektórych osiedlach wybory odbyły się już trzykrotnie, podczas gdy w innych – jedynie raz.

W Kaliszu rady osiedli zostały utworzone decyzją rady miasta. Terytorium miasta podzielono na 26 jednostek, kierując się odrębnością historyczno-społeczno-organizacyjną osiedli. W szczególności, wzięto pod uwagę istniejące struktury organizacyjne: spółdzielnie mieszkaniowe oraz sołectwa. W ramach 26 osiedli – trzy to sołectwa, na terenach tradycyjnych wsi, włączonych w obszar administracyjny miasta. Osiedla kaliskie są mniejsze od poznańskich – średnio liczyły ok. 4200 mieszkańców.

4.3.2. Mieszkańcy i ich potrzeby

Potrzeby

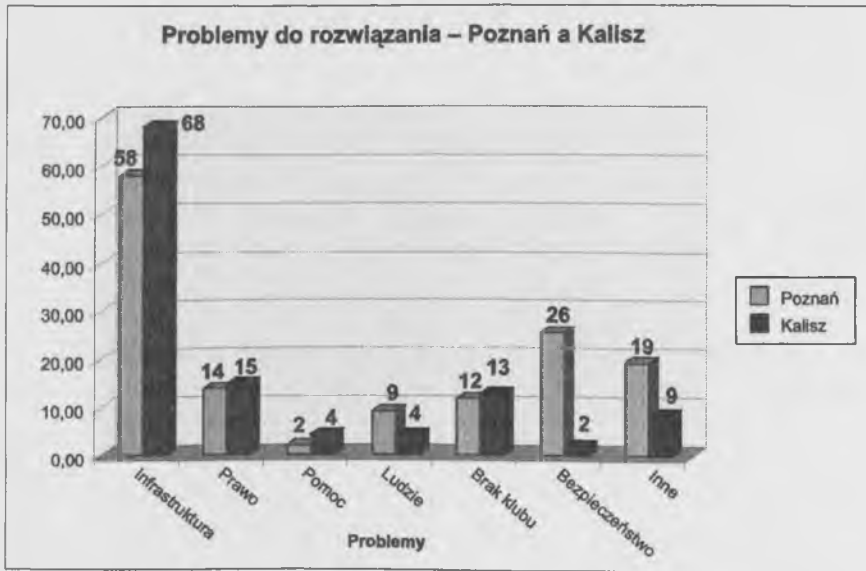
Wskaźnikiem potrzeb mieszkańców osiedli mogą być deklaracje radnych na temat problemów, przed którymi stoi osiedle. Jest to oczywiście wskaźnik pośredni. Niebezpieczeństwo związane z odchyleniem rozkładu preferencji uzyskanych tym trybem (względem rozkładu uzyskanego, na przykład, poprzez badanie opinii ogółu mieszkańców) polega na tym, że można domniemywać, iż jest to grupa osób ponadprzeciętnie zainteresowanych sprawami osiedla. Drugie możliwe źródło odchylenia związane jest z hipotezą, że radni reprezentują specjalne interesy, nie zaś interesy „przeciętne”. Pamiętając o powyższych zastrzeżeniach, należy przypomnieć, że celem badań nie było odtworzenie potrzeb mieszkańców²⁷⁰, lecz analiza, czy system rad osiedlowych pozwala zaspokoić te potrzeby. Z tego punktu wi-

²⁷⁰ Badania reprezentacyjne wśród ogółu mieszkańców są również obarczone wadami. Na przykład mieszkańcy często nie są zorientowani, jaki jest zakres kompetencji poszczególnych szczebli i typów administracji.

dzenia, precyzyjne określenie potrzeb mieszkańców nie jest sprawą priorytetową.

Na czele listy zadeklarowanych potrzeb zdecydowanie lokuje się infrastruktura (chodzi o budowę, remonty, utrzymanie dróg i chodników, kanalizacji, parkingów itp.) – zob. wykres 2. Deklaracje radnych wskazują na podobieństwo problemów istniejących w osiedlach w Poznaniu i Kaliszu²⁷¹.

Inne sprawy okazały się relatywnie mniej istotne względem infrastruktury. Prawo²⁷², pomoc potrzebującym²⁷³, brak klubu osiedlowego (i innej infrastruktury społecznej), problemy „ludzkie”²⁷⁴ są podobnie oceniane – istnieje bardzo duże podobieństwo między miastami. Jedyna kwestia, przy której pojawia się odmienność pomiędzy nimi to zagadnienie bezpieczeństwa, które w Kaliszu ma marginalne znaczenie, zaś w Poznaniu stanowi problem numer dwa.



Źródło: opracowanie własne.

Wykres 2. Potrzeby – problemy do rozwiązania na osiedlu postrzegane przez radnych osiedlowych Poznania i Kalisza. Oś pionowa reprezentuje średnią wagę przykładaną przez osiedla do danego problemu, wystandaryzowaną w skali od 0 (bez znaczenia) do 100 (bardzo ważne)

²⁷¹ Skategoryzowane zostały odpowiedzi na pytanie: Jaki jest najważniejszy problem do rozwiązania na osiedlu? Lista poszukiwanych informacji, wykorzystana w badaniach, jest przedstawiona w aneksie 4, natomiast zestawienie głównych problemów – w aneksie 2.

²⁷² Dotyczy to głównie problemów własnościowych, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym, kompetencji rad osiedli. Przykłady zawarte są w aneksie 2.

²⁷³ Chodzi tu o pomoc osobom biednym, młodzieży, dzieciom itp.

²⁷⁴ Związane z biernością mieszkańców, trudnością we współpracy, konfliktami.

Transmisja potrzeb

W ramach przejętego modelu potrzeby mieszkańców dotyczące ich osiedli mogą być – przynajmniej częściowo – zaspokojone dzięki radom osiedlowym. Rady pełnią rolę mobilizującą oraz rolę dysponenta zasobami. Mechanizmem, który posiadają mieszkańcy, by przekazywać informację na temat swoich potrzeb, jest głosowanie pozwalające dokonać wyboru reprezentantów, którzy dbać będą o zaspokojenie potrzeb mieszkańców danego osiedla²⁷⁵. W Poznaniu wybory mają kształt analogiczny do wyborów do rady miasta. Wyjątkiem jest pięć stosunkowo najmniejszych osiedli, liczących kilkuset mieszkańców, w których rady wybierane są poprzez zgromadzenia ogólne mieszkańców. W Kaliszu rady wybierane są tą drugą metodą, poprzez zgromadzenia ogólne mieszkańców²⁷⁶.

W Poznaniu frekwencja w wyborach do rad osiedlowych była generalnie dość niska, średnio w pierwszych wyborach wyniosła 12,8%, w drugich – 12,5%, zaś w trzecich – 12,1%²⁷⁷. Można zauważyć duże zróżnicowanie poziomu frekwencji. W niektórych radach wynosiła ona w kolejnych wyborach ponad 40%, podczas gdy w innych nie przekraczała 5%.

Powstanie rady i jej działanie, przynoszące korzyści mieszkańcom (lub pewnym grupom mieszkańców) osiedla, może skłaniać do aktywności pozostałych mieszkańców, widzących, że może to przynieść efekty (lub że działania rady służą jedynie pewnej grupie mieszkańców – gdyby założyć, że rady stanowią reprezentację grup interesów, a nie reprezentację interesu „wspólnego”). Wyniki nie potwierdzają takiej hipotezy. Rok powstania rady nie różnicował frekwencji, nie było zatem tak, by np. starsze (dłużej istniejące) jednostki osiągały istotnie wyższą frekwencję. Nie pojawiło się zjawisko mobilizacji mieszkańców (mierzone udziałem w wyborach), będące skutkiem aktywności rad. Zwraca uwagę fakt stabilności frekwencji w poszczególnych osiedlach. Utrzymywała się ona na niskim lub na wysokim poziomie – zmienność w czasie, z wyborów na wybory, była niewielka. Nieliczne wyjątki (np. jednorazowy skok frekwencji w Krzyżownikach-Smochowicach

²⁷⁵ Relacja między indywidualnymi preferencjami a mechanizmami instytucjonalnymi wyrażania tych preferencji budzi dyskusje. Podstawowe odróżnienie odnosi się do typu demokracji: bezpośredniej i pośredniej. Jednak sama możliwość adekwatnego agregowania indywidualnych preferencji bywa kontestowana. Kwestia ta była dyskutowana wcześniej.

²⁷⁶ W większości polskich miast przeprowadza się wybory w sposób analogiczny do wyborów rad gmin.

²⁷⁷ Wybory odbywają się w różnych terminach, w zależności od tego, kiedy dana rada ukonstytuowała się. Do analiz wzięto dane z trzech pierwszych wyborów, do roku 2003. Pierwsze wybory oznaczają pierwsze wybory w danym osiedlu, bez względu na termin ich przeprowadzenia. Np. pierwsze wybory w jednym osiedlu mogą odbywać się w podobnym terminie jak trzecie wybory w innym osiedlu.

w 1995 roku) były związane z przypadkowymi wydarzeniami - połączeniem wyborów do rady osiedla z innymi, ogólnokrajowymi wyborami²⁷⁸.

Zgodnie z założeniami, można postawić hipotezę, że frekwencja może być zróżnicowana ze względu na odmienność potrzeb. Analiza pokazuje, że istotna zależność pojawia się jedynie w przypadku problemu „z ludźmi”²⁷⁹ (tabela 8). Jest to zależność dodatnia, co oznacza, że wyższy poziom natężenia tego problemu w danym osiedlu łączy się z wyższą frekwencją.

Tabela 8. Współczynnik korelacji r Spearmana, obrazujący zależność między typem potrzeb a frekwencją wyborczą

Potrzeby (problemy)	Frekwencja wyborcza Współczynnik korelacji r Spearmana
Infrastruktura	0,207257
Prawo	-0,000694
Pomoc potrzebującym	-0,165253
Ludzie	0,262253*
Brak klubu	-0,111159
Bezpieczeństwo	0,010627
Inne	0,130537

Źródło: opracowanie własne.

* Wyróżnienie wskazuje na zależność istotną statystycznie: $p < 0,05$. W pozostałych wypadkach zależność jest nieistotna.

Potrzeby w osiedlach a działania i charakterystyki powierzchni

Jeśli założyc, że rady dzielnic definiują lokalne problemy oraz działają na rzecz ich rozwiązywania, to wówczas należy się spodziewać: a) istnienia zależności między zdefiniowanymi przez radnych problemami i pewnymi parametrami powierzchni poszczególnych osiedli, b) istnienia zależności między typami problemów osiedlowych, wskazanych przez radnych, a sposobem wydatkowania środków, c) zależności między typem wydatków a zauważonymi problemami. W celu sprawdzenia powyższych hipotez, poznańskie osiedla podzielono na grupy ze względu na typ problemów dostrzeganych przez radnych. Posługując się metodą k średnich, stwierdzono, że cztery problemy mają moc różnicującą: a) stan infrastruktury,

²⁷⁸ Zwróciła na to uwagę Elżbieta Sparażyńska z Urzędu Miasta Poznania.

²⁷⁹ Chodzi o: konflikty i animozje między mieszkańcami i między radnymi, między mieszkańcami a radnymi, małe zaangażowanie mieszkańców, pretensje mieszkańców do radnych. Zob. aneks 2.

b) prawne problemy działania rad, c) stan infrastruktury społecznej (brak klubu itp.), d) stan bezpieczeństwa. Następnie, przy zastosowaniu testu Newmana-Keulusa, dokonano porównania cech różnicujących poszczególne skupienia i ostatecznie wyodrębniono trzy skupienia:

1) osiedla, gdzie problemem jest brak bezpieczeństwa (grupa ta liczy 29 osiedli);

2) osiedla, gdzie problemem są słabości infrastruktury materialnej i fizycznej (grupa ta liczy 22 osiedli);

3) osiedla, dla których główne problemy wiążą się z kwestiami prawnymi (grupa ta liczy 13 osiedli).

Następnie przeprowadzono analizę, poszukując zależności między powyższymi typami (związanymi z dostrzeganymi problemami) a charakterystykami powierzchni jednostek: powierzchnią wód, powierzchnią lasów, typem zabudowy, długością dróg utwardzonych oraz nieutwardzonych²⁸⁰. Pośród wskazanych charakterystyk, jedynie długość dróg nieutwardzonych może być traktowana jako wskaźnik potrzeb – w sposób stosunkowo niekontrowersyjny. Zdobycie danych, mogących lepiej pełnić funkcje wskaźników potrzeb w poszczególnych osiedlach, okazało się jednak niemożliwe.

Dokonano też analizy zależności między typami problemów a poziomem wydatków w poszczególnych działach budżetowych. Wzięto tu pod uwagę wydatki każdego z trzech wyróżnionych skupień. Były to wydatki w następujących działach: transport i łączność, bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, gospodarka komunalna i ochrona środowiska, kultura i ochrona dziedzictwa narodowego, opieka społeczna, edukacyjna opieka wychowawcza, administracja publiczna. Procedura polegała na przetestowaniu, czy dane skupienie odróżnia się od dwóch pozostałych pod względem typu wydatków. Zakładano hipotetycznie, że postrzeganie danego problemu jako stosunkowo ważnego łączyć się będzie ze stosunkowo wyższymi wydatkami związanymi z tym problemem. Przykładowo, osiedla ze skupienia „bezpieczeństwo” będą stosunkowo więcej środków wydawać w dziale bezpieczeństwa niż dwa pozostałe skupienia²⁸¹. Wyniki obliczeń zebrano w tabeli 9. Pokazują one, że hipotetyczne zróżnicowania między skupieniami, dotyczące charakterystyk powierzchni i typów wydatków, nie pojawiają się. W szczególności typy wydatków nie wiążą się z typami dostrzeganych problemów. Zależności, które się ujawniły, z trudem można zinterpretować i nie potwierdzają one spodziewanych zależności.

²⁸⁰ Charakterystyki powierzchni uzyskano z programu-bazy MapInfo.

²⁸¹ Stosowano test *t* Studenta oraz test Welscha, biorąc pod uwagę dane skupienie względem dwóch pozostałych traktowanych łącznie.

Tabela 9. Odmienności charakterystyk powierzchni i typów wydatków w zależności od skupień wyróżnionych ze względu na problemy wskazane przez radnych osiedlowych Poznania

Potrzeby (problemy) wskazane przez radnych	Charakterystyki powierzchni	Typ wydatków
Skupienie 1 „bezpieczeństwo”	Stosunkowo niższy udział budynków wielorodzinnych w zabudowie	Stosunkowo wyższy poziom wydatków w dziale „administracja publiczna”
Skupienie 2 „infrastruktura”	Stosunkowo wyższy udział zabudowy wielorodzinnej w zabudowie Stosunkowo wyższy udział terenów użyteczności publicznej w zabudowie Stosunkowo niższy udział wód w całości powierzchni osiedla Stosunkowo niższa gęstość dróg nieutwardzonych w całości powierzchni osiedla	Niższy poziom wydatków w dziale „administracja publiczna”
Skupienie 3 „prawo”	Brak istotnej odmienności	Niższy poziom wydatków w dziale „edukacyjna opieka wychowawcza”

Źródło: opracowanie własne.

Na podstawie przedstawionych analiz można stwierdzić, że zależność między potrzebami a alokacją zasobów jest bardzo wątpliwa. Powody mogące mieć wpływ na to, że taka zależność prawie się nie pojawia, mogą leżeć po stronie kształtu instytucjonalnego, działania radnych, kształtu i działania instytucji, zasobów lub innych czynników. Trzeba też dodać, że rodzaj i jakość zebranych danych również skłania do ostrożności w udzielaniu definitywnych odpowiedzi. Kwestia ta jest omawiana poniżej.

4.3.3. Radni osiedlowi

Radni osiedlowi stanowią kluczowy element całości systemu jednostek pomocniczych gmin. Korzyści, jakie odnoszą mieszkańcy z działania rad osiedlowych, zależą od aktywności radnych. Jak zatem działają radni osiedlowi? Po pierwsze, należy stwierdzić, że w Poznaniu „podaż” chętnych do działania jest ograniczona. Radni osiedlowi otrzymują (niewielkie) diety. W początkach lat dziewięćdziesiątych działali oni bez zwrotu kosztów, później jednak diety upowszechniły się. Mimo to, od końca lat dziewięćdziesiątych miały miejsce przypadki, że brakowało chętnych gotowych kandydować i wyborów nie można było przeprowadzić. Zdarzają się sytuacje, jak

wynika z wypowiedzi badanych radnych, gdy trzeba przekonywać i nakłaniać do kandydowania potencjalnych chętnych, by w ogóle mogły się odbyć wybory. Część wybranych radnych nie działa aktywnie, lub nie działa wcale. Pewnym wskaźnikiem skali rzeczywistej aktywności mogą być trudności w dotarciu do wylosowanych radnych. W ramach procedury doboru próby, z każdej z 64 rad losowano (posługując się alfabetycznymi listami radnych oraz tabelami liczb losowych) jedną osobę spośród radnych „funkcyjnych” (przewodniczący, członkowie zarządu, szefowie komisji) oraz jedną osobę nie pełniącą żadnej funkcji. Do części wylosowanych respondentów nie udało się dotrzeć. Było to spowodowane: brakiem możliwości odnalezienia adresu²⁸², brakiem kontaktu (pod adresem nie można było zastać badanego), brakiem czasu ze strony badanego (niemożnością znalezienia terminu na rozmowę), zmianą adresu, rezygnacją z pełnienia funkcji radnego, długotrwałymi wyjazdami (tabela 10). Ankieterzy podejmowali co najmniej 3 próby dotarcia do badanego. Najczęściej tych prób było więcej. W przypadku niemożliwości przeprowadzenia wywiadu, ankieterzy sporządzali notatkę na temat przyczyn. Na miejsce osób, z którymi nie można się było skontaktować, dolosowywano z istniejących list respondentów zastępczych.

Dwa na trzy wywiady zakończyły się sukcesem. Jednak na podstawie raportów ankieterów można stwierdzić, że dotarcie do radnych było trudne, w szczególności z dwóch powodów (czasem występujących wspólnie): część radnych to osoby bardzo zajęte, część zaś radnych to osoby, które były niechętnie wywiadowi, gdyż uznawały, że ich wiedza jest zbyt mała.

Tabela 10. Powody niemożności realizacji wywiadu

Powód niezrealizowania wywiadu	Liczba przypadków	%
Brak numeru telefonu / adresu, błędne numery lub adresy	18	29%
Brak czasu (wyjazd, praca itp.)	18	29%
Odmowa motywowana brakiem informacji, niechęć	11	17%
Nieodbieranie telefonów / Nieobecność w domu	6	10%
Zły stan zdrowia, śmierć radnego	3	5%
Rezygnacja z funkcji	3	5%
Unikanie kontaktu z ankieterem	3	5%
Brak powodu	1	2%
Razem	63	100%

Źródło: opracowanie własne.

²⁸² Posługiwano się danymi adresowymi uzyskiwanymi z Urzędu Miasta Poznania oraz/lub od innych radnych osiedlowych.

W części przypadków, realizacja wywiadu, mimo, że doszła do skutku, wymagała wielu prób. Charakterystyczne, że część radnych nie była znana przez swoich kolegów z rady, którzy czasami nie potrafili też pomóc w dotarciu do nich. Biorąc pod uwagę trudności w dotarciu do radnych, należy stwierdzić, że – ostrożnie szacując – jedna trzecia radnych to osoby praktycznie nie działające. Wypowiedzi samych radnych oraz urzędników zajmujących się radami osiedli, wskazują nawet wyższą proporcję – szacują oni, że trzy czwarte radnych to radni nieaktywni lub fikcyjni.

Powody aktywności

Jak wykazano już powyżej, gotowość do działania w radach osiedlowych, podobnie zresztą jak w przypadku innych aktywności publicznych, nie jest sprawą oczywistą. W rozdziale 2.2.4 wskazano czynniki, przytaczane w literaturze, skłaniające do zaangażowania publicznego. W badaniu podjęto problem powodów skłaniających do zaangażowania w prace rad osiedlowych²⁸³. Analiza wypowiedzi radnych z Poznania i Kalisza pozwala wskazać kilka ścieżek prowadzących do aktywności w radach. Są one podobne do omawianych wcześniej w literaturze, np. przez Lewenstein (1999). Najważniejszymi okazały się²⁸⁴ następujące czynniki:

a) staż przed 1990 rokiem w organizacjach sportowych, cechowych, zawodowych (np. stowarzyszenie geodetów), administracji, policji, spółdzielniach itp. (rzadko pojawiało się zaangażowanie polityczne przed 1990 rokiem, jednak może być to wynik ukrywania tego faktu);

b) działalność w organizacjach przy parafiach (np. prezes koła ministrantów), w związku wędkarskim, w komitetach rodzicielskich i radach rodziców;

c) udział lub kierowanie komitetami – budowy wodociągu itp.;

d) zaangażowanie się w osiedlową działalność od 1990 roku (*ludzie Solidarności*);

e) poszukiwanie szans na zatrudnienie i budowa sieci kontaktów (*studiowałem administrację, chciałem zobaczyć jak wygląda praktyka, szukam pracy*).

Ta ostatnia kategoria stanowi pewną nowość względem wcześniej wskazywanych czynników.

Biorąc pod uwagę model aktywności zaproponowany przez Oliver (1984), dokonano analizy motywów ze względu na kategorie wskazane przez

²⁸³ Zadawane pytania (otwarte) brzmiały: Jak wyglądała P. droga do samorządu pomocniczego? Jaki jest zawód P., czy P. ma doświadczenia w pracy z administracją, działalności w spółdzielni mieszkaniowej, w parafii, w organizacjach pozarządowych, partiach politycznych itp.?

²⁸⁴ Szersze omówienie zawarte jest w: Matczak (2006).

Tabela 11. Motywy podjęcia aktywności przez radnych osiedla w Poznaniu i Kaliszu

Respondent	Średnia dla dwóch miast	
	N*	%
Relacje społeczne (więzi)	107	50%
Interes	55	26%
Zasoby	36	17%
Pesymizm	16	7%
	214	100%

Źródło: opracowanie własne.

* Liczba przypadków dla poszczególnych typów motywacji nie równa się liczbie wywiadów, gdyż nie wszyscy badani podali swoje motywacje, zaś w niektórych przypadkach motywacje były złożone. Jednostką analizowaną jest motywacja (dana osoba może ich posiadać kilka).

autorkę. W przypadku znaczenia motywacyjnego najważniejsze okazują się relacje społeczne (tabela 11). Zakorzenie w sieciach społecznych powoduje, że aktywność w radach osiedlowych staje się następnym krokiem bądź uzupełnieniem wcześniejszej aktywności w grupach, organizacjach itp. Drugim pod względem znaczenia motywem jest interes – głównie wspólny, dotyczący najbliższego otoczenia. Trzeci motyw to posiadanie zasobów (głównie wolnego czasu). Czwartym jest pesymizm co do aktywności innych. Stwierdzony przez Oliver (1984) motyw nie miał większego znaczenia, zaś w Kaliszu miał znaczenie wręcz marginalne.

Badania w Poznaniu pokazują, że wśród kandydatów na radnych oraz radnych słabo reprezentowana jest grupa emerytów i rencistów²⁸⁵. Stanowią oni ok. 3% radnych. Jednak można przypuszczać, że kandydaci będący emerytami lub rencistami mogą podawać swoje wykształcenie lub wykonywane niegdyś zawody.

Nie pojawiła się też wśród ogółu kandydatów i wybranych radnych nadreprezentacja osób starszych. Jednak należy pamiętać o tym, że faktyczną aktywność przejawia mniejszość radnych. W rezultacie potoczne przekonanie (potwierdzone opiniami aktywistów osiedlowych oraz obserwacjami) o tym, że działania rad są zdominowane przez emerytów – może być w pewnym zakresie prawdziwe²⁸⁶. Jeśli jednak tak jest – nie wynika to

²⁸⁵ Do analiz wykorzystano dane na temat kandydatów posiadane przez Urząd Miasta Poznania, zawierające informacje na temat wieku oraz zajęcia. W tym ostatnim przypadku część osób podawała wykształcenie, zaś część wykonywany zawód. Dane te nie były też weryfikowane.

²⁸⁶ Potwierdzają to także obserwacje podczas posiedzeń, gdzie w siedmiu przypadkach na 14 w posiedzeniach przeważały osoby będące w zaawansowanym wieku. Badanie to jest omawiane poniżej.

z przewagi liczbowej emerytów i rencistów w radach, lecz z ich wysokiej aktywności przy jednoczesnej niskiej aktywności reprezentantów innych grup.

Wiek kandydatów nie wpływa na sukces w wyborach. Nie stwierdzono istotnej różnicy wieku między kandydatami a osobami wybranymi (t Studenta = 0,158207; $p = 0,874312$). Zaobserwowano jednak istotną różnicę wieku radnych w różnych osiedlach ($F = 20156,43$; $p < 0,001$). Zatem znajduje tu pośrednie potwierdzenie tezy o generacyjnym charakterze osiedli.

Badania potwierdzają też tezy, że pewien wpływ na chęć uczestniczenia w wyborach ma faza cyklu życiowego. Osoby młodsze, zwłaszcza kończące studia oraz znajdujące się we „wczesnym wieku reprodukcyjnym” (mające około 30–35 lat), są stosunkowo mniej aktywne. Stosunkowo rzadziej osoby w tym wieku kandydują do rad²⁸⁷.

Bierni i aktywni radni – aplikacja modelu P. Oliver

Poziom zaangażowania radnych osiedlowych w rzeczywiste działania okazał się zróżnicowany. Po pierwsze część radnych to osoby praktycznie nie biorące udziału w pracach rad. Jak wspomniano, jedna trzecia z ogółu wylosowanych osób – to osoby nieosiągalne, z którymi nie udało się przeprowadzić wywiadu. Nawet jednak ci, z którymi udało się przeprowadzić wywiad nie zawsze przejawiali aktywność. Zakładamy jednak, że osoby pełniące funkcje w radach (co wiązało się z dobrowolną decyzją) powinny być aktywnymi członkami, podczas gdy osoby będące „szeregowymi członkami rad” powinny być bliższe biernym (*token*) działaczom. Podobnie, założono, że osoby dobrane celowo powinny reprezentować aktywnych członków, podczas gdy reszta badanych powinna – średnio – prezentować niższy poziom aktywności. Przeprowadzone obliczenia miały na celu testowanie następujących hipotez:

1. Istnieje różnica między radnymi dobranymi celowo oraz losowo w postrzeganiu przez nich: sukcesów, porażek, problemów, barier, współpracy, źródeł pomysłów, sposobu uzyskiwania zgody w radach osiedlowych. W szczególności:

a) istnieje różnica między radnymi dobranymi celowo oraz losowo w ich postrzeganiu braku współpracy ze strony mieszkańców jako porażki w działaniu rad osiedlowych; zakładamy, że radni dobrani celowo będą przejawiać większy pesymizm w stosunku do innych, co oznacza, że w większym stopniu będą uznawać brak współpracy ze strony mieszkańców za porażkę;

b) istnieje różnica między radnymi dobranymi celowo oraz losowo w ich postrzeganiu braku współpracy ze strony mieszkańców jako proble-

²⁸⁷ Szersze omówienie znajduje się w: Matczak (2006).

mu do rozwiązania stojącego przed radami osiedli; zakładamy, że radni dobrani celowo będą przejawiać większy pesymizm względem innych, co oznacza, że w większym stopniu będą uznawać brak współpracy ze strony mieszkańców za problem do rozwiązania;

c) istnieje różnica między radnymi dobranymi celowo oraz losowo w ich postrzeganiu braku aktywności i zainteresowania przejawianymi przez mieszkańców, jako barierą stojącą przed radami osiedli; zakładamy, że radni dobrani celowo będą przejawiać większy pesymizm względem innych, co oznacza, że w większym stopniu będą traktować brak aktywności i zaangażowania mieszkańców jako problem do rozwiązania.

2. Istnieje różnica między radnymi „funkcyjnymi” i „niefunkcyjnymi” w ich postrzeganiu: sukcesów, porażek, problemów, barier, współpracy, źródeł pomysłów, sposobu uzyskiwania zgody w radach osiedlowych. W szczególności:

a) istnieje różnica między radnymi „funkcyjnymi” i „niefunkcyjnymi” w ich postrzeganiu braku współpracy ze strony mieszkańców jako porażki w działaniu rad osiedlowych; zakładamy, że radni „funkcyjni” będą przejawiać większy pesymizm względem innych, co oznacza, że w większym stopniu będą brak współpracy ze strony mieszkańców traktować jako porażkę;

b) istnieje różnica między radnymi „funkcyjnymi” i „niefunkcyjnymi” w ich postrzeganiu braku współpracy ze strony mieszkańców jako problemu do rozwiązania stojącym przed radami osiedli; zakładamy, że radni „funkcyjni” będą przejawiać większy pesymizm względem innych, co oznacza, że w większym stopniu będą uznawać brak współpracy ze strony mieszkańców za problem do rozwiązania;

c) istnieje różnica między radnymi „funkcyjnymi” i „niefunkcyjnymi” w ich postrzeganiu braku aktywności i zainteresowania przejawianymi przez mieszkańców, jako barierą stojącą przed radami osiedli; zakładamy, że radni „funkcyjni” będą przejawiać większy pesymizm względem innych, co oznacza, że w większym stopniu będą traktować brak aktywności i zaangażowania mieszkańców jako problem do rozwiązania.

W tabeli 12 zaprezentowane są wyniki obliczeń testu chi kwadrat dotyczącego powyższych hipotez.

W większości interesujących przypadków testu nie można było zastosować, ze względu na zbyt małe liczebności. Jedynie w przypadku przekonania aktywnych radnych, że inni mieszkańcy nie są gotowi do działania, test dało się obliczyć. Okazuje się, że nie istnieje istotna różnica w tej kwestii między radnymi „funkcyjnymi” oraz „niefunkcyjnymi” (patrz: wiersz 26 w tabeli 12). Wobec trudności w zastosowaniu testu chi kwadrat dla radnych dobranych celowo oraz losowo (ze względu na zbyt małe liczebności), dodatkowo obliczono test różnicy proporcji (tabela 13).

Tabela 12. Test chi kwadrat zastosowany do porównania ocen sukcesów, porażek, problemów, barier, współpracy źródeł pomysłów sposobu uzyskiwania zgody wyrażonych przez radnych dobranych celowo i losowo oraz przez radnych „funkcyjnych” oraz „niefunkcyjnych”

1	2	Radni dobrani celowo oraz losowo			Radni „funkcyjni” oraz „niefunkcyjni”		
		Pearson Chi-square	df	p	Pearson Chi-square	df	p
		3	4	5	6	7	8
1	SUKCESY						
2	Infrastruktura techniczna	2,076149	= 1	0,14962	0,0047893	= 1	0,94483
3	Infrastruktura sportowa	0,7323232	= 1	0,39213	1,098485	= 1	0,29460
4	Zieleń	0,000000	= 1	1,0000	0,1751208	= 1	0,67560
5	Kultura	0,5664063	= 1	0,45169	0,6712963	= 1	0,41260
6	Pomoc oświacie				0,0075853	= 1	0,93060
7	Bezpieczeństwo				0,5737242	= 1	0,44878
8	Pomoc potrzebującym				1,239316	= 1	0,26561
9	Mieszkańcy	0,5451128	= 1	0,46032	0,6460596	= 1	0,42153
10	Rada osiedla	3,197879	= 1	0,07374	0,5975274	= 1	0,43952
11	Inne				0,0908521	= 1	0,76310
12	PORAŻKI						
13	Infrastruktura	0,6886140	= 1	0,40664	0,9578252	= 1	0,32774
14	Rada osiedla				1,239316	= 1	0,26561
15	Mieszkańcy						
16	Inne				1,453634	= 1	0,22795
17	PROBLEM						
18	Infrastruktura	0,0070746	= 1	0,93297	1,528103	= 1	0,21640
19	Prawo	0,3625000	= 1	0,54712	0,2416667	= 1	0,62301
20	Brak klubu osiedlowego				0,8995864	= 1	0,34289
21	Bezpieczeństwo				0,0967634	= 1	0,75575
22	Mieszkańcy						
23	Inne	0,0995879	= 1	0,75233	0,5975274	= 1	0,43952
24	BARIERY						
25	Finanse	2,166305	= 1	0,14107	6,476427	= 1	0,01093
26	Mieszkańcy				0,0527081	= 1	0,81842
27	Radni osiedla				0,000000	= 1	1,0000
28	Miasto	5,927673	= 1	0,01491	1,894049	= 1	0,16875
29	Prawo	1,766273	= 1	0,18385	0,2943789	= 1	0,58743
30	WSPÓLPRACA						
31	Parafia	0,2571935	= 1	0,61206	0,0428656	= 1	0,83598
32	Spółdzielnia	1,412338	= 1	0,23467	0,0065386	= 1	0,93555
33	Szkoły	0,3379471	= 1	0,56102	4,418601	= 1	0,03555
34	Dom kultury	1,127592	= 1	0,28829	2,682092	= 1	0,10149
35	Inne osiedla	0,3692699	= 1	0,54340	0,9847199	= 1	0,32104
36	Służby mundurowe	2,176360	= 1	0,14015	0,0510084	= 1	0,82132

1	2	3	4	5	6	7	8
37	Inne	0,5805806	= 1	0,44609	0,0060477	= 1	0,93801
38	POMYSŁY						
39	Mieszkańcy	2,273519	= 1	0,13160	0,9168925	= 1	0,33829
40	Radni osiedlowi	0,9324511	= 1	0,33423	0,8682327	= 1	0,35145
41	UZYSKIWANIE ZGODY						
42	Głosowanie	1,190488	= 1	0,27523	0,3803926	= 1	0,53739
42	Kompromis				1,279163	= 1	0,25806

Źródło: opracowanie własne.

Wyróżniono $p < 0,05$. Brak danych oznacza niemożność zastosowania testu ze względu na zbyt małą liczebność. Pogrubioną ramką oznaczono przypadki będące przedmiotem zasadniczych dociekań.

Tabela 13. Wyniki testu różnicy proporcji

	„Dobór celowy”/ „dobór losowy”	„Funkcyjni”/„niefunkcyjni”
	wartość p	
Porażka: „mieszkańcy”	0,8577	0,8242
Problem: „mieszkańcy”	0,2311	0,2088
Bariera: „mieszkańcy”	0,8679	0,9401

Źródło: opracowanie własne.

Uwaga: test dwustronny.

Wyniki obliczeń testu różnicy proporcji pokazują brak istotnego zróżnicowania zarówno w przypadku podziału: radni dobrani celowo/losowo, jak i w przypadku podziału radni „funkcyjni”/„niefunkcyjni”. Co więcej, nawet zakładając kierunek wpływu, jak w powyższych hipotezach 1a-c oraz 2a-c, zastosowanie testu jednostronnego również nie wykazało istotnego zróżnicowania.

Podobnie nieistotna okazuje się różnica w przypadku pomysłów pochodzących od mieszkańców (mieszkańcy jako źródło pomysłów - wiersz 39 w tabeli 12). Nie jest tak, by radni bardziej aktywni (celowo dobrani, „funkcyjni”) oceniali aktywność mieszkańców w tym zakresie gorzej od radnych biernych (dobranych losowo, „niefunkcyjnych”).

Podsumowując wyniki obliczeń, należy zatem stwierdzić, że dane zebrane dla Poznania nie potwierdzają koncepcji Oliver. Różnice między aktywnymi a biernymi działaczami nie dały się zaobserwować. Brakuje też potwierdzenia, by pesymizm na temat zaangażowania innych był istotnym motorem aktywności.

Analizy przeprowadzono także dla innych, powiązanych z powyższymi, zagadnień. Wyniki pokazują (tabela 12), że w większości przypadków nie

pojawiają się istotne różnicowania. Dla różnicowań między radnymi dobranymi celowo a radnymi dobranymi losowo istotne różnicowanie pojawia się w jednym przypadku. Radni dobrani celowo istotnie częściej uznają, że barierą działania samorządów pomocniczych jest miasto (działanie urzędu miasta, przepisy itd. – wiersz 28 w tabeli 12). Zatem większa aktywność sprzyja postrzeganiu miasta jako źródła utrudnień. Różnicowanie nie pojawia się jednak w przypadku radnych „funkcyjnych” i „niefunkcyjnych”.

Z kolei test mierzący różnicowanie opinii między radnymi „funkcyjnymi” a „niefunkcyjnymi” pokazuje, że istotne różnice pojawiają się w dwóch przypadkach. Pierwszy z nich dotyczy opinii, że finanse stanowią barierę dla sprawnego działania rad (wiersz 25 w tabeli 12). Radni „niefunkcyjni” relatywnie częściej dostrzegają ten problem. Może to wynikać z faktu, że radni „funkcyjni” mają więcej obowiązków w tej sferze i silniej widzą dotkliwość braku środków. Drugi przypadek dotyczy współpracy ze szkołami – radni „funkcyjni” stosunkowo częściej dostrzegają taką współpracę (wiersz 33 w tabeli 12).

Zatem wyniki analizy skłaniają do stwierdzenia, że do aktywności w badanym przypadku skłaniają inne czynniki niż wskazane przez Oliver.

4.3.4. Instytucje

System grantowy

Od 2000 roku istnieje w Poznaniu system grantowy. Miasto przeznacza pewną pulę środków, które w drodze konkursu są rozdysponowywane między osiedla²⁸⁸. Początkowo było to około pół miliona złotych, później kwota ta przekraczała milion złotych na rok. Zasady konkursowe mają postać regulaminową²⁸⁹. Komisja konkursowa, która decyduje o finansowaniu projektów zgłaszanych przez rady, składa się z 9 osób: trzech radnych (reprezentantów Rady Miasta, wytypowanych przez Komisję Samorządową Rady Miasta); trzech przedstawicieli osiedli (radnych „osiedlowych”), wytypowanych przez Komisję Samorządową Rady Miasta oraz trzech przedstawicieli Prezydenta Miasta (najczęściej pracownicy Urzędu Miasta Poznania). Zadania realizowane w ramach systemu grantowego dotyczą głównie budowy boisk i innych urządzeń sportowo-rekreacyjnych (tabela 14).

W zasadzie nie ma ograniczeń co do zadań podejmowanych przez rady. Jednak budowa boisk i innej infrastruktury sportowej zdominowała tę formę.

²⁸⁸ W Krakowie wdrożono odmienne rozwiązanie – program priorytetowych zadań dzielnic. Każda dzielnica wskazuje priorytetowe zadania, zaś administracja miejska jest zobowiązana je realizować. Radni dzielnic mają w tym zakresie kompetencje kontrolne (Pakoński 1996).

²⁸⁹ Zarządzenie Nr 392/2003/P Prezydenta Miasta Poznania z dnia 15.05.2003 r.

Tabela 14. Rodzaje i liczba zgłaszanych zadań konkursowych (wnioski zaakceptowane w latach 2000–2003 oraz zgłoszone w 2004 roku)

Przedmiot zadania	Liczba grantów dotyczących danego przedmiotu	Procentowy udział we wszystkich grantach (%)
Boiska sportowe, szkolne, zespoły sportowo-rekreacyjne	56	79
Świetlice osiedlowe, pomieszczenia rady osiedla	6	8
Przebudowa pomieszczeń szkolnych; szkolna sala gimnastyczna	2	3
Wymiana nawierzchni chodników, budowa wiat	2	3
Rowerowy tor jazdy	2	3
Odnowa zieleńców, parków	2	3
Monitoring najbardziej zagrożonych miejsc	1	1
Razem	71	100

Źródło: opracowanie własne.

System grantowy miał między innymi stanowić mechanizm przeciwdziałający w pewnym zakresie tendencji rad do dzielenia się na mniejsze jednostki oraz miał na celu skłonienie rad do współpracy. Okazało się to jednak trudne. Nieliczne próby, np. projekt dotyczący drogi rowerowej przecinającej teren kilku osiedli, okazał się trudny do zorganizowania. Rady zdecydowanie preferują indywidualne działania.

W ramach osiedli system grantowy wydaje się działać dobrze. Jest pozytywnie oceniany przez radnych. Przypadki niewykorzystania grantu są nieliczne. Kilka zrealizowanych grantów uznawanych jest za spektakularne sukcesy.

Jednakże działanie systemu grantowego spotkało się też z krytyką. Główne jej ostrze dotyczyło niejasności zasad przyznawania grantów. Na podstawie przeprowadzonych wywiadów z radnymi z tych rad, które przynajmniej raz przegrały konkurs, można powiedzieć, że początkowo zasady regulaminu oraz rozstrzygnięcia były niejasne i nietransparentne. Część badanych była krytyczna wobec działania systemu grantowego. Wskazywano na kumoterstwo, duży margines swobody, pozwalający komisji na dowolność rozstrzygnięć. Listy z wynikami nie zawierały nazwisk członków komisji, nieznane były zasady punktacji. Zwracano też uwagę, że w komisji powinni zasiadać radni tych rad, które nie biorą udziału w konkursie. Inaczej decyzje są „skrzywione”. Badani zwracali też uwagę na niejasności do-

tyczące doboru składu komisji. Sugerowali też konieczność udziału w komisjach niezależnych ekspertów. Jednocześnie dostrzegali oni zmiany na lepsze w działaniu mechanizmu konkursowego.

Należy dodać, że zdecydowanie krytyczny stosunek do systemu wyrażali radni z tych rad, które przegrały konkursy. Radni, których projekty odniosły sukces w konkursach, wyrażali opinie pozytywne lub powściągliwe na temat kształtu systemu, zasad konkursu i procedur wyboru projektów. Głosy krytyczne można zatem w pewnej przynajmniej mierze przypisać rozgoryczeniu. Jednak i radni z tych rad, które odniosły sukces zauważali, że procedury działające w roku 2006 (wtedy właśnie przeprowadzono badania), działają w sposób bardziej transparentny niż na początku działania systemu.

Badani wyrażali opinię, że jeśli w radzie osiedla zasiada także radny gminy (tzw. radny „podwójny”), to takie osiedla osiągają większe sukcesy w konkursach. Taka sytuacja byłaby zrozumiała, chociażby z tytułu dostępu do informacji, kontaktów itd. Przy czym, niekoniecznie przewaga musi być związana z pozaprawnym wykorzystywaniem stanowiska. Czy jednak jest tak rzeczywiście, czy obecność radnych rady miasta w radzie osiedla sprzyja wygrywaniu grantów? W tabeli 15 pokazano rozkład zdobytych grantów oraz obecność lub nieobecność „podwójnego” radnego.

Tabela 15. Sukces w uzyskiwaniu grantów w zależności od posiadania w składzie rady osiedla radnego rady miasta

	Skład rady osiedla		Razem
	Posiada radnego rady miasta	Brak radnego rady miasta	
Brak grantu	0	26	26
Wygrany/e grant/y	6	33	39
Razem	6	59	65

Źródło: opracowanie własne.

Okazuje się zatem, że każda jednostka, w której radnym jest radny miejski – wygrała przynajmniej jeden grant. Jednocześnie 33 jednostki na 59 wygrały grant, nie mając radnego rady miasta w swoim składzie.

Analiza, przy zastosowaniu jednostronnego testu dokładnego Fishera, wskazuje, że obecność radnego ma wpływ na uzyskanie grantu ($p = 0,0395$).

Ciekawe że, zdobywanie grantów przez rady nie wiąże się ze współpracą z jakimś specyficznym partnerem. Także współpraca z miastem nie wyróżnia zwycięzców (tabela 16). Zatem sukces nie jest w tym przypadku pochodną oficjalnych kontaktów.

Tabela 16. Wartości testu r Spearmana dla zależności między uzyskiwaniem grantów a współpracą z lokalnymi partnerami

	Parafia	Spółdzielnia	Szkoły	Dom kultury	Klub sportowy	Pomoc społeczna	Samorząd pomocniczy	Miasto	Służby miejskie	Inne
Uzyskane granty	0,285	-0,024	0,078	0,052	0,167	-0,045	0,022	0,068	0,138	0,069

Źródło: opracowanie własne.

Uwaga: wszystkie zależności nieistotne.

Przeprowadzone wywiady dotyczyły także przygotowywania projektów grantowych. Radni zwrócili uwagę na narastające koszty przygotowania (a także realizacji) grantów. Wymaga to kompetencji, które przekraczają często możliwości radnych. Chodzi o wiedzę na temat spraw własnościowych (własność gruntów), konieczność zdobycia dokumentacji (co jest trudne i czasochłonne), konieczność przygotowania kosztorysu (co wymaga sporych kompetencji).

Przeprowadzona analiza pokazuje, że osiedla „wygrywające” granty nie wyróżniają się, jeśli chodzi o typ potrzeb (tabela 17).

Tabela 17. Relacja między liczbą uzyskanych grantów (zmienna grupująca) a wagą problemów w danym osiedlu. Test Kruskala-Wallisa*

Problem		
Infrastruktura	$H(5, N = 65) = 1,603798$	$p = 0,9008$
Prawo	$H(5, N = 65) = 6,625304$	$p = 0,2500$
Pomoc potrzebującym	$H(5, N = 65) = 7,292416$	$p = 0,1998$
Ludzie	$H(5, N = 65) = 1,485184$	$p = 0,9148$
Brak klubu	$H(5, N = 65) = 6,494584$	$p = 0,2610$
Bezpieczeństwo	$H(5, N = 65) = 6,797747$	$p = 0,2361$
Inne	$H(5, N = 65) = 6,102117$	$p = 0,2964$

Źródło: opracowanie własne.

* Test median także nie pokazuje efektu.

Uwaga: wszystkie zależności nieistotne.

Zatem osiedla, które zdobywają granty, nie są specyficzne ze względu na potrzeby. Jest to ciekawe zważywszy na fakt, że wśród realizowanych przedsięwzięć znajduje się głównie infrastruktura sportowa. Nie wynika to jednak z typu potrzeb i jest – jak można sądzić – pochodną wzoru ścieżki postępowania, która się ewolucyjnie wyłoniła.

Tabela 18. Relacja między liczbą uzyskanych grantów (zmienna grupująca) a udziałem wydatków w poszczególnych działach. Test Kruskala-Wallis*

Dział wydatków	Wynik testu	<i>p</i>
010	$H(5, N = 65) = 7,565923$	$p = 0,1818$
600	$H(5, N = 65) = 2,173007$	$p = 0,8247$
700	$H(5, N = 65) = 3,642857$	$p = 0,6019$
801	$H(5, N = 65) = 0,802086$	$p = 0,9769$
854	$H(5, N = 65) = 4,560633$	$p = 0,4718$
921	$H(5, N = 65) = 2,880780$	$p = 0,7184$
851	$H(5, N = 65) = 3,333333$	$p = 0,6487$
853	$H(5, N = 65) = 2,295530$	$p = 0,8069$
926	$H(5, N = 65) = 7,772807$	$p = 0,1692$
630	$H(5, N = 65) = 8,071733$	$p = 0,1523$
750	$H(5, N = 65) = 5,173110$	$p = 0,3951$
754	$H(5, N = 65) = 2,793904$	$p = 0,7317$

Źródło: opracowanie własne.

* Przeprowadzony test median także nie pokazuje efektu.

Uwaga: wszystkie zależności nieistotne.

Osiedla wygrywające granty nie są też specyficzne, jak chodzi o alokację środków (tabela 18).

Nie dało się zatem zaobserwować, by uzyskiwanie grantów było związane ze specyficznym sposobem wydawania środków.

Prasa osiedlowa

Z 65 rad osiedli istniejących w Poznaniu w 2003 roku 31 wydawało gazetki. W dwóch przypadkach gazетка była wspólnie wydawana przez dwa osiedla, z tego względu łączna ich liczba wynosiła 29. Zdecydowana większość, 26 gazetek, to wydawnictwa bezpłatne. Nakład wynosi od kilkuset do kilku tysięcy egzemplarzy, najczęściej jeden do dwóch tysięcy. Gazetki osiedlowe kolportowane były w przeważającej części poprzez wykorzystanie lokalnej sieci sklepów (głównie spożywczych) i punktów usługowych – aptek, przychodni zdrowia, szkół. Były one pozostawiane w tych miejscach przez radnych lub mieszkańców. Niektóre osiedla wypracowały sobie specjalny sposób kolportażu. Gazetka na osiedlu Zielone Rataje jest rozdawana na osiedlowym festynie i wywieszana na klatkach schodowych. Na Łazarzu gazетка trafia do rąk mieszkańców drogą pocztową bądź za pośrednictwem harcerzy. Na osiedlu Żegrze administracja osiedla pozostawia gazetkę pod drzwiami mieszkań, z wyjątkiem jednej z ulic, gdzie mieszkańcy odbierali gazetkę przez parafię. Ponadto, we wszystkich przypadkach dodatkowe kopie znajdowały się w siedzibach rad.

Kilka gazetek miało charakter biuletynu poświęconego działaniu rady. W większości przypadków gazetki miały charakter bardziej profesjonalny. Działalność rad była głównym tematem zdecydowanej większości wydawanych tytułów. Przedstawiane były także inicjatywy rad, konkursy itd. Szczególnie często podejmowana była problematyka bezpieczeństwa, historii osiedli, szkół i edukacji. Część gazetek zamieszczała reklamy, co rodziło trudności, gdyż płatne zamieszczanie reklam stanowiło przychód jednostek. Same jednostki nie mogły jednak uzyskiwać przychodów - nie posiadając osobowości prawnej. Inne trudności rodziły się na tle wyborów do rad osiedli i rady miasta. Nie zawsze gazetki zachowywały neutralność.

Analizy statystyczne pokazały, że wydawanie gazetek nie było związane ze proporcjami wydatków na poszczególne cele - działy budżetu (tabela 19).

Wydawanie gazetek nie jest także związane z wielkością osiedla (liczbą mieszkańców); „stażem” osiedla (rokiem powstania); frekwencją wyborczą (tabela 20). Jedyny czynnik istotnie różnicujący to powierzchnia - jednostki wydające gazetki są większe obszarowo. Trudno jednak sensownie interpretować tę zależność.

Tabela 19. Różnicujący wpływ wydawania gazetki na wydatki w poszczególnych działach (test *t* Studenta)

Dział budżetu	Proporcja wydatków - średnia	Proporcja wydatków - średnia	<i>t</i>	<i>p</i>
	wydawanie gazetki	brak gazetki		
010 Rolnictwo i łowiectwo	0,009945	0,007815	0,45135	0,653289
600 Transport i łączność	0,085754	0,077412	0,22049	0,826202
630 Turystyka	0,009208	0,005331	0,64234	0,522985
750 Administracja publiczna	0,322735	0,328809	-0,11929	0,905429
754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	0,005224	0,008040	-0,69816	0,487647
801 Oświata i wychowanie	0,086496	0,064738	0,69853	0,487417
853 Opieka społeczna	0,026940	0,018769	0,77682	0,440171
854 Edukacyjna opieka wy- chowawcza	0,092824	0,089830	0,11436	0,909313
900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	0,076713	0,125904	-1,61419	0,111485
921 Kultura i ochrona dzie- dzictwa narodowego	0,097878	0,105418	-0,29432	0,769481
926 Kultura fizyczna i sport	0,185970	0,165555	0,47295	0,637884

Źródło: opracowanie własne.

Uwaga: wszystkie zależności nieistotne.

Tabela 20. Różnicujący wpływ wydawania gazetki na liczbę mieszkańców, powierzchnię, rok powstania osiedla, średnią frekwencję w wyborach (test *t* Studenta)

Charakterystyka osiedli	Średnia	Średnia	wartość <i>t</i>	<i>df</i>	<i>p</i>
	wydawanie gazetki	brak gazetki			
Liczba mieszkańców	7364,419	7499,67	-0,076063	63	0,939610
Powierzchnia	4,358065*	2,548235	2,035755	63	0,045985
Rok powstania osiedla	1995,806	1996,412	-0,750203	63	0,455925
Średnia frekwencja w wyborach	11,20538	13,22108	-0,815857	63	0,417656

Źródło: opracowanie własne.

* Wyróżnienia wskazują istotne różnicowanie.

Gazetki można traktować jako zinstytucjonalizowaną formę przepływu informacji między działaczami a mieszkańcami. Grają one z pewnością korzystną rolę. Jednak brak statystycznych różnicowań między osiedlami wydającymi gazetki a tymi, które gazetki nie wydają oraz wspomniane trudności na tle neutralności politycznej, nakazują ostrożność w jednoznacznie pozytywnej ocenie tej formy działania rad osiedlowych.

Posiedzenia rad

Istotnym wskaźnikiem funkcjonowania rad osiedli jest sposób i forma odbywania posiedzeń rad. W samym sposobie działania rad mogą bowiem tkwić bariery (wynikające np. z nieumiejętności prowadzenia obrad i głosowań, trudności w uzyskiwaniu konsensusu, podporządkowywaniu się woli większości itd.). Jednocześnie brak aktywności ze strony znacznej części wybranych radnych może prowadzić do osłabienia lub paraliżu rad. W celu rozpoznania tego zagadnienia dokonano obserwacji 14 posiedzeń rad²⁹⁰.

Poza jednym przypadkiem, gdy na spotkanie przybyły tylko dwie osoby i nie doszło ono do skutku, w zebraniach rad uczestniczyło od 10 do 17 osób. Nigdy nie był to pełen skład rady, ale zawsze była to wystarczająca liczba osób, by posiedzenie mogło się formalnie odbyć. W jednym przypadku odbyła się sesja specjalna z udziałem sekretarza miasta, dotycząca zmian w funkcjonowaniu samorządów pomocniczych.

²⁹⁰ W jednym przypadku obserwator odniósł wrażenie, że spotkanie jest sprowokowane ze względu na jego obecność, zaplanowane, by lepiej wypaść. W kilku przypadkach przewodniczącym wyraźnie zależało, by przedstawić się w korzystnym świetle, lecz pozostawało to raczej bez znaczenia dla przebiegu posiedzenia. W większości przypadków nie dało się zauważyć, by obecność obserwatora z zewnątrz zakłócała pracę rad, w wyczuwalny sposób wpływała na atmosferę bądź sprawiła, że posiedzenie było „reżyserowane”.

Dość częste były spóźnienia radnych na spotkania. Parokrotnie zdarzyło się też opuszczenie posiedzenia przed zakończeniem sesji i odbieranie prywatnych telefonów w trakcie spotkania.

W 12 przypadkach liczebnościowo przeważali mężczyźni i tylko w jednym spotkaniu uczestniczyło więcej kobiet niż mężczyzn.

W sześciu przypadkach pojawiły się osoby około 30. roku życia, ale stanowiły mniejszość, zaś większość uczestników stanowili ludzie w wieku średnim. W siedmiu przypadkach grupa ludzi starszych, emerytów i rencistów, była dominująca.

Spotkania odbywały się w różnych miejscach. Były to na ogół: sale lekcyjne w szkołach podstawowych, udostępniane na potrzeby rady (cztery przypadki), piwnice w blokach przysposobione na siedziby rad osiedli (trzy przypadki), inne pomieszczenia (świetlice osiedlowe, sale w klubach, pawilonach osiedlowych) wynajmowane na potrzeby rad. W jednym przypadku spotkanie odbyło się w sali konferencyjnej delegatury urzędu miasta. Na ogół te same lokale służą jako biuro rady osiedla, miejsce dyżurów radnych itp. Posiedzenia trwały średnio od jednej do dwóch godzin. W żadnym przypadku posiedzenie nie trwało krócej niż jedną godzinę.

W spotkaniach uczestniczyli prawie wyłącznie radni poszczególnych rad osiedli. W jednym przypadku pojawili się mieszkańcy osiedla, którzy chcieli wyjaśnić konkretną sprawę. W kilku przypadkach podczas spotkań pojawili się przedstawiciele policji, ksiądz, na sesji specjalnej - sekretarz miasta, przedstawicielka przedszkola z podziękowaniami za działania rady, osoba z delegatury urzędu miasta.

Każdorazowo posiedzeniem kierował przewodniczący rady (dwukrotnie przy współudziale przewodniczącego zarządu lub zastępcy). Przewodniczenie sprowadzało się do otwierania i zamykania obrad, odczytywania porządku obrad, sprawdzania *quorum*, prowadzenia dyskusji (udzielania głosu), przeprowadzania głosowań itp. Można było zauważyć różne style przewodzenia. W kilku przypadkach było to „luźne” przewodnictwo, tzn. przewodniczący nie dążył do pełnej kontroli nad przebiegiem spotkania, obrady toczyły się „swoim tokiem”. Ale w niektórych posiedzeniach rola przewodniczącego była bardzo wyraźna i dominująca. Prowadził on posiedzenie krok po kroku, łącznie z udzielaniem i odbieraniem głosu, kontrolą prawidłowego przebiegu posiedzenia itp.

W większości przypadków spotkania miały program obrad, który był wcześniej znany radnym, a podczas spotkania był on przedstawiany i przegłosowany. Istniała możliwość wnoszenia nowych spraw i wniosków. W kilku przypadkach pojawiły się uwagi do programu. Na wszystkich posiedzeniach sporządzano listę obecności i prawie na wszystkich powoływano sekretarza.

Dyskusje miały zróżnicowaną postać, lecz często były żywiołowe i gorące. Radni byli zaangażowani, chętnie wypowiadali swoje opinie, szukali rozwiązań, podsuwali pomysły, dawały się wyróżnić różne stanowiska w odniesieniu do diskutowanych spraw. Zaobserwować można było kilka sposobów prowadzenia dyskusji: (a) poprzez ścisły porządek i kolejność wyrażania opinii, gdzie radni przez podniesienie ręki informowali o chęci zabrania głosu, który był im udzielany przez przewodniczącego w kolejności zgłoszeń; (b) w sposób niesformalizowany, gdzie radni zabierali głos, nie czekając na pozwolenie; (c) w formie zbliżonej do rozmowy towarzyskiej, nieskrępowanej i czasem żartobliwej; (d) w sposób sprawozdawczy, bez dyskusji, gdyż występowała zgodność w opiniach i jedynie systematycznie omawiano kolejne kwestie lub składano sprawozdanie; (e) w formie załączkowej, gdyż trudno było sprowokować dyskusję pomimo zachęt ze strony przewodniczącego, zaś radni nie byli zaangażowani w sprawy.

Komentarze radnych przybierały dwie zasadnicze formy, były wygłaszane na forum jako głos w dyskusji lub miały postać uwag do sąsiadów przekazywanych bezpośrednio do nich.

Nie wszyscy uczestnicy spotkań zabierali głos podczas obrad, niektórzy w ogóle nie zabierali głosu, stanowiąc jedynie „tło”. Można było wyróżnić radnych, którzy wyraźnie byli przywódcami, dążyli do narzucenia swego zdania. Niektórzy liderzy opinii wypowiadali się jedynie w kwestiach istotnych. Byli też tacy, którzy mówili dużo, dominując nad innymi. Podczas obrad zdarzały się potyczki słowne i różnice w stanowiskach. Nie pojawiły się jednak poważne kontrowersje. Dyskusje prowadziły do poszukiwania wspólnego stanowiska i kompromisu.

Jeśli podczas obrad dochodziło do podejmowania decyzji, we wszystkich przypadkach odbywało się to poprzez głosowanie i następnie zliczanie głosów: za, przeciw i wstrzymujących się.

Zauważono kilka podstawowych sytuacji, które kończyły się głosowaniem. Po pierwsze głosowano, gdy nie udało się uzyskać jednomyślności w dyskusji dotyczącej danego problemu. Po drugie głosowano porządek obrad, przy czym reszta decyzji podejmowana była bez głosowania. Po trzecie głosowano w każdej, nawet najdrobniejszej sprawie, każdy punkt obrad, każdą decyzję przyjmowano formalnie, jak też każde sprawozdanie itp. W jednym przypadku głosowanie było niezgodne z przyjętymi procedurami – nie wszyscy radni brali w nim udział, nie zliczono też głosów. Generalnie głosowanie traktowane było jako ostateczne i obowiązujące, ucinając dalsze dyskusje – nawet przy wcześniejszych dyskusjach oraz braku jednomyślności w głosowaniu (co najczęściej miało miejsce).

Często rola prowadzących obrady była duża. Z jednej strony starali się oni, by atmosfera posiedzeń była miła (czasami była ona bliska spotkaniom

towarzyskim), lecz jednocześnie dbali o rzeczowość i konkretność sesji. Przewodniczący czuwali także, by atmosfera nie uległa zbyt niemu rozprężeniu oraz starali się łagodzić napięcia. Podczas dwóch posiedzeń doszło do spięć. Nie miały one jednak charakteru sporu merytorycznego i wynikały, jak się wydaje, z personalnych animozji.

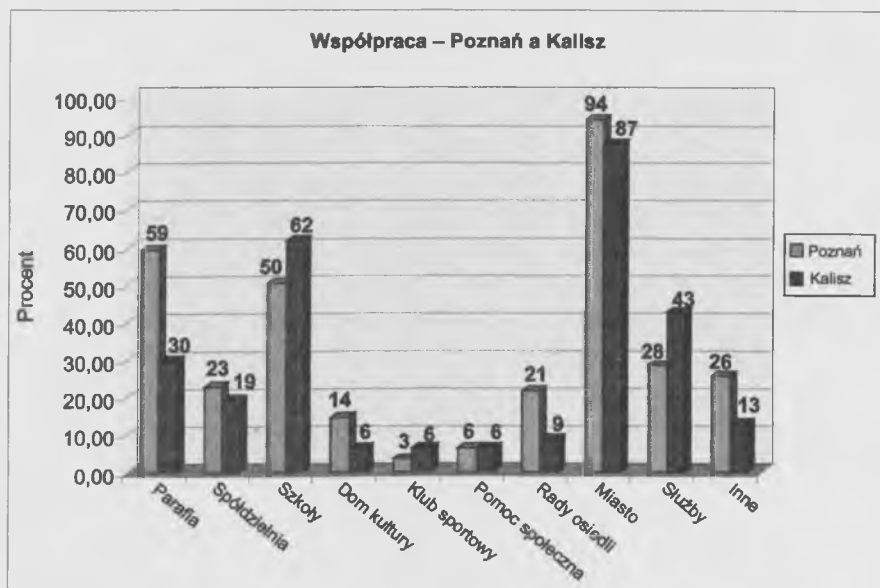
Podczas spotkań podejmowano głównie tematy bieżące, związane z funkcjonowaniem osiedli i rad. Składano sprawozdania z działalności poszczególnych komisji, sprawozdania z wykonania budżetu, przedstawiano plany budżetowe (spotkania odbywały się w grudniu i styczniu), dyskutowano o zawartości kolejnego numeru gazetki osiedlowej, zdawano relację z postępów w bieżących pracach na osiedlach (remonty lub budowa chodników, ulic, progów spowolniających, parkingów; kwestie kanalizacji, oświetlenia, wywozu śmieci na osiedlu itd.), prezentowano szczegóły organizacyjne planowanych działań (spotkania wigilijne dla emerytów, dzieci, bądź samej rady), podejmowano uchwały w sprawie rozliczania diet dla poszczególnych radnych, omawiano spotkania (np. z sekretarzem miasta). Dodatkowo pojawiły się też tematy: odwołania jednego z radnych, sposobów aktywizacji mieszkańców osiedla, zasadność przystępowania do konkursu grantowego.

Obserwacja posiedzeń rad pokazuje, że działają one sprawnie. Trzeba jednak zauważyć, że podczas spotkań nie podejmowano decyzji w sprawach kontrowersyjnych i budzących spory. Nie jest sprawą jasną, na ile rady dysponują zdolnością radzenia sobie z trudnymi decyzjami.

Współpraca rad osiedli z lokalnymi partnerami

Istnieje, generalnie, podobieństwo partnerów, z którymi współpracują rady osiedlowe w Poznaniu i Kaliszu. Jednak w Poznaniu rady kooperują wyraźnie częściej niż rady kaliskie z parafiami oraz innymi radami osiedlowymi, zaś rzadziej niż w Kaliszu ze szkołami i służbami mundurowymi. W pozostałych przypadkach (spółdzielni, domów kultury, klubów sportowych, ośrodków pomocy społecznej, agend miasta) poziom współpracy jest podobny w obydwu miastach (wykres 3).

Głównym partnerem rad jest zatem miasto. Jest to z jednej strony zrozumiałe, lecz z drugiej strony dominacja kontaktów z miastem pokazuje niesamodzielność systemu rad. Co więcej, mimo odmienności systemu rad w Poznaniu i Kaliszu, w obydwu przypadkach ma miejsce podobna dominacja kontaktów z miastem. Warto też zwrócić uwagę, że szkoły i parafie stanowią, obok miasta, następnych w kolejności partnerów rad osiedlowych. Taki zestaw partnerów jest zgodny z tradycyjnym rozumieniem wspólnot lokalnych.



Źródło: opracowanie własne.

Wykres 3. Współpraca rad osiedli Poznania i Kalisza z zewnętrznymi partnerami

W Poznaniu, odmiennie niż w powyżej przedstawionych przypadkach uzyskiwania grantów oraz wydawania gazetek osiedlowych, współpraca z partnerami lokalnymi wiąże się ze zróżnicowaniem typów wydatków (tabela 21). Tabela pokazuje ciekawe zależności. Okazuje się, że współpraca osiedli ze szkołami oraz parafiami wiąże się z odmiennymi charakterystykami wydatków. Z parafiami współpracują osiedla stosunkowo mniej wydające na administrację (dział 750), za to stosunkowo więcej na kulturę (921) oraz oświatę (801). Z kolei współpraca ze szkołami łączy się z wydatkowaniem środków na opiekę społeczną (853) oraz edukacyjną opiekę wychowawczą (854). Osiedla współpracujące ze spółdzielniami stosunkowo mniej wydają na transport i łączność (600), za to stosunkowo więcej - na gospodarkę komunalną (900). Współpraca z domami kultury łączy się ze stosunkowo większymi wydatkami na kulturę (co nie jest zaskakujące). Z kolei współpraca z innymi osiedlami wiąże się ze stosunkowo mniejszymi wydatkami na oświatę i wychowanie (przeciwnie niż w przypadku osiedli współpracujących z parafiami, które w tej sferze wydają stosunkowo więcej). Współpraca z miastem wiąże się z kolei z większymi wydatkami na edukacyjną opiekę wychowawczą - podobnie jak w przypadku współpracy ze szkołami. Współpraca z klubami sportowymi, pomocą społeczną, służbami mundurowymi nie ma charakteru różnicującego, jeśli chodzi o wydatki.

Tabela 21. Wartości współczynnika r Spearmana, pokazujące zależności między współpracą z poszczególnymi partnerami a proporcjami wydatków w poszczególnych działach budżetu

	Parafia	Spółdzielnia	Szkoły	Dom kultury	Klub sportowy	Pomoc społeczna	Rady osiedli	Miasto	Służby miejskie	Inne
010	-0,039	0,079	-0,0946	-0,0343	-0,0526	-0,04911	-0,00031	0,05659	-0,05918	-0,0004
600	0,0767	-0,247*	-0,0373	-0,01063	0,14979	0,05781	-0,24404	0,1052	-0,16411	0,09581
630	-0,125	0,060	-0,0070	-0,04796	0,05929	0,17936	0,10120	-0,07234	-0,21324	0,077341
750	-0,244	0,037	-0,0406	-0,22464	-0,1816	-0,1668	0,18748	0,03838	0,19333	-0,07431
754	-0,057	-0,163	-0,0319	0,05956	-0,08042	-0,062	0,23073	0,06239	0,03025	-0,18316
801	0,2655	-0,0596	0,0544	0,09740	0,22790	0,02229	-0,33431	0,02575	0,00041	0,07542
853	0,2641	-0,0228	0,3168	0,08563	0,15864	0,07367	-0,16802	0,10714	0,02451	0,05504
854	0,2246	0,1946	0,3068	0,06571	0,13197	0,20593	-0,19012	0,30407	0,15407	0,15796
900	0,0421	0,2650	0,1035	0,21848	0,15073	-0,05533	0,05611	-0,1284	-0,05351	0,05876
921	0,3632	0,2408	0,1690	0,27214	0,01057	0,20311	0,08604	0,00876	-0,03672	0,38358
926	0,0682	0,0659	0,0217	0,12859	0,16266	-0,08903	-0,09821	0,02884	-0,07551	-0,04939

Źródło: opracowanie własne.

* Wyróżniono zależności istotne na poziomie $p < 0,05$.

Działy budżetu w powyższej tabeli:

010 Rolnictwo i łowiectwo

600 Transport i łączność

630 Turystyka

750 Administracja publiczna

754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa

801 Oświata i wychowanie

853 Opieka społeczna

854 Edukacyjna opieka wychowawcza

900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska

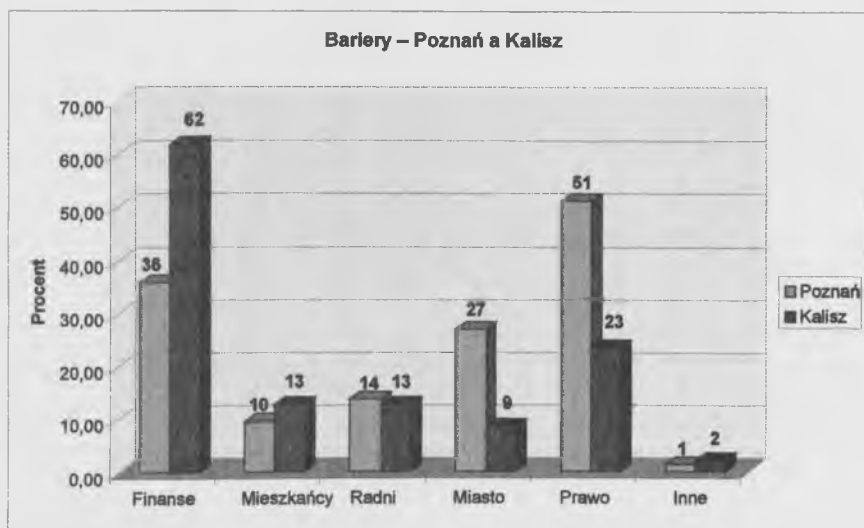
921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego

926 Kultura fizyczna i sport

Bariery działania rad

W świetle powyżej stwierdzonej dominacji kontaktów rad z miastem, jest rzeczą wartą uwagi, że współpraca z urzędem miasta i instytucjami miejskimi, a także istniejące prawo, postrzegane są przez radnych osiedlowych Kalisza i Poznania jako bariery przeszkadzające w ich działalności. Utrudnieniem w działalności są finanse, prawo, a także stosunek mieszkańców miast do rad osiedli oraz działanie samych radnych osiedlowych. Zdaniem respondentów, mieszkańcy są bierni, współpraca z nimi czasami prowadzi do konfliktów. Sami radni w wielu przypadkach nie angażują się w pracę, lekceważą obowiązki.

Pewne różnice między radnymi Poznania i Kalisza pojawiają się w przypadku opinii na temat barier ograniczających działalność jednostek pomocniczych samorządu. W Kaliszu za najważniejszą barierę uznane zostały finanse, zaś w Poznaniu sprawy prawne. W Poznaniu, stosunkowo większym problemem jest współpraca z miastem (wykres 4).



Źródło: opracowanie własne.

Wykres 4. Bariery w działalności rad osiedlowych postrzegane przez radnych Poznania i Kalisza

W przypadku postrzeganych barier daje się zauważyć dość znaczna odmiennosc między radnymi Kalisza i Poznania. Wydaje się, że znajduje tu odzwierciedlenie odmiennosc systemów – w szczególności finansowania. W Kaliszu, gdzie środki rad osiedlowych mają symboliczną wielkość, jest to problem dominujący. Finanse mają więcej wskazań niż kolejne problemy razem wzięte. W Poznaniu z kolei, gdzie rady otrzymują więcej środków do dyspozycji, postrzeganie barier jest bardziej „zrównoważone” – na pierwszym miejscu znajdują się problemy „prawne”. Chodzi tu o prawa własności, problemy związane z planami zagospodarowania przestrzennego itp. Dalej dopiero lokują się problemy finansowe oraz współpraca z miastem jako źródło problemów.

Wydaje się zatem, że wybór instytucjonalny skutkuje odmiennością problemów stających przed radami osiedli. Rady miast jako organy konstytucyjne powinny reagować stosownie do pojawiających się trudności, starając się eliminować problemy stojące przed radami osiedli. Trzeba jednak zauważyć, że sprawa jest złożona. O ile bowiem podjęcie decyzji o zwiększeniu puli środków nie jest trudne²⁹¹ (w ramach typologii Williamsona jest to poziom instytucji odnoszących się do transakcji z krótką perspektywą zmian: 1–10 lat), to kolejne problemy (dotyczące praw własności, planów zagospodarowania przestrzennego) mają już charakter odmienny – odnoszą się do środowiska instytucjonalnego, gdzie zmiany zachodzą już znacznie wolniej, w perspek-

²⁹¹ Pomijając oczywiście ograniczenia budżetowe.

tywie 10-100 lat. Rozwiązanie tych spraw wymaga dużo więcej wysiłku i czasu. W pewnym zakresie są to też sprawy leżące poza zakresem bezpośredniego oddziaływania rad miast - np. w sferze niektórych decyzji dotyczących praw własności. Dotyczy to na przykład reprivatyzacji.

Przyglądając się dokładniej barierom działania rad w Poznaniu, okazuje się, że pojawiają się zróżnicowania ze względu na wydatkowanie środków (tabela 22). Bariera widziana ze strony mieszkańców łączy się ze stosunkowo niższymi wydatkami w dziale transportu i łączności. Radni postrzegani jako bariera, łączą się ze stosunkowo wyższymi wydatkami na oświatę oraz stosunkowo niższymi - na administrację. Wreszcie, miasto traktowane jest jako bariera w osiedlach stosunkowo mniej wydających na opiekę społeczną.

Tabela 22. Bariery działania rad osiedli a wydatki w poszczególnych działach. Współczynnik r Spearmana

Bariery	Kwestie finansowe	Mieszkańcy	Radni osiedlowi	Miasto	Kwestie prawne	Inne
010 Rolnictwo i łowiectwo	0,045	0,0772	0,057	0,076	0,084	0
600 Transport i łączność	0,048353	-0,25092	0,227256	0,098	0,020496	-0,13942
630 Turystyka	0,17	0,102	0,173	-0,032	0,011	0,158
750 Administracja publiczna	0,126708	0,010967	-0,29015	-0,112	-0,04412	-0,05698
754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	0,073513	0,052486	0,09409	0,146871	-0,04107	-0,12393
801 Oświata i wychowanie	0,078645	-0,03449	0,293846	0,164	0,103268	0,058671
853 Opieka społeczna	-0,16486	0,059215	0,147883	-0,252	0,082459	0,255592
854 Edukacyjna opieka wychowawcza	0,235	-0,048	0,043	0,014	0,095	0,139
900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	-0,077	-0,05	0,089	0,037	-0,106	0,105
921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	0,102	-0,029	-0,047	0,159	0,228	0,09
926 Kultura fizyczna i sport	-0,075	0,128	-0,001	0,055	-0,064	0,08

Źródło: opracowanie własne.

* Wyróżnienia wskazują poziom istotności $p < 0,05$.

4.3.5. Zasoby

W budżecie miasta Poznania budżet rad osiedli miał tendencję rosnącą, od około miliona złotych w roku 1999, poprzez około dwa miliony złotych w latach 2000 i 2001 i trzy miliony złotych w 2002 roku. Na rok 2003 na wydatki rad osiedli zaplanowano 3,37 mln złotych, co stanowiło 0,23% całej-

go budżetu miasta. W tym samym roku w Kaliszu na ten cel przeznaczono 81 tysięcy złotych, co stanowiło 0,04% budżetu miasta. W Poznaniu, dodatkowo, zasoby należy uzupełnić o środki działającego od 2000 roku budżetu grantowego, którym dysponują jednostki pomocnicze. W roku 2003 była to kwota ponad miliona złotych.

Jako zasób osiedli można też traktować aktywność mieszkańców, gotowych się angażować w prace na rzecz swego otoczenia. Pomiar aktywności jest rzeczą trudną. W opinii badanych radnych mieszkańcy są w większości bierni i roszczeniowi. Trudno ich skłonić do współpracy i aktywności – stanowią oni barierę działania rad. Pewnym wskaźnikiem aktywności mieszkańców są informacje uzyskane w wywiadach na temat źródeł pomysłów na działania. Okazuje się, że stosunkowo często źródłem pomysłów są mieszkańcy: 43% w Poznaniu, 45% w Kaliszu. Sami radni są rzadziej źródłem pomysłów – 34% w Poznaniu i w Kaliszu. Z tego punktu widzenia aktywność mieszkańców nie przedstawia się najgorzej. Z wypowiedzi badanych radnych wynika jednak, że to radni grają rolę inicjującą. Nawet jeśli pomysły wpływają ze strony mieszkańców, jest to często wynikiem działań i poszukiwań radnych, którzy motywują i nakłaniają mieszkańców do zgłaszania pomysłów.

Realizacja zadań przez rady osiedli często wiąże się ze współpracą z innymi organizacjami: szkołami, parafiami, policją, spółdzielniami mieszkaniowymi. Sam fakt nawiązywania takich kontaktów prowadzi do budowy sieci, które mogą być kapitalizowane przy innych okazjach. Zakres budowy tych zasobów jest jednak trudny do oszacowania. Co więcej, jak zwracali uwagę badani, od końca lat dziewięćdziesiątych, wraz z nowymi rygorami ustawy o zamówieniach publicznych, agendy urzędu miasta przejmowały realizację inwestycji inicjowanych przez rady osiedli, co przynosiło między innymi taki skutek, że beneficjenci (np. szkoły) przestali się w tych sprawach kontaktować z przedstawicielami rad i zaczęli się zwracać bezpośrednio do urzędu miasta.

4.3.6. Alokacja zasobów

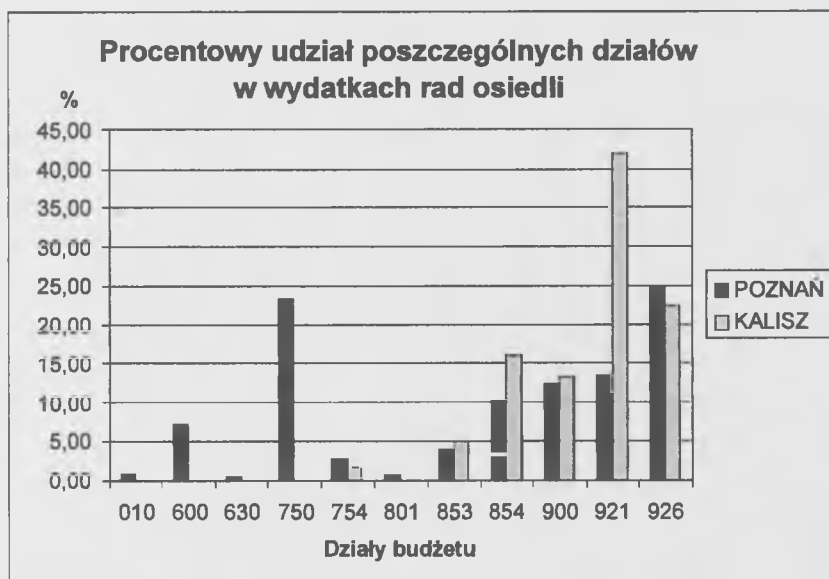
W Poznaniu w badanym okresie, od 1999 roku do 2003 roku, wzrosła wielkość środków oddawanych do dyspozycji radom osiedlowym. Jednocześnie rosła też liczba podejmowanych działań – od prawie 450 w roku 1999 do prawie tysiąca w roku 2003 (tabela 23).

Porównując Poznań i Kalisz, należy zwrócić uwagę na zróżnicowaną proporcję wydatków²⁹² w poszczególnych działach budżetu. Zestawienia wydatków zaplanowanych na rok 2003 przedstawione są na wykresie 5.

²⁹² Przykłady działań tożsamyh z wydatkami znajdują się w aneksie 1.

Tabela 23. Liczba działań podejmowanych w Poznaniu przez rady osiedlowe

Rok	1999	2000	2001	2002	2003 (plan)	Suma
Liczba działań	443	671	754	727	976	3571



Źródło: opracowanie własne.

Działy budżetu na powyższym wykresie:

010 Rolnictwo i łowiectwo

600 Transport i łączność

630 Turystyka

750 Administracja publiczna

754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa

801 Oświata i wychowanie

853 Opieka społeczna

854 Edukacyjna opieka wychowawcza

900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska

921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego

926 Kultura fizyczna i sport

Wykres 5. Procentowy udział poszczególnych działów w wydatkach rad osiedli Poznania i Kalisza

Zwraca uwagę różnica dotycząca działu 750 - administracji publicznej: w Kaliszu te wydatki nie występują ze względu na brak diet oraz innych wydatków administracyjnych, co jest związane ze znacznie mniejszą skalą działania rad. Z kolei kaliskie rady, w porównaniu z radami poznańskimi, zdecydowanie większą część swych wydatków przeznaczają na kulturę.

Wydatki

Sposób alokacji środków przez jednostki pomocnicze w Poznaniu poddano analizie ze względu na relację między potrzebami oraz wydatkami. Dokonano obliczeń między wystandaryzowanymi wskaźnikami potrzeb

dostrzeganych przez radnych a wydatkami w poszczególnych działach. Potrzeby zostały wystandaryzowane do postaci średniej wagi wskazań na daną potrzebę w skali od 0 (problem nieważny) do 1 (problem bardzo ważny). Dane do obliczeń wzięto w postaci proporcji wydatków w danym dziale na tle całości wydatków danego osiedla. Taka standaryzacja była niezbędna, by wyeliminować różnice w wielkościach bezwzględnych budżetów poszczególnych osiedli. Generalna hipoteza zakłada, że powinny się pojawić zależności między relatywnie silniejszym wyrażaniem pewnych potrzeb a stosunkowo wyższym poziomem wydatków w tych dziedzinach. Wyniki obliczeń pokazują jednak bardzo niewielką liczbę zależności między potrzebami a wydatkami (tabela 24). Pojawiają się one jedynie w kilku przypadkach,

Tabela 24. Tabela korelacji między wydatkami w poszczególnych działach a dostrzeganymi przez radnych potrzebami w osiedlach

Wydatki	Potrzeby						
	Infrastruktura	Prawo	Pomoc potrzebującym	Ludzie	Brak klubu	Bezpieczeństwo	Inne
Rolnictwo	0,2233	-0,0145	0,0244	-0,0145	-0,0795	-0,0875	0,0043
	$p = 0,076$	$p = 0,910$	$p = 0,848$	$p = 0,910$	$p = 0,532$	$p = 0,492$	$p = 0,973$
Gospodarka komunalna	0,1005	0,1605	-0,0774	0,0451	0,0163	-0,0080	0,0261
	$p = 0,429$	$p = 0,205$	$p = 0,543$	$p = 0,723$	$p = 0,898$	$p = 0,950$	$p = 0,838$
Transport i łączność	0,0504	0,2031	-0,0088	0,0284	-0,0031	0,0068	-0,1878
	$p = 0,693$	$p = 0,107$	$p = 0,945$	$p = 0,824$	$p = 0,980$	$p = 0,957$	$p = 0,137$
Oświata i wychowanie	-0,0267	0,2353	0,0469	-0,0663	0,1473	0,2821*	0,0312
	$p = 0,834$	$p = 0,061$	$p = 0,713$	$p = 0,603$	$p = 0,245$	$p = 0,024$	$p = 0,807$
Edukacyjna opieka wychowawcza	-0,2104	-0,2143	0,0168	-0,0915	0,1245	0,0062	0,0460
	$p = 0,095$	$p = 0,089$	$p = 0,895$	$p = 0,472$	$p = 0,327$	$p = 0,961$	$p = 0,718$
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	-0,1251	-0,1374	0,3278	0,0336	0,0523	-0,0293	-0,1487
	$p = 0,325$	$p = 0,279$	$p = 0,008$	$p = 0,792$	$p = 0,681$	$p = 0,818$	$p = 0,241$
Opieka społeczna	0,1091	-0,0410	0,0940	-0,1744	-0,1295	0,0808	-0,1139
	$p = 0,391$	$p = 0,747$	$p = 0,460$	$p = 0,168$	$p = 0,308$	$p = 0,526$	$p = 0,370$
Kultura fizyczna i sport	-0,2571	-0,2076	-0,0235	-0,1182	-0,0330	-0,0103	0,2599
	$p = 0,040$	$p = 0,100$	$p = 0,854$	$p = 0,352$	$p = 0,796$	$p = 0,936$	$p = 0,038$
Turystyka	0,2708	-0,0345	-0,0152	-0,0708	-0,1361	-0,0628	-0,0391
	$p = 0,030$	$p = 0,787$	$p = 0,905$	$p = 0,579$	$p = 0,283$	$p = 0,622$	$p = 0,759$
Administracja publiczna	0,2228	0,0019	-0,1395	0,1444	-0,0962	-0,1702	-0,0263
	$p = 0,077$	$p = 0,988$	$p = 0,272$	$p = 0,255$	$p = 0,450$	$p = 0,179$	$p = 0,837$
Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	-0,0804	-0,1448	-0,0015	0,2305	-0,0239	0,2745	-0,0919
	$p = 0,528$	$p = 0,254$	$p = 0,991$	$p = 0,067$	$p = 0,851$	$p = 0,028$	$p = 0,470$

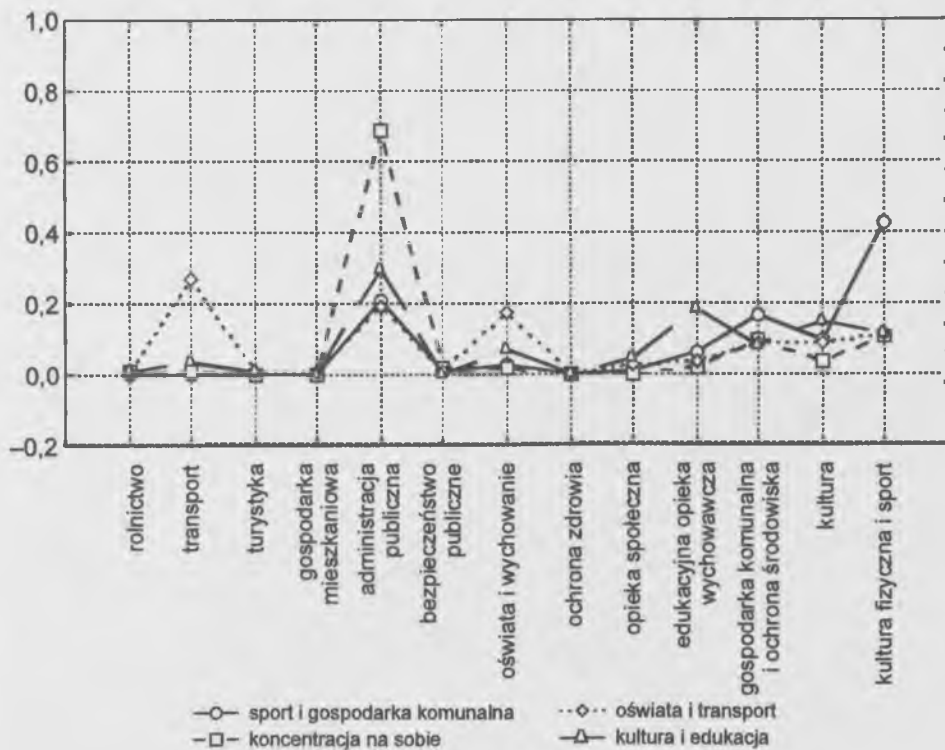
Źródło: opracowanie własne.

* Wyróżniono zależności istotne na poziomie $p < 0,05$.

przy czym jedyna istotna zależność, dająca się bezproblemowo interpretować, to dodatni związek między traktowaniem bezpieczeństwa jako problemu i wyższym poziomem wydatków w dziale bezpieczeństwa publicznego i ochrony przeciwpożarowej.

Pozostałe związki istotne: ujemny - między potrzebami w zakresie infrastruktury a wydatkami na kulturę fizyczną i sport, dodatni - między potrzebami w zakresie infrastruktury a wydatkami na turystykę; dodatni - między potrzebami w zakresie pomocy dla osób potrzebujących wsparcia a wydatkami na kulturę; dodatni - między potrzebami w zakresie bezpieczeństwa a wydatkami na oświatę i wychowanie; dodatni - między „innymi” potrzebami a wydatkami na kulturę fizyczną i sport, nie wydają się zgodne z hipotezą o zależności między potrzebami a wydatkami.

Wykres średnich dla każdego skupienia



Źródło: opracowanie własne.

Wykres 6. Analiza skupień metodą k średnich ze względu na proporcje wydatków w poszczególnych działach budżetu przez rady osiedlowe dla czterech skupień

W świetle powyżej wskazanych danych powstaje pytanie o charakter samych wydatków. Poddano analizie wydatki, biorąc pod uwagę alokację środków na poszczególne działy przez poznańskie osiedla. Założono, że zróżnicowanie wielkości, „stażu” (roku powstania), typu zabudowy i innych charakterystyk osiedli powinno różnicować sposób wydatkowania środków. Dokonano podziału osiedli na skupienia (metodą k średnich). Przyjęto, że osiedla dzielą się na kilka kategorii ze względu na wydatki i dokonano analizy czterech skupień. Wzięto pod uwagę proporcje wydatków dla każdego osiedla, w celu standaryzacji. Wyniki zaprezentowane są na wykresie 6.

Pierwsze skupienie („sport i gospodarka”) grupuje osiedla, gdzie najwyższe wartości (relatywnie wyższe nakłady) uzyskują wydatki w sferze kultury fizycznej, sportu oraz gospodarki komunalnej.

Drugie skupienie obejmuje jednostki „skoncentrowane na sobie”. Relatywnie najwyższe wartości osiągają wydatki w dziale administracji publicznej, co obejmuje wydatki administracyjne, diety, czynsz itp.

Skupienie trzecie jest skupieniem „oświatowo-transportowym”. Stosunkowo najwyższe wydatki dotyczą w tym przypadku działów: oświata i wychowanie oraz transport.

Skupienie czwarte to skupienie „kulturalno-edukacyjne”, z relatywnie wysokim poziomem wydatków w działach: edukacyjna opieka wychowawcza oraz kultura.

Podział na skupienia pozwala na wyróżnienie grup osiedli odmiennych ze względu na „styl” alokacji środków. Skupienia te powinny być odmienne także, jeśli chodzi o inne parametry. Analizy pokazały, że skupienie 2 („skoncentrowane na sobie”) składa się z jednostek istotnie mniejszych, gdy mowa o liczbie ludności ($F = 4,196859$; $p < 0,0092$).

Co więcej, biorąc proporcję wydatków w dziale 750 względem całości wydatków oraz liczbę ludności osiedla, stwierdzono stosunkowo silną, ujemną zależność (współczynnik korelacji Pearsona = $-0,525$). Oznacza to, że im mniejsza jednostka, tym większa proporcja wydatków na administrację.

Skupienia nie okazały się istotnie różnicujące w odniesieniu do wielkości terytorium ($F = 1,007354$; $p = 0,395729$). Z kolei skupienie drugie charakteryzuje się wyższą frekwencją wyborczą ($F = 5,913280$; $p < 0,0014$).

Poszczególne skupienia nie są zróżnicowane ze względu na rok powstania osiedli (r Spearmana = $0,087369$; $p = 0,488908$) i fakt wydawania gazetki osiedlowej (χ^2 kwadrat = $1,056$; $df = 3$; $p = 0,78768$).

Dane zebrane w Poznaniu wskazują na istnienie związków między wydatkami i wyborami (frekwencją wyborczą). W tabeli 25 pokazano, że po-

Tabela 25. Wartości współczynnika korelacji r Spearmana pokazujące zależność między poziomem frekwencji wyborczej oraz proporcjami wydatków w poszczególnych działach

Dział wydatków	Wartość współczynnika r Spearmana
010 Rolnictwo i łowiectwo	0,068784
600 Transport i łączność	-0,28449*
630 Turystyka	0,03599
750 Administracja publiczna	0,486762
754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	0,017811
801 Oświata i wychowanie	-0,41302
853 Opieka społeczna	-0,38237
854 Edukacyjna opieka wychowawcza	-0,4821
900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	-0,33089
921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	-0,24628
926 Kultura fizyczna i sport	0,045314

Źródło: opracowanie własne.

* Wyróżnienia wskazują poziom istotności $p < 0,05$.

ziom frekwencji wyborczej łączy się silnie z poziomem wydatków na administrację publiczną. Równie mocny, lecz negatywny związek zachodzi z wydatkami na oświatę i wychowanie.

Alokacja środków postrzegana przez radnych

Powyżej przedstawione wyniki pokazują, że alokacja zasobów dokonywana przez rady nie oznaczała zaspokajania potrzeb, biorąc pod uwagę potrzeby dostrzegane przez radnych oraz realnie wydawane środki²⁹³. Powstaje zatem pytanie, jak swoje działania i skuteczność swoich poczynań oceniają sami radni? Lista sukcesów, zdaniem radnych Poznania i Kalisza, przedstawiona jest w tabeli 26.

Na szczycie listy sukcesów zarówno radni Poznania, jak i Kalisza umieszczają dokonania w zakresie infrastruktury. Na drugim miejscu znajduje się kultura – również w obydwu miastach. Na dalszych miejscach są już wyraźne różnice. Porównując deklaracje sukcesu w Poznaniu i Kaliszu, okazuje się, że wzór poczucia sukcesu w Poznaniu jest odmienny od tego w Kaliszu, test pokazuje brak istotnego związku między miastami w tym zakresie (r Spearmana = 0,47; p = 0,126).

²⁹³ Szersza analiza kwestii percepcji sukcesów i porażek radnych osiedlowych Poznania i Kalisza zawarta jest w: Matczak i Figiel (2006).

Tabela 26. Sukcesy rad osiedlowych postrzegane przez radnych Poznania i Kalisza

Sukces	Poznań		Kalisz	
	Liczba wskazań	%	Liczba wskazań	%
Infrastruktura	87	23,97	28	33,73
Kultura	64	17,63	15	18,07
Infrastruktura sportowa	55	15,15	3	3,61
Zieleń	30	8,26	3	3,61
Rada	28	7,71	8	9,64
Pomoc oświacie	27	7,44	3	3,61
Mieszkańcy	19	5,23	4	4,82
Inne	19	5,23	9	10,84
Bezpieczeństwo	16	4,41	5	6,02
Pomoc potrzebującym	15	4,13	5	6,02
Miasto	3	0,83	0	0,00
Suma	363	100,00	83	100,00

Źródło: opracowanie własne.

Analizując relację między wydatkami w poszczególnych dziedzinach a poczuciem sukcesu w Kaliszu, nie znajdujemy istotnego związku (r Spearmana = 0,27; p = 0,425). Związek taki pojawia się natomiast w Poznaniu (r Spearmana = 0,68; p = 0,02). Zatem w tym przypadku sposób alokacji środków jest związany z poziomem poczucia sukcesu.

Dokonano też analizy poczucia porażki. Na szczycie listy w obydwu miastach, z dużą przewagą, znalazły się sprawy infrastruktury. Na drugim zaś miejscu wskazywano sprawy wewnętrzne rad osiedlowych, relacje z miastem i mieszkańcami - w Poznaniu, zaś w Kaliszu - relacje z miastem. Pojawiła się istotna zależność między poczuciem porażki w Poznaniu i w Kaliszu. Miasta są w tym zakresie podobne do siebie, w obydwu radni mają poczucie porażki w zakresie infrastruktury. Ani w Poznaniu, ani w Kaliszu nie pojawia się związek między poczuciem porażki a wydatkami (odpowiednio: r Spearmana = -0,16, p = 0,654; r Spearmana = -0,248, p = 0,462). Hipotetycznie, zgodnie z wcześniej podaną hipotezą (wyższy poziom wskazań na dany problem powinien się wiązać z wyższym poziomem wydatków w tej dziedzinie), należałoby oczekiwać w tym przypadku ujemnej zależności.

Podsumowując, sposób wydatkowania środków nie wiąże się z potrzebami, zaś czynnikiem różnicującym okazuje się wielkość osiedla. Z kolei dla radnych poczucie sukcesu i porażki w poszczególnych dziedzinach słabo wiąże się z wydatkami w tych dziedzinach. Jedynie w Poznaniu pojawia się zależność między wydatkami a poczuciem sukcesu.

4.4. Wyniki badań – dyskusja

4.4.1. Liczba mieszkańców osiedla

Przedstawione powyżej analizy pokazują, że bardzo istotnym czynnikiem modelu jest wielkość osiedla – liczba mieszkańców. Liczba mieszkańców wiąże się z wysokością frekwencji wyborczej oraz z poziomem wydatków w poszczególnych działach, te czynniki z kolei mają związek z kolejnymi: współpracą z lokalnymi partnerami, charakterystykami powierzchni, potrzebami itd. Poniżej przedstawione są testy pokazujące zależności między liczbą mieszkańców a wydatkami w poszczególnych działach budżetu (tabela 27).

Jak jest to zaprezentowane w tabeli 27, liczba mieszkańców wiąże się z proporcją wydatków w dziale administracji publicznej oraz w dziale kultury. Poniżej przedstawione są wykresy tych związków.

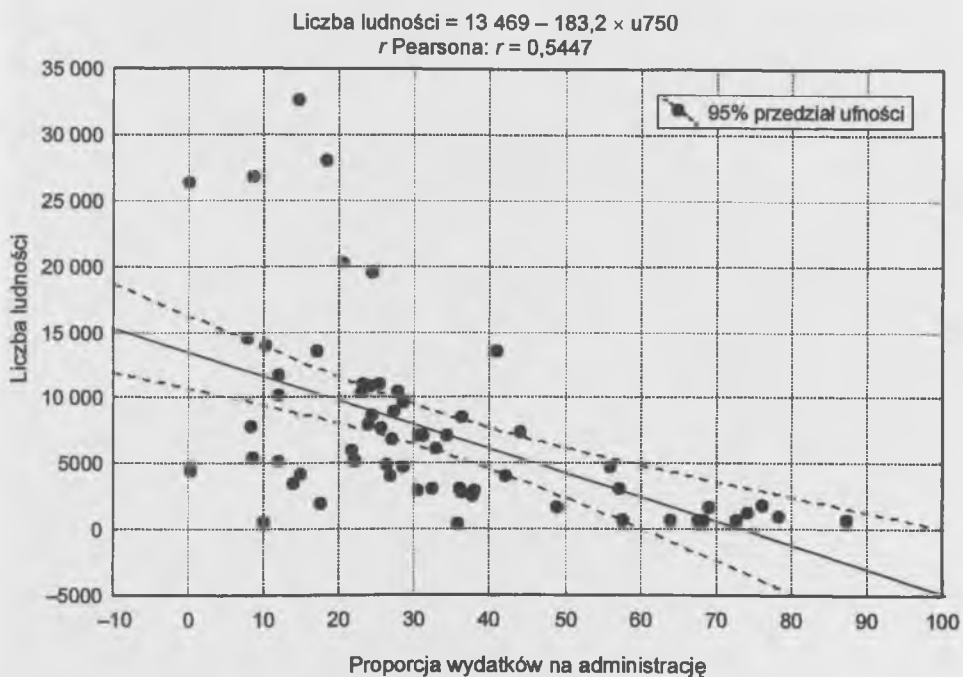
Korelacja między liczbą ludności osiedla a proporcją wydatków w dziale administracji jest silna i ujemna. Jednak związek ten ma charakter nieliniowy. Z kolei w drugim przypadku, zależności między liczbą ludności a wydatkami w dziale kultury, są dodatnie i dużo słabsze. Co więcej, nietypowy przypadek dużego osiedla (wskazanego na wykresie 10 strzałką w prawej górnej części), które wydaje nieproporcjonalnie dużo w tym dziale, może, jak się wydaje, mieć wpływ na kierunek zależności i samą istotność tej zależności.

Tabela 27. Liczba mieszkańców a proporcje wydatków na poszczególne działy budżetu. Współczynnik korelacji Pearsona

Dział budżetu	Liczba mieszkańców <i>r</i> Pearsona
010 Rolnictwo i łowiectwo	-0,19
600 Transport i łączność	0,12
630 Turystyka	-0,13
750 Administracja publiczna	-0,54*
754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa	-0,13
801 Oświata i wychowanie	0,18
853 Opieka społeczna	0,21
854 Edukacyjna opieka wychowawcza	0,16
900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	0,17
921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	0,27
926 Kultura fizyczna i sport	0,06

Źródło: opracowanie własne.

* Wyróżnienia wskazują poziom istotności $p < 0,05$.



Źródło: opracowanie własne.

Wykres 7. Związek (korelacja r Pearsona) między liczbą ludności osiedla a proporcją wydatków w dziale administracji. Punkty reprezentują osiedla

Tabela 28. Liczba ludności a potrzeby (problemy). Wartości współczynnika r Spearmana

Potrzeby (problemy)	Liczba mieszkańców r Spearmana
Infrastruktura	-0,1802
Prawo	0,1003
Pomoc potrzebującym	0,3018*
Ludzie	-0,3327
Brak klubu	0,2490
Bezpieczeństwo	-0,0488
Inne	-0,0431

Źródło: opracowanie własne.

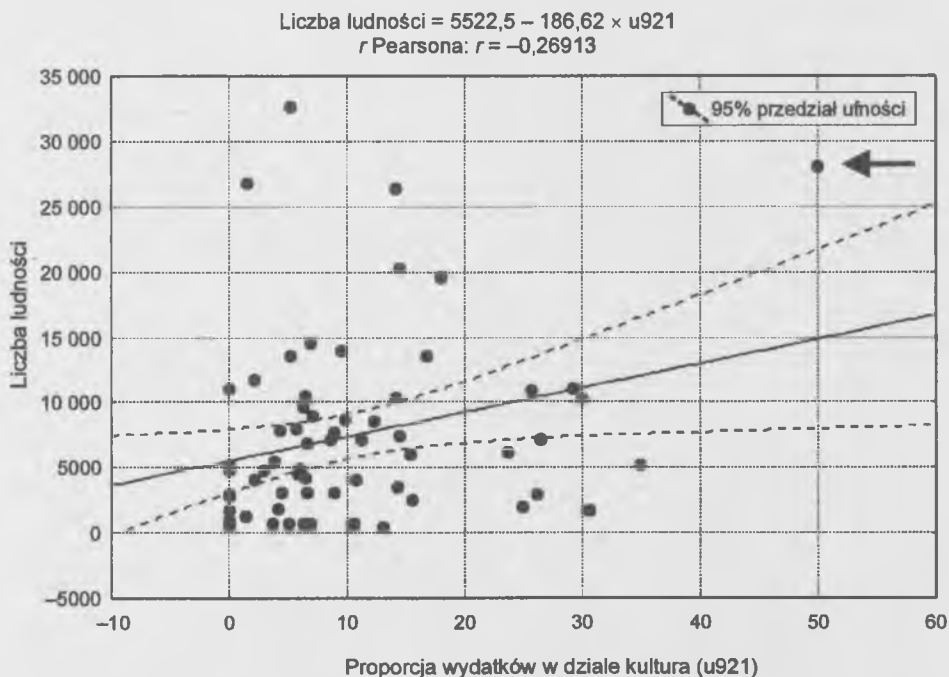
* Wyróżnienia wskazują poziom istotności $p < 0,05$.

Liczba mieszkańców wiąże się także z kolejnymi charakterystykami osiedli: potrzebami, barierami, współpracą z lokalnymi partnerami.

Duże osiedla posiadają większe potrzeby w zakresie pomocy potrzebującym oraz zapewnienia infrastruktury społecznej (np. klub – tabela 28). Bariere

w ich pracy stanowią radni (tabela 29), zaś współpraca rozwija się ze szkołami i domami kultury (tabela 30). W przypadku małych osiedli problemem są ludzie (brak aktywności itp.).

Trzeba jeszcze przypomnieć o wskazanej już wcześniej zależności między problemami a charakterystykami powierzchni. Mniejsze osiedla łączą się z wyższym udziałem budynków jednorodzinnych (a także z wyższym poziomem postrzegania bezpieczeństwa jako problemu).



Wykres 8. Związek (korelacja r Pearsona) między liczbą ludności osiedla a proporcją wydatków w dziale kultury. Punkty reprezentują osiedla

Tabela 29. Liczba ludności a bariery działania rad. Wartości współczynnika r Spearmana

Bariery działania rad	Liczba mieszkańców r Spearmana
Kwestie finansowe	-0,1945
Mieszkańcy	0,008523
Radni osiedlowi	0,3833*
Miasto	0,038237
Kwestie prawne	-0,0095
Inne	0,175691

Źródło: opracowanie własne.

* Wyróżnienie wskazuje poziom istotności $p < 0,05$.

Tabela 30. Liczba ludności a współpraca z lokalnymi partnerami. Wartości współczynnika r Spearmana

Lokalny partner	Liczba mieszkańców r Spearmana
Parafia	0,23650
Spółdzielnia	0,22387
Szkoły	0,27216*
Dom kultury	0,37941
Klub sportowy	0,22219
Pomoc społeczna	0,22048
Inne osiedla	-0,15666
Miasto	-0,0264
Służby mundurowe	0,13177
Inne	0,08321

Źródło: opracowanie własne.

* Wyróżnienia wskazują poziom istotności $p < 0,05$.

Wielkość osiedli a frekwencja wyborcza

Analizy pokazują silny związek między frekwencją²⁹⁴ a liczbą mieszkańców w danym osiedlu (r Pearsona = -0,491). Im mniejsze osiedle, tym wyższy poziom uczestnictwa w wyborach.

W dyskusjach na temat systemu rad osiedlowych jednym z najczęściej poruszanych tematów jest optymalna wielkość tych jednostek. W istocie, powyżej przedstawione dane pokazują, że zmniejszenie średniej wielkości jednostek przynieść powinno wzrost poziomu frekwencji wyborczej. Jednak zależność między liczbą mieszkańców a frekwencją jest nieliniowa (wykres 9).

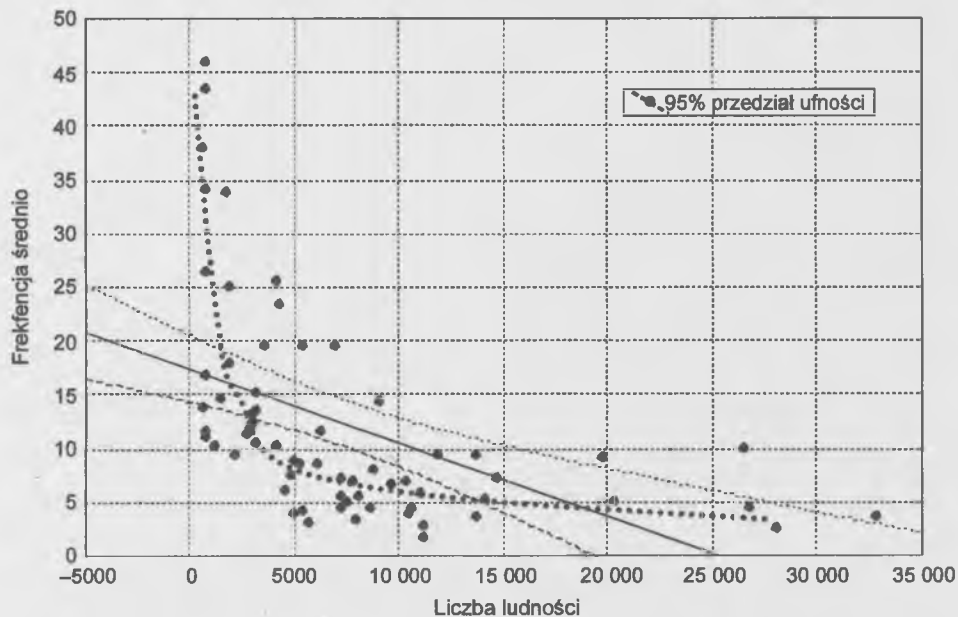
Kształt krzywej regresji nieliniowej pokazuje, że zmniejszenie średniej wielkości osiedli ma w pewnym zakresie niewielki wpływ na wzrost średniej frekwencji. Dopiero zmniejszanie wielkości osiedli poniżej 5000 mieszkańców ma bardziej znaczący wpływ na wzrost frekwencji. By osiągnęła ona jednak poziom powyżej 30%, średnia wielkość jednostek powinna wynosić – szacunkowo – poniżej 2000 mieszkańców.

Poziom frekwencji wiąże się z oddziaływaniem wielu innych czynników: współpracą z niektórymi partnerami lokalnymi (tabela 31), obecnością pewnego typu barier w działaniu osiedli (tabela 32).

Wyniki zawarte w powyższych tabelach, dotyczących poziomu frekwencji, dają podobny obraz jak w przypadku liczby ludności osiedla. Dodatkowo pojawia się związek między frekwencją a współpracą w zakresie pomo-

²⁹⁴ Wzięto pod uwagę średnią frekwencję wyborczą z pierwszych trzech wyborów.

Frekwencja średnia = $17,423 - 0,7E-3 \times$ liczba ludności
 Współczynnik $r = -0,4913$



Źródło: opracowanie własne.

Wykres 9. Relacja między liczbą ludności osiedli poznańskich a frekwencją wyborczą w tych osiedlach. Linia ciągła reprezentuje prostą regresji, zaś linia „wykropkowana” reprezentuje przybliżoną postać krzywej regresji nieliniowej

Tabela 31. Frekwencja a współpraca z lokalnymi partnerami. Wartości współczynnika r Spearmana

Partnerzy lokalni	Frekwencja
Parafia	-0,25533*
Spółdzielnia	-0,18176
Szkoły	-0,41707
Dom kultury	-0,2815
Klub sportowy	-0,10405
Pomoc społeczna	-0,26974
Samorząd pomocniczy	0,097891
Miasto	-0,04546
Służby mundurowe	-0,07228
Inne	-0,01703

Źródło: opracowanie własne.

* Wyróżnienia wskazują poziom istotności $p < 0,05$.

Tabela 32. Frekwencja a bariera działania osiedli. Wartości współczynnika r Spearmana

Bariera	Poziom frekwencji r Spearmana
Kwestie finansowe	0,110999
Mieszkańcy	0,029377
Radni osiedlowi	-0,26714*
Miasto	-0,01484
Kwestie prawne	0,068691
Inne	-0,1662

Źródło: opracowanie własne.

* Wyróżnienia wskazują poziom istotności $p < 0,05$.

cy społecznej oraz z parafiami – w przypadku osiedli o niskiej frekwencji (co oznacza duże jednostki).

Wreszcie analiza pokazuje, że w przypadku konkursów grantowych powyższe czynniki nie mają determinującego znaczenia: ani liczba mieszkańców osiedla (test median chi kwadrat = 1,405461, $df = 5$, $p = 0,9237$), ani poziom frekwencji (r Spearmana = 0,072483; $p > 0,05$) nie wiążą się z sukcesami grantowymi. Zatem czynniki istotne w przypadku wielu powyższych analiz nie wpływają na szanse na zwycięstwo w konkursach grantowych. Pozwala to wnioskować, że system grantowy stanowi odrębny podsystem w ramach systemu rad osiedli, rządzący się własnymi regulami.

Modelowe zestawienie czynników związanych z liczbą mieszkańców osiedla prezentuje rysunek 6.

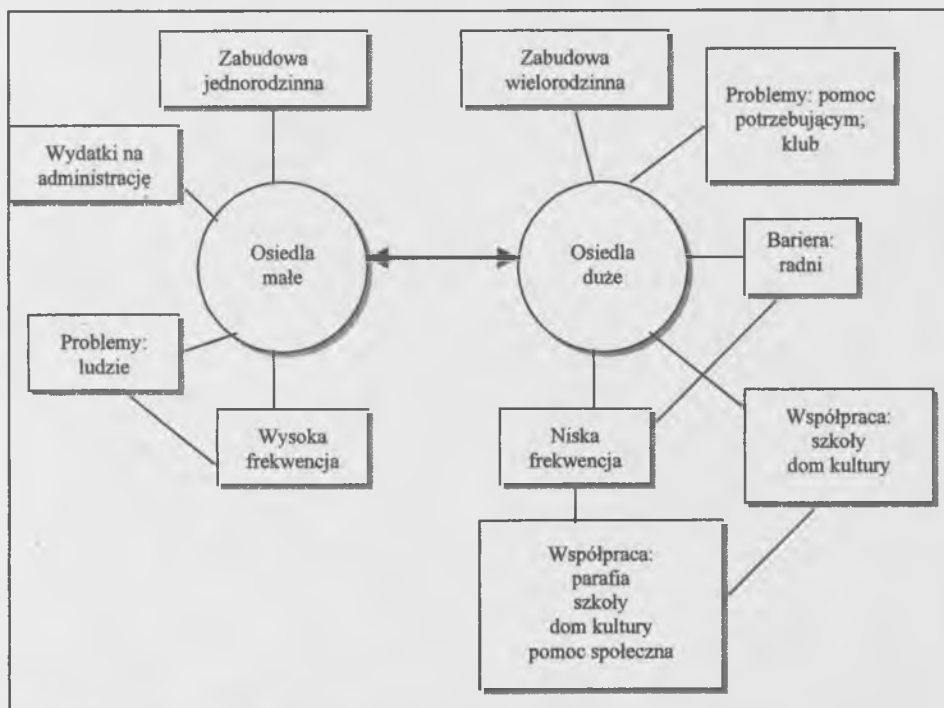
Cóż się zatem wydarzyłoby, jeśli dokonalibyśmy manipulacji wielkością osiedli? W świetle opisanego powyżej modelu zmiana wielkości osiedla niesie ze sobą pewne zmiany. Trzeba jednak zastrzec, że zmiany te można wskazać, przyjmując bardzo upraszczające założenia. Należy założyć, że (a) zależności mają charakter liniowy lub co najmniej monotoniczny; (b) inne dodatkowe czynniki nie mają wpływu na wskazane zależności; c) pomijamy zależność od szlaku (czyli istotny wpływ procesu powstawania osiedla na jego dalsze funkcjonowanie).

Zmniejszenie średniej wielkości osiedla (w sensie liczby mieszkańców) spowoduje:

- a) zwiększenie frekwencji wyborczej;
- b) zwiększenie natężenia problemu „ludzie” (brak zaangażowania mieszkańców, konfliktów itp.);
- c) zwiększenie udziału wydatków na administrację w całości wydatków osiedli.

Z kolei zwiększenie średniej wielkości osiedla spowoduje:

- a) zwiększenie nasilenia potrzeb w zakresie pomocy społecznej („pomoc potrzebującym”) oraz w zakresie infrastruktury społecznej („klub”);



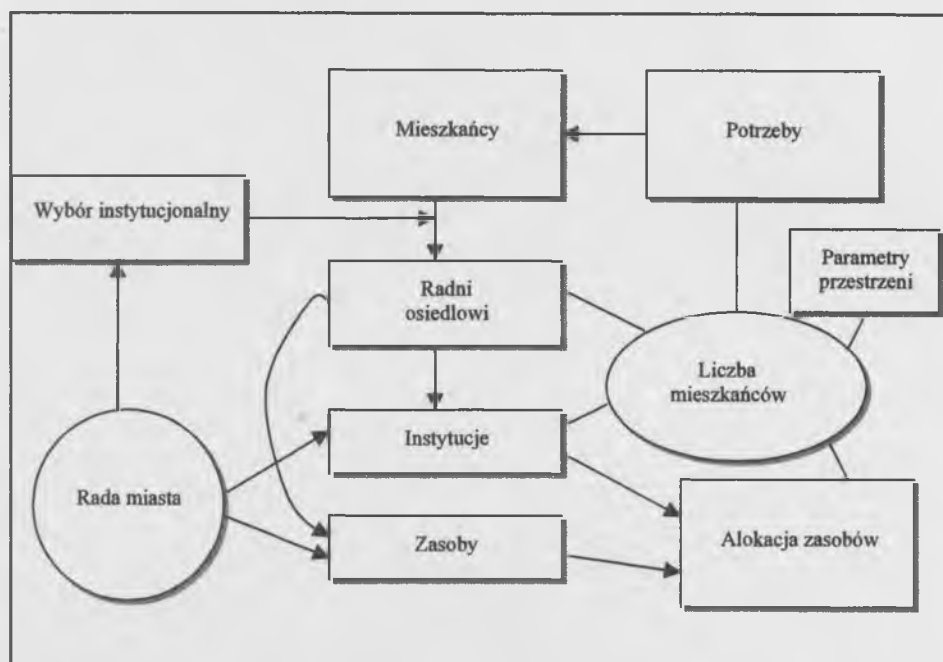
Źródło: opracowanie własne.

Rys. 6. Model związków między wielkością jednostek osiedlowych a cechami tych jednostek

- b) zwiększenie problemu z radnymi (brak aktywności itp.);
- c) zwiększenie współpracy ze szkołami i domami kultury (a także z parafiami i placówkami opieki społecznej);
- d) spadek frekwencji wyborczej.

Trzeba dodać, że powyżej wskazane zależności abstrahują od fizycznego zakorzenienia problemów. Przykładowo, zakłada się, że hipotetyczny podział dużego osiedla bloków na kilka części nie spowoduje zmiany potrzeb. W tym zakresie model wymagałby kalibracji, biorąc pod uwagę parametry powierzchni. Kluczowym czynnikiem różnicującym jest liczba ludności w osiedlu. Jest to jednak w pewnym zakresie związane z parametrami powierzchni, na przykład typem zabudowy i podobnymi charakterystykami. Kontrolowanie zmienności charakterystyk powierzchni i określenie związku tego czynnika z liczbą ludności, pozwoliłoby na bardziej precyzyjny opis działania modelu.

Model ogólny osiedla musi zatem wziąć pod uwagę liczbę mieszkańców jako kluczowy czynnik determinujący procesy systemowe. Rysunek 7 stanowi uszczegółowienie wcześniej przedstawionej propozycji, uwzględniając rolę wielkości osiedla.



Źródło: opracowanie własne.

Rys. 7. Model systemu rad osiedlowych z uwzględnieniem wielkości jednostek (liczba mieszkańców)

Tabela 33. Związki między proporcjami wydatków w poszczególnych sferach a barierami, współpracą z lokalnymi partnerami i potrzebami

Proporcje wydatków	Bariery	Partnerzy	Potrzeby
010 Rolnictwo i łowiectwo			
600 Transport i łączność	Nie - mieszkańcy	Nie - spółdzielnie	
630 Turystyka			Infrastruktura
750 Administracja publiczna	Nie - radni osiedlowi	Nie - parafie	
754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa			Bezpieczeństwo publiczne
801 Oświata i wychowanie	Radni osiedlowi	Parafie; Nie - rady osiedli	Bezpieczeństwo publiczne
853 Opieka społeczna	Nie - miasto, inne	Szkoła	
854 Edukacyjna opieka wychowawcza		Szkoła, miasto	
900 Gospodarka komunalna i ochrona środowiska		Spółdzielnie	
921 Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego		Parafie, domy kultury, inne	Pomoc potrzebującym
926 Kultura fizyczna i sport			Nie - infrastruktura, inne

Źródło: opracowanie własne.

Oprócz modelu zachowania się całego systemu, zebrane dane pozwalają na wskazanie bardziej szczegółowych zależności. Tabela 33 zawiera zestawienie istotnych związków między proporcjami wydatków w poszczególnych sferach a barierami, współpracą z lokalnymi partnerami i potrzebami.

Pokazuje ona, że wyższe wydatki w dziale transportu i łączności łączą się z tym, że mieszkańcy nie stanowią bariery dla tych osiedli, współpraca ze spółdzielniami jest też stosunkowo rzadka. Wydatki w dziale turystyki łączą się z potrzebami w zakresie infrastruktury. Inaczej jest w przypadku kultury fizycznej, gdzie potrzeby akurat nie dotyczą infrastruktury.

4.4.2. Potrzeby

Analiza zebranych danych wskazuje na przewagę potrzeb infrastrukturalnych oraz na duże podobieństwo potrzeb zgłaszanych przez radnych osiedli Poznania i Kalisza. Dane potwierdzają zatem obserwowane od lat siedemdziesiątych uśrednienie potrzeb w polskich miastach oraz dominację potrzeb podstawowych – infrastrukturalnych. Trzeba jednak przypomnieć raz jeszcze, że są to zapotrzebowania zgłaszane przez radnych – z wszystkimi zastrzeżeniami, które się z tym wiążą.

Trzeba też wspomnieć o tym, że niektóre potrzeby infrastrukturalne były po wojnie zaspokajane w formie czynów społecznych, czasami współorganizowanych w miastach przez rady osiedlowe. W latach osiemdziesiątych szczególnie dużo inwestycji dotyczyło budowy kanalizacji, przyłączy gazowych, linii telefonicznych. Przybierały one postać komitetów budowy (Śliwińska 2004). Inicjatywy te były związane z brakami w podstawowej infrastrukturze. Do pewnego stopnia potrzeby tego typu istnieją w dalszym ciągu. Znajduje to, jak można sądzić, odzwierciedlenie w opiniach radnych, którzy patrzą na życie osiedlowe poprzez pryzmat urządzeń infrastrukturalnych. Jednak sytuacja zmieniła się w porównaniu z latami osiemdziesiątymi, gdyż, po pierwsze, część najpilniejszych potrzeb została zaspokojona (np. dotyczących telefonizacji, kanalizacji – Gilowska 1994, 1997). Po drugie w latach osiemdziesiątych mieszkańcy mieli świadomość, że o ile sami nie zadbają o budowę niezbędnej dla nich infrastruktury, nie powstanie ona w bliskiej przyszłości. Mieszkańcy posiadali też „wolne zasoby”, przede wszystkim w postaci czasu, który mogli poświęcić tym działaniom. Po 1990 roku sytuacja się zmieniła. Przekonanie, że gmina zainwestuje w infrastrukturę, przestało być abstrakcyjną mrzonką. Poza tym, same inwestycje stały się bardziej skomplikowane²⁹⁵. Wydaje się też, że zmniejszył się poten-

²⁹⁵ W Poznaniu tzw. inicjatywy z udziałem ludności działają dość dobrze, choć widać zmiany przedmiotu zainteresowań. Od lat dziewięćdziesiątych stosunkowo częściej budowa-

cjał przedsięwzięć, które mogą być realizowane takimi metodami. Potrzeby infrastrukturalne jednak istnieją i są dostrzegane przez radnych.

Wydatki rad nie odzwierciedlają dostrzeganych potrzeb. Należy przypuszczać, że w znacznej mierze jest to nieuniknione. Znaczna część zadań infrastrukturalnych musi (lub powinna) być realizowana z poziomu całego miasta. Są ku temu powody organizacyjne, ekonomiczne, prawne. Nie zmienia to jednak faktu, że radni wskazują na problemy infrastrukturalne, a realizują głównie zadania w innych obszarach. Nie chodzi tu jednak wyłącznie o problem świadomości radnych. Można sądzić, że problem sięga samej konstrukcji rad osiedlowych. Jest to struktura, która w swej istocie nie tyle miała na celu pomoc w realizacji inwestycji infrastrukturalnych (czy innych), lecz stanowiła raczej wdrożenie „idei samorządności” i demokracji. Regulski (2000) wskazuje, że idea odrodzenia samorządu była efektem konstatacji, iż centralizm państwa komunistycznego stanowił barierę rozwojową, której nie można przełamać inaczej niż przez ustrojową zmianę. W efekcie, samorząd terytorialny powstał na bazie idei trójpodziału władzy, decentralizacji, lokalizmu (Jałowiecki 1989; Stoker 1997). Zaspokajanie potrzeb stanowiło ważny, lecz raczej odległy punkt widzenia. Jak już wcześniej wspomniano, Kulesza (1996a) i Kaczmarek (1996) zwracają uwagę na wiele funkcji, które mogą być pełnione przez rady osiedli: informacyjną, kadrową, budowy społeczeństwa obywatelskiego, zarządzanie przestrzenią. Bezpośrednio jednak zaspokajanie potrzeb nie pojawia się. Wydaje się zatem, że w praktyce działania typu: prawidłowe przeprowadzenie demokratycznych wyborów, prawidłowe wydanie i rozliczenie budżetu stały się w znacznej mierze rzeczywistością i wyznacznikiem myślenia o działaniu rad i ich sukcesie. Koncentracja na „formalnej” stronie samorządności, zauważana przez Turską w latach siedemdziesiątych i osiemdziesiątych, ma cechy trwałości. Trzeba przy tym dodać, że sytuacja taka nie jest zapewne spowodowana jedynie błędami radnych, lecz jest efektem istniejącego instytucjonalnego układu konstytuującego prawa do działania poszczególnym podmiotom.

Oczywiście nie istnieją zasadnicze formalne przeszkody, by rady mogły zajmować się zaspokajaniem zapotrzebowań infrastrukturalnych. Jednak trudno wskazać instytucjonalne mechanizmy, które sprzyjałyby aktywizacji rad w zakresie zaspokajania potrzeb infrastrukturalnych. Przeciwnie, istnieją przeszkody prawne, organizacyjne i kompetencyjne.

ne są tym trybem drogi osiedlowe. Miasto pokrywa ok. 50–80% kosztów, inicjatorami są mieszkańcy, którzy tworzą stowarzyszenia celowe dla realizacji inwestycji. Prawo zamówień publicznych poważnie utrudniło prowadzenie takich inicjatyw.

Należy jednak zauważyć, że nie jest kwestią przesądzoną, by rady osiedli mogły i by powinny pełnić funkcję zaspokajania potrzeb mieszkańców. Jest to sprawa dyskusyjna. Wydaje się, że obecnie kwestia ta jest pozostawiona „sama sobie”.

Potrzeby a frekwencja wyborcza

W ramach przyjętego w niniejszej pracy modelu mechanizm wyborczy traktowany jest jako mechanizm transmisji informacji na temat preferencji mieszkańców. Jest to zatem narzędzie służące ostatecznie poprawie dobrobytu mieszkańców. Trzeba jednak pamiętać, że takie podejście jest kontestowane – jak już wcześniej wspomniano. Nawet traktowanie wyborów jako mechanizmu transmisji informacji na temat preferencji samych głosujących (a nie ogółu mieszkańców) nie jest oczywiste i powszechnie akceptowane.

Trzeba zauważyć, że biorąc pod uwagę wydatki, jedynie w przypadku bezpieczeństwa publicznego dał się zaobserwować oczekiwany związek między deklarowanymi potrzebami a realizowanymi wydatkami. Jak chodzi o relację między frekwencją a potrzebami, analizy pokazują, że wyższy poziom problemów związanych z „ludźmi” (biernością mieszkańców, konfliktami, słabą pracą radnych w danym osiedlu), łączy się z wyższą frekwencją. Waga innych problemów nie wiąże się z frekwencją wyborczą. Co więcej, nawet wspomniany związek stanowi, jak można sądzić, pochodną wielkości osiedla. Frekwencja wyborcza jest słabo zróżnicowana ze względu na typ wydatków, a czynnikiem determinującym jest liczba mieszkańców osiedla. Mniejsze jednostki cechują się wyższą frekwencją oraz wyższym poziomem wydatków na administrację.

Zatem mechanizm wyborczy nie stanowi „pasa transmisyjnego” do przekazywania informacji na temat preferencji. Pojawia się w związku z tym pytanie o funkcję wyborów do rad osiedlowych. Problem odnosi się do bardzo obszernej literatury dotyczącej, między innymi, motywacji wyborców²⁹⁶. W zgodzie z założeniami powyżej wskazanego modelu związanego z działaniem rad osiedlowych, można pominąć, dla uproszczenia, ideologiczny (czy też związany z kierowaniem się wartościami) aspekt głosowania i przyjąć za Colemanem (1990), że głosowanie wynika z kierowania się interesem. Chodzi tu o sam akt głosowania (którego alternatywą jest pozostanie w domu), w którym użyteczność płynąca z zależności między dokonywanym wyborem a konsekwencjami, w postaci osobiście odczuwanych korzy-

²⁹⁶ Dyskusja na ten temat jest bardzo rozległa. Przegląd literatury zawierają na przykład prace Cześniaka (2003), Muellera (1989), Lewina (1991), Lipseta (1998), Sartoriego (1998).

ści z danej decyzji, jest jednym z elementów procesu decyzyjnego. Głosowanie jest zatem pewną inwestycją, która będzie opłacalna wówczas, gdy oczekiwane korzyści z aktu głosowania (i przekazania informacji na temat preferencji głosującego) będą wyższe od kosztów²⁹⁷. Coleman zwraca uwagę, że współcześnie niepewności związane z reprezentacją interesu wyborcy przez wybranych przedstawicieli są tak duże, że podstawowe znaczenie przy podejmowaniu decyzji o udziale w wyborach mają koszty wynikające z nacisku otoczenia. Zatem obecność nieformalnych instytucji, sankcjonowanych za pomocą opinii sąsiedzkiej ma znaczący wpływ na podjęcie decyzji o głosowaniu. Dane z Poznania zdają się, pośrednio, potwierdzać stanowisko Colemana. Istotnym czynnikiem różnicującym frekwencję jest liczba mieszkańców osiedla. Im mniejsze osiedle, tym wyższa frekwencja. Oczywiście, pamiętając o niebezpieczeństwach błędu ekologicznego, należy tę zależność traktować ostrożnie, raczej jako hipotezę, choć mającą mocne podstawy²⁹⁸.

Wyższa frekwencja w małych osiedlach oznacza, że wybrani przedstawiciele podlegają silniejszej kontroli ze strony swoich sąsiadów. Jednocześnie możliwości działania są tam raczej mniejsze ze względu na proporcjonalnie mniejsze środki i stosunkowo wyższą proporcję środków przeznaczaną na administrację. W efekcie, frustracja radnych jest wyższa. Problemem małych osiedli są ludzie, co zapewne związane jest z bezpośrednim charakterem kontaktów.

²⁹⁷ Przyjmujemy tu standardowe założenie modeli behawioralnych o maksymalizującym charakterze ludzkich działań. Zakładamy, że „jest mało prawdopodobne, by jednostki podejmowały działania pociągające za sobą koszty, jeśli nie będą się spodziewały znacznych wymiernych korzyści w kategoriach ich własnej funkcji użyteczności” (Buchanan 1997, s. 145). Oczywiście wielu autorów ma zastrzeżenia wobec takiego podejścia. Na przykład Coleman, przyjmując analogiczne założenia, wskazuje, że zachowanie osób uzależnionych (*addictive behaviour*), jest niezgodne z taką logiką. Wielu autorów całkowicie odrzuca podejście oparte na założeniu o maksymalizującym charakterze ludzkich działań.

²⁹⁸ Przeprowadzone badania nie dotyczyły kwestii aktywności wyborczej jako zmiennej zależnej. Ewentualna bezpośrednia weryfikacja modelu Colemana wydaje się dość trudna, ze względu na niskie wskaźniki partycypacji w osiedlowych wyborach. Można jednak zaprojektować badania zawierające komponent jakościowy, do których należałoby dobrać osoby, które brały udział w wyborach. Ustalone na tej podstawie determinanty partycypacji można by przetestować w badaniach ilościowych w jednym z małych osiedli, gdzie frekwencja jest wysoka oraz w dużym, gdzie frekwencja jest mała. Problem jednak w tym, że gdy badamy aktywność wyborczą, mamy do czynienia z procesem, zaś badanie dynamiczne tego typu zjawisk jest trudne, gdyż pojawia się tu „zależność od szlaku” (*path dependance*). Nieprzewidywalne z góry czynniki mogą się pojawić w przyszłości i ich wpływ na badany proces może być znaczny.

Natomiast generalnie niski poziom frekwencji wyborczej w wyborach rad osiedli jest, w świetle powyżej przyjętych założeń, efektem niskiej atrakcyjności wyborów - z punktu widzenia poszczególnych mieszkańców. Amorficzny charakter systemu rad osiedlowych, dodatkowo wzmocniony przez niejasność reprezentacji interesów w wyborach, powoduje, że z punktu widzenia mieszkańca odpowiedź na pytanie „Co właściwie mogę osiągnąć głosując, czego nie mógłbym osiągnąć nie głosując?” brzmi najczęściej: „Nic”, lub „Bardzo niewiele”. Jest to zgodnie z podejściem instytucjonalnym, głoszącym, że wzorem załatwiania spraw, który dominował do 1990 roku i stanowi wciąż „podręczny zasób wiedzy”, jest poszukiwanie sieci typu koleżeńsko-rodzinnego. Poprzez takie kontakty dokonywała się i dokonuje artykulacja interesów²⁹⁹. Personalizacja relacji prowadziła do sytuacji, w których „dojścia” stanowiły podstawowy mechanizm instytucjonalny, służący realizacji interesów. Jak dowodzi Williamson (2000), zmiana instytucjonalna w tym zakresie zachodzi stosunkowo wolno, w perspektywie lat i dziesięcioleci. Można zatem domniemywać, że dla wielu mieszkańców głosowanie nie jest efektywnym sposobem dbałości o własny interes, gdyż skuteczniejsze jest - w ich mniemaniu - dotarcie do odpowiedniego decydenta oraz przekonanie go do swojej racji. Nie jest ważne w tym momencie, czy taki osąd jest trafny³⁰⁰. Istotne jest to, że przekonanie takie czyni głosowanie aktem irrelevantnym³⁰¹.

Analiza frekwencji wyborczej pokazuje zatem, że istotny wpływ na poziom frekwencji ma „gęstość” relacji społecznych, będąca pochodną wielkości osiedla, nie zaś typ potrzeb. Trudno odpowiedzieć na pytanie, jakie konsekwencje niesie taka sytuacja. Wydaje się jednak, że słabe zależności między poziomem frekwencji wyborczej a potrzebami, przy jednoczesnej silnej zależności między wielkością jednostek a frekwencją wyborczą, pozwalają sądzić, że system rad osiedlowych ma w dużej mierze charakter wewnętrzny i zamknięty: zużywa zasoby w ramach „zamkniętego obiegu”, w małym stopniu produkując sygnały, które mogłyby przynosić korzyści zewnętrzne (*positive externalities*). Frekwencja wyborcza nie jest wskaźnikiem

²⁹⁹ Pisze o tym Jałowiecki (1991) oraz wielu innych autorów.

³⁰⁰ Podejście zaproponowane przez Thomasa i Znanieckiego sugeruje, że trafność przekonań nie ma znaczenia. Jeśli przekonanie istnieje, to urzeczywistnia się ono poprzez swoje konsekwencje.

³⁰¹ Oczywiście w pewnym zakresie. Nacisk otoczenia, jak sugeruje Coleman, może spowodować pójście na wybory, mimo przekonania o bezsensowności takiego kroku. Podobnie mogą się pojawić lokalne sytuacje, gdy głosowanie staje się rozsądne - np. gdy pojawia się niebezpieczeństwo, że wybory wygra grupa będąca w stanie forsować interesy zagrażające danej osobie.

wagi i pilności potrzeb czy ich typu, lecz funkcją wielkości jednostki. Oczywiście zróżnicowanie frekwencji ze względu na wielkość jednostek może mieć charakter kontyngentny³⁰² – bez znaczenia dla funkcji zaspokajania potrzeb, jednak niewiele wskazuje na to, by tak było.

Frekwencja wyborcza pełni funkcję legitymizacyjną, zapewniając prawomocność wybranym organom. W tym zakresie legitymizacja osiedli w Poznaniu jest zróżnicowana, gdyż poziom frekwencji waha się od kilku do prawie 50% w poszczególnych osiedlach. Patrząc jednak na całość miasta, przy dwunastoprocentowej (średnio) frekwencji wyborczej, prawomocność rad jest dyskusyjna³⁰³.

4.4.3. Wybór instytucjonalny

Wybór rozwiązań konstytucyjnych oraz szczegółowych, dotyczących jednostek pomocniczych gmin, był – jak się wydaje – pochodną przekonania, że decentralizacja i demokratyzacja są korzystne dla obywateli (Kaczmarek 1996). Rady miały też być instrumentem budowy społeczeństwa obywatelskiego. Poszczególne rozstrzygnięcia były jednak w dużej mierze przyjmowane intuicyjne, brakowało bowiem wzorów, a doświadczenia innych krajów miały ograniczone zastosowanie (Regulski 1997). Wysoki poziom niepewności spowodował, że do pewnego stopnia przy wyborach instytucjonalnych dotyczących rad osiedli kierowano się ostrożnością. Przyjęte rozwiązania można opisać jako próbę stworzenia „gminy w miniaturze”.

Z wyjątkiem Krakowa w większości miast rady uzyskały niewielkie środki i małą odpowiedzialność. W efekcie, przyjęte lokalnie rozwiązania doprowadziły do marginalizacji rad, a sytuacja ta utrwaliła się. Chmielnicki (2002) oraz Mączyński (2002) zwracają uwagę na nieadekwatność działania rad osiedli w relacji do oczekiwań mieszkańców. Autorzy sugerują też zmiany ustawodawstwa w tym zakresie³⁰⁴. Podejście badaczy wydaje się

³⁰² Badania na temat samorządów i wzorów działań zbiorowych pokazują też trudności metodologiczne. Turska wskazuje, że zróżnicowanie uwarunkowań („czynniki kontekstowe”) prowadzi do odmiennych efektów. Podobny poziom zróżnicowań (choć dotyczący innych czynników) stwierdził Kryczka w badaniach dotyczących osiedli lubelskich. Na tej podstawie można przypuszczać, że możliwe są sytuacje, gdy kontyngentne wartości wielu czynników mają istotny wpływ na funkcjonowanie samorządu. Zatem typologia społeczności, ze względu na charakter działań zbiorowych, z trudem daje się uzasadnić w sposób przyczynowy. Podane uzasadnienia historyczne nie pozwalają na ustalenie wzoru zmian.

³⁰³ Jako że nie ma w Poznaniu prognozy wyborczej, w sensie formalnym wybory są ważne.

³⁰⁴ Krytyczne stanowisko na temat działania rad osiedlowych prezentuje także Bartkowski (2003).

o tyle uzasadnione, że modyfikacje systemu na poziomie gmin wydają się trudne do przeprowadzenia.

Rady stanowią margines dla całości działań miasta – jeśli spojrzeć pod kątem budżetu. Możliwości osiągnięcia ewentualnych korzyści poprzez wprowadzenie zmian są zatem małe – w porównaniu do znaczenia działań w innych obszarach. Dodatkowo, mimo swej marginalności, rady wyewoluowały i mają postać grupy nacisku, która w wyniku zmian może raczej stracić niż zyskać. W związku z tym zmiana *status quo* wymagałaby dużych inwestycji, które leżą poza zakresem „opłacalności” decydentów miejskich. Mikułowski-Pomorski (1996) dowodzi, że osiedla nie mają praktycznie uprawnień, nie uczestniczą twórczo w życiu miasta, natomiast są w stanie wetować rozwiązania wyższego poziomu władzy samorządowej.

Roboczo można postawić tezę, że zważywszy na ilość zasobów, jakie rady mają do dyspozycji, i na ich realne działanie, przeprowadzanie *de facto* pięcioprzymiotnikowych wyborów stanowi nadmierną formalizację, nieefektywną względem oczekiwań. W tych warunkach model kaliski, gdzie rady wybierane są podczas zebrań ogólnych mieszkańców, ma swoje zalety. Jest to rozwiązanie bliskie modelowi komitetowemu, zaś siła legitymizacyjna w większości przypadków wydaje się wystarczająca.

Rady osiedlowe jako komitety

Sposób działania rad osiedlowych w Poznaniu i Kaliszu pozwala na twierdzenie, że mają one *de facto* formę zbliżoną do komitetów. Według definicji Sartoriego (1998), komitet to grupa osób: a) bezpośrednio się ze sobą kontaktujących (czyli w zasadzie nie większa niż 30 osób), b) trwała i zinstytucjonalizowana, c) stojąca w obliczu strumienia decyzji. Choć wydaje się, że komitety mają kruche podstawy, występują one dość często i są zwykle efektywnym sposobem podejmowania decyzji – powiada Sartori.

Gdy przyjrzeć się działaniu rad osiedlowych w Poznaniu, okazuje się, że posiadają one cechy pozwalające zaliczyć je do komitetów. Rady liczą najczęściej 15–22 osób, choć zwykle grono rzeczywistych aktywistów jest węższe. Działacze kontaktują się ze sobą i spotykają się. Znaczącą rolę odgrywa stosunkowo trwała grupa osób aktywnych, które mobilizują innych, lecz najczęściej same podejmują decyzje. Z tego względu podejmowanie decyzji rzadko przybiera postać starcia racji, rozstrzyganego proceduralnie. Procedury decyzyjne mają ramy formalnych głosowań, lecz radni w poszczególnych radach wypracowują elastyczne metody podejmowania decyzji. Ostatecznie mechanizm głosowania jest powszechnie stosowany, lecz w pewnej mierze stanowi on raczej symboliczne zwieńczenie wcześniejszych uzgodnień. Taki obraz daje się ustalić na podstawie obserwacji uczestniczącej oraz

wywiadów z radnymi i jest on zgodny z modelem zaprezentowanym przez Sartoriego.

W tych, nielicznych, przypadkach, kiedy dochodziło do ujawnienia się sprzecznych interesów³⁰⁵, rady nie były ciałem, które mogłoby stanowić arenę artykulacji interesów i poszukiwania rozwiązań. Dokładniej mówiąc, rady oczywiście stanowiły miejsce artykulacji interesów, lecz nie były miejscem równoważenia sprzeczności. Mechanizm decyzyjny, który daje się odtworzyć w takiej sytuacji, polegał na dążeniu do marginalizacji przeciwników. Ujawnienie się sprzecznych interesów tworzyło sytuację nierównowagi z dwoma (lub więcej – w zależności od liczby stron sporu) potencjalnymi stanami równowagi, mającymi postać eliminacji rzeczywistego dostępu drugiej strony do podejmowania decyzji. Sytuacje konfliktowe tego typu zdarzają się jednak dość rzadko. Jest to związane z małą aktywnością samych radnych oraz mieszkańców, a także z tym, że konflikty artykułowane są często „obok” rad osiedlowych – z wykorzystaniem mediów, radnych rady miasta.

Trzeba też zauważyć, że zdarzają się sytuacje, gdy rady pełnią aktywną rolę. Na przykład na jednym z poznańskich osiedli rada pośredniczyła w negocjacjach między firmą budującą centrum handlowe a mieszkańcami, co doprowadziło do uzyskania konsensusu między firmą a protestującymi mieszkańcami. Trudno stwierdzić, jakie przyczyny powodują, że rada pełni efektywnie funkcję mediacyjną w pewnych sytuacjach, zaś w innych sytuacjach konflikt przynosi dezintegrację wewnątrz rady lub wykorzystuje się inne ścieżki artykulacji – poza radą. Może to być spowodowane różnicami przedmiotu konfliktu, poziomem zaangażowania samej rady w daną sytuację lub czynnikami incydentalnymi.

Ważnym czynnikiem, wpływającym na działanie rad, jest ich wewnętrzna dynamika funkcjonowania. Należy też pamiętać, że model komitetowy oparty jest na „ucieraniu się” procedur i rozwiązań³⁰⁶. To jednak powoduje, że ustalony ewolucyjnie stan równowagi jest trudny do zmiany. W momencie, gdy rada – komitet ustabilizuje się, pojawiają się dodatkowe koszty „wejścia” – np. z nowym projektem, potrzebą itp. Co więcej, im dłużej działa komitet, tym koszty wejścia zwiększają się, gdyż współpraca wewnątrz komitetu jest oparta na narastającej liczbie uzgodnień, wzajemnych zobowiązań itp. W efekcie, upływ czasu stabilizuje komitety (*ceteris paribus*). W takiej sytuacji pojawienie się alternatywnych potrzeb (np. w postaci nowej grupy mieszkańców, która chciałaby, by jej interesy były reprezentowane) jest coraz mniej prawdopodobne. Jeśli bowiem nowe interesy byłyby niespójne

³⁰⁵ Przykładem może być budowa pola golfowego na terenie osiedla Krzyżowniki w Poznaniu (Milewicz 2006).

³⁰⁶ Sartori uznaje to za korzystną cechę komitetów.

z już realizowanymi, oznaczałoby to pojawienie się stanu nierównowagi. Z punktu widzenia potencjalnych nowych chętnych do rywalizacji w wyborach, muszą oni wkalkulować nie tylko koszty wejścia i prezentacji swojego stanowiska, ale także koszty koniecznej walki o taki stan równowagi, która zmarginalizuje aktualny *establishment*. Istniejący kształt komitetów ma postać modelu „zwycięzca bierze wszystko”, nie zaś areny, na której pojawiają się konkurencyjne stanowiska i każdorazowo dochodzi do dyskusji prowadzącej do wypracowywania stanowiska w danej sprawie. Wydaje się, że osiedla działają raczej jak „komitety jednego problemu”. W momencie, gdy istnieje dany problem (obszar zainteresowań), możliwość pojawiania się alternatywnych spraw – zmniejsza się. Jest to związane głównie z małymi zasobami posiadanymi przez osiedla. Skutkuje to brakiem potencjału instytucjonalnego, który mógłby dopomóc w radzeniu sobie ze złożonymi problemami i większą liczbą spraw wymagających rozstrzygnięć.

Nie znaczy to jednak, że rady muszą z konieczności mieć charakter zamknięty na nowe środowiska, pomysły i potrzeby. Wskazany powyżej model podpowiada jednak, że najbardziej prawdopodobnym mechanizmem ich pojawienia się jest kooptacja. Zwykle kooptacja traktowana jest jako mechanizm „pacyfikacji” oponentów, pewnego rodzaju przekupstwo³⁰⁷. W przypadku rad mechanizm jest zapewne bardziej złożony, lecz sam mechanizm zdaje się odgrywać znaczącą rolę.

Przedstawiony model może sprawiać wrażenie, że rady przekształcają się w niedemokratyczne i niereprezentatywne struktury o charakterze klikowym czy też paternalistycznym. Nie jest to sprawa oczywista i należy ją postrzegać na tle potrzeb oraz posiadanych zasobów. W wielu przypadkach problemem jest raczej brak chętnych do działania³⁰⁸ oraz apatia mieszkańców. Kooptacje są najczęściej, jak się wydaje, wynikiem aktywności samych radnych, którym udaje się zmobilizować do działania osoby z pomysłami. Istniejący system jest sprawny w sytuacji „braku podaży” pomysłów i aktywności. Jednocześnie jednak neutralizuje pojawienie się nowych interesów i nie jest w stanie pełnić roli bilansowania interesów.

Skąd jednak bierze się niestabilność systemu w sytuacji pojawienia się sprzeczności interesów? Wolno sądzić, że zasoby rad są zbyt małe, jeśli interesy mają dużą skalę, przekraczającą osiedle. Jeśli rada może jedynie pełnić rolę drugorzędnego partnera, zaś jej wpływ na podejmowane decyzje jest mały, to wówczas starcie racji w ramach rady przynosi jedynie koszty i nie-

³⁰⁷ Na przykład włączenie przywódców związków zawodowych do zarządu poprawia ich sytuację, zaś osłabia pracowników, gdyż pozwala „utemperować” najbardziej aktywnych reprezentantów.

³⁰⁸ Warto raz jeszcze przypomnieć, że w Poznaniu zdarzyły się przypadki, że wybory do rad nie mogły się odbyć ze względu na brak kandydatów.

wiele korzyści. Rozwiązanie możliwe do wypracowania na poziomie osiedla nie przekłada się na możliwości decyzyjne. Brak też mechanizmów instytucjonalnych, pozwalających na działanie i podejmowanie decyzji w sprawach ponadlokalnych.

Komitety a legitymizacja

Komitetowy sposób działania rad rodzi pewne niebezpieczeństwa. Komitety stwarzają problemy z reprezentacją, na co zwróciła uwagę Lewenstein (1999). O ile więzi miejskie są zbyt słabe, by na nich oprzeć reprezentację interesów, to komitety grożą powstawaniem klik (koterii)³⁰⁹. W badanych miastach rady można traktować jak komitety o ustalonej formalnie procedurze wyłaniania członków – w drodze wyborów. Co więcej, odmienna jest metoda wyborów. Komitety typu kaliskiego, wybierane przez głosowanie na zebraniach ogólnych, mają stosunkowo małe zasoby do dyspozycji i są raczej słabiej umocowane. Modelowo niosą one ze sobą wyższe niebezpieczeństwo powstawania klik. Natomiast komitety w wersji poznańskiej mają do dyspozycji stosunkowo większe zasoby i są mocniej zalegitymizowane – co wiązać się powinno ze stosunkowo mniejszym niebezpieczeństwem powstawania klik. Jednak niska frekwencja wyborcza niweluje tę potencjalną zaletę. Z kolei legitymizacja nie jest, jak się wydaje, wystarczająco silna, by rady mogły pełnić funkcje mediacyjne. Taką funkcję rady czasami pełnią, lecz wynika to raczej z okoliczności okazjonalnych (np. cech osobistych przywódców) niż z przygotowania instytucjonalnego rad do jej pełnienia.

Biorąc pod uwagę komitetowy kształt działania rad osiedlowych, organizacje pozarządowe mogą do pewnego stopnia być substytutem rad osiedli lub pełnić mogą rolę uzupełniającą. Włączenie organizacji pozarządowych w struktury osiedlowe może polepszyć jakość funkcji reprezentacyjnej. Nie jest to jednak korzyść pojawiająca się automatycznie. Cytowane wcześniej prace wskazują na możliwe trudności związane z angażowaniem organizacji pozarządowych.

4.4.4. Radni

Omawiane powyżej badania, dotyczące uczestnictwa obywateli w działaniach na rzecz swojego otoczenia, pokazują, że od lat siedemdziesiątych postawy wycofania się były dość powszechne. Rok 1990 przyniósł, wraz z odrodzeniem samorządu terytorialnego, falę aktywności obywatel-

³⁰⁹ Z tego punktu widzenia partie polityczne mają swoje zalety, na co zwracają uwagę Grabowska i Szawiel (2003). Gąciarz (2004) z kolei zajmuje krytyczne stanowisko wobec roli partii politycznych.

skiej. Na działalność publiczną zdecydowało się wiele osób, które wcześniej nie miały takich doświadczeń. Wkrótce jednak, jak pokazuje Zakrzewska-Manterys, nastąpił, przynajmniej w pewnym zakresie, powrót pesymizmu dotyczącego aktywności publicznej. Nie jest ona bowiem sprawą oczywistą i trwale przypisaną do demokratycznego porządku. Jak wskazał Olson, to pojawienie się aktywności prospołecznej wymaga wyjaśnienia. Prezentowane wcześniej badania Machaj, Zakrzewskiej-Manterys, Lewenstein, a w pewnym zakresie także Dzieniszewskiej-Naroskiej wskazują, że aktywność publiczna łączy się z przewyciężaniem apatii i bierności, budowaniem szerszego, obywatelskiego widzenia życia społeczności lokalnej. Pesymizm wynika z rozczarowania i prowadzi do wycofania, a nie do aktywności.

Inne stanowisko przyjmuje Oliver, wskazując, że pesymizm odnoszący się do aktywności innych skłania do własnej aktywności, działacze postępują według zasady: „jeśli ja tego nie zrobię, nikt inny na pewno nie”. Cytowane wcześniej badania Wiatra pokazują, że wartości elit lokalnych nie sprzyjały aktywizacji. Elity widziały społeczności lokalne raczej w roli biernego obserwatora niż w roli aktywnego partnera. Wyniki te można interpretować jako zgodne z koncepcją Oliver³¹⁰.

Prezentowane badania, dotyczące radnych samorządów osiedlowych Poznania, nie potwierdzają jednak hipotez Oliver. Radni mocno zaangażowani nie różnią się w swych opiniach na temat aktywności obywatelskiej od radnych mniej zaangażowanych. Jak można tłumaczyć te wyniki? Po pierwsze pewną rolę może odgrywać odmiennność polskiej i amerykańskiej tradycji demokratycznej. Wszak zaangażowanie obywatelskie w USA jest dużo większe niż w Polsce i ma podłoże samoorganizacyjne. Inny jest też wzór historyczny (*path dependance*), który doprowadził do istniejącej sytuacji w jednym i drugim kraju. Po drugie pewne znaczenie może mieć także moment historyczny. Mimo że badania w Poznaniu przeprowadzone były kilkanaście lat po odrodzeniu się samorządu terytorialnego, wzory zachowań obywatelskich są wciąż w trakcie tworzenia, podczas gdy w USA sytuacja w tym zakresie jest dużo bardziej ustabilizowana. Po trzecie należy pamiętać o tym, że model Oliver składa się z kilku czynników, a badania empiryczne autorki pokazały, iż dwa z nich są istotne: pesymizm na temat innych oraz wykształcenie. Być może kontrola zmiennej wykształcenie (podobnie jak pozostałych: interesu w tworzeniu dobra wspólnego, kosztów aktywności oraz zakresu sieci społecznych) mogłaby prowadzić do ujawnienia się ba-

³¹⁰ Oczywiście zbieżność ta wymagałaby bliższej analizy. Nawet jeśli działacze prezentują pesymizm na temat aktywności innych, to ich działanie nie jest dobrowolną pracą na rzecz dobra publicznego, ale pracą, za którą uzyskują wynagrodzenie.

danego związku. Posiadane dane nie dają jednak możliwości kontrolowania tych zmiennych. Wydaje się jednak, że to nie pesymizm na temat aktywności innych jest czynnikiem skłaniającym Polaków do aktywności publicznej.

Radni silniej zaangażowani stosunkowo częściej inicjują współpracę ze szkołami oraz uznają, że bariery w działaniu rad są powodowane przez miasto jako partnera. Jednocześnie za przeszkodę nie jest przez nich uznawana wielkość dostępnych środków. O ile trudno jest zinterpretować współpracę ze szkołami, to dwie pozostałe zależności zdają się wskazywać na to, że kłopoty w działaniu nie biorą się z braku środków, lecz z barier administracyjnych w kontaktach z miastem.

Problemy z pracą radnych są silniej dostrzegane w dużych jednostkach, gdzie niższa jest też frekwencja. Gdyby pamiętać, że brak chętnych do kandydowania jest przeszkodą, jaką niektóre rady już napotkały, wydaje się, że zwiększenie aktywności musi się wiązać z jakąś formą subsydiowania działalności radnych lub potencjalnych radnych, by skłonić ich do aktywności. Dla pewnej części mieszkańców wybór, czy działać w radzie osiedlowej, czy też nie, w ogóle nie istnieje, gdyż nie wiedzą oni o istnieniu rad. Inni mogą być gotowi zainwestować: głosując, kandydując czy też działając – mniej lub bardziej intensywnie. Z punktu widzenia mieszkańca istnieje pewien optymalny stan zaangażowania, biorąc pod uwagę: zasoby (czas), odczuwane potrzeby (np. brak poczucia bezpieczeństwa), oczekiwanie, że inni coś zrobią, poziom lenistwa monopolisty (gminy lub jej agend) w działania na rzecz mieszkańców.

Przyjmując, że celem jest zwiększenie zaangażowania obywateli, można zaproponować poniższy model. Bazuje on na wynikach przeprowadzonych badań i stanowi propozycję do ewentualnego przetestowania. Zaangażowanie w prostym modelu jest funkcją: a) bezpośredniego interesu (np. braku poczucia bezpieczeństwa); b) posiadanych zasobów (wcześniejsze doświadczenie w działalności publicznej; posiadanie zasobów – np. czasu wolnego); c) obecności zachęt (finansowe i inne – także społeczny szacunek³¹¹) na tle kosztów zaangażowania.

$$Z = f(I, Z_s, Z_h, 1/\text{koszty})$$

gdzie:

Z – zaangażowanie

I – interes

Z_s – zasoby

Z_h – zachęty

³¹¹ Może to oznaczać sytuację, gdy produkcja szacunku ukierunkowana jest na produkcję zelotów w sensie Colemanowskim.

Model ten wymaga wielu uszczegółowień. Przede wszystkim wydaje się, że w przypadku dużych jednostek poziom zachęt musi być większy niż dla mniejszych, gdzie kontakty są stosunkowo silniejsze. Poza tym, model powinien uwzględniać aspekt dynamiczny: także niepewności i prawdopodobieństwa związane z działaniami oraz dyskontowanie tych niepewności. Wątpliwe działanie rad jest w pewnej mierze możliwe do wyjaśnienia przez to, że działanie w strukturach rad jest coraz bardziej kosztowne. Na przykład wartość czasu wzrosła gwałtownie w porównaniu z początkiem lat dziewięćdziesiątych. Z wypowiedzi badanych można też wyciągnąć wniosek, że rola reprezentacji interesów przez radnych jest bardzo kosztowna. W sytuacji, gdy grupa mieszkańców zgłosi się z jakimś nowym problemem do radnego, zaangażowanie się oznacza zwykle duże koszty. Radny musi zwykle sprawdzić, choćby ogólnie, tło sprawy – czy na przykład nie jest wprowadzany w błąd. Sprawy mają zwykle charakter konfliktowy, co oznacza ze strony radnego włączenie się w spór. Jest to czasami kosztowne emocjonalnie. Jest to też niewygodne, gdyż naraża na spory z sąsiadami, zaciąganie zobowiązań itp. Z punktu widzenia radnego rozsądną strategią jest angażowanie się jedynie w te sprawy, które go bezpośrednio dotyczą i unikanie wszelkich innych. Straty, które można ponieść poprzez stosowanie takiej strategii są stosunkowo niewielkie, gdyż wybory często można wygrać, angażując najbliższych sąsiadów. W efekcie, jak się wydaje, dla części radnych uczestnictwo jest rodzajem „polisy ubezpieczeniowej”, jest to niewielka inwestycja, możliwe jest minimalizowanie kosztów, a w pewnych sytuacjach mandat radnego może się przydać (gdy na przykład pojawi się plan zmiany przebiegu drogi w sąsiedztwie lub budowy sklepu itp.). Uzyskanie większego poziomu reprezentatywności (w sensie *accountability*), czyli zdolności radnych do reprezentowania interesów lokalnych, nawet jeśli nie dotyczą ich osobiście wymaga: (a) zwiększenia zasobów radnych lub (b) obniżenia kosztów ich działania (lub jednego i drugiego jednocześnie)³¹².

4.4.5. Zasoby

Wywiady z radnymi dają bardzo negatywny obraz mieszkańców, którzy są – zdaniem radnych – mało aktywni, roszczeniowi i niechętni do współpracy. Z kolei zasoby finansowe przekazywane radom przez miasto są

³¹² Model też daje się rozszerzyć na działania publiczne mieszkańców. Brak zaangażowania mieszkańców w prace nad planami zagospodarowania przestrzennego (przy jednoczesnej gotowości do protestów, gdy „jest już za późno” na dyskusję lub gdy pojawiają się konsekwencje zatwierdzonego prawa) jest – w ramach powyższego modelu – racjonalnym sposobem postępowania.

niewielkie. W przypadku Kalisza są to środki wręcz symboliczne. W Poznaniu również kwoty te są bardzo małe. Dlatego też można sądzić, że głównym sensem działania rad osiedlowych powinno być tworzenie infrastruktury instytucjonalnej, pozwalającej na kapitalizację zasobów społecznych³¹³. Mimo współpracy z parafiami, szkołami, spółdzielniami mieszkaniowymi sukcesy w kapitalizacji zasobów społecznych wydają się ograniczone. W szczególności przykład poznańskich rad pokazuje, że w relacjach między radami osiedlowymi istnieje raczej rywalizacja niż gotowość do współpracy. Zatem, być może, zasoby społeczne są wątkie (brak potencjału współpracy itd.) lub radnym brakuje umiejętności w pozyskiwaniu mieszkańców (i innych partnerów) do współpracy. Trzeba jednak dodać, że rady pełnią niewątpliwie rolę aktywizacyjną. Jednak zakres tej aktywizacji jest dość ograniczony i nie wydaje się, by mogło dojść do jego samoistnego wzrostu.

4.4.6. Instytucje

Jak już wspomniano, instytucje – rozumiane jako społecznie zdefiniowane wzory postępowania – cechują się pewną inercją. Instytucje regulujące działanie rad osiedlowych mają w dużej mierze charakter formalnych uregulowań. Jednak ich rzeczywiste działanie jest złożone i wiąże się z udziałem instytucji nieformalnych.

Bardzo istotną instytucją, wyznaczającą działania rad osiedlowych, są spotkania radnych. Przeprowadzone badania pozwalają na stwierdzenie, że posiedzenia rad odbywają się sprawnie i bez zakłóceń. Istnieje pewne zróżnicowanie formuł prowadzenia obrad, lecz nie wpływa to – jak się wydaje – na jakość spotkań i ich wyniki. Przebieg tych spotkań świadczy o sprawności działania organów w tym zakresie. Dla mieszkańców organizowane są specjalne dyżury radnych (raz w miesiącu, dwa razy w miesiącu bądź co tydzień – w zależności od osiedla), na których mogą oni zgłaszać swoje sprawy. Na zaproszenie rad pojawiają się też jako goście osoby z delegatur urzędu miasta, policji itp. Zatem istnieje kanał komunikacji między radami a mieszkańcami. Dyżury, jak wynika z wypowiedzi informatorów, nie zawsze odbywają się systematycznie (dlaczego angażowanie się w sprawy lokalne nie leży w interesie radnych – przedstawiono powyżej). Ponadto mieszkańcy pojawiają się raczej rzadko.

Ważnym kanałem komunikacji z mieszkańcami są też gazetki osiedlowe. Jednak analiza statystyczna wskazała, że ich wydawanie nie ma różnicującego wpływu na wydawanie środków. Co istotne, wydawanie gazetek nie

³¹³ W teorii ruchów społecznych mówi się w tym kontekście o mobilizacji zasobów.

wiąże się z liczbą mieszkańców ani z frekwencją wyborczą – głównymi czynnikami różnicującymi stwierdzonymi dla innych elementów modelu działania rad. Wydawanie gazetek ma zatem neutralny charakter.

Podobnym przypadkiem jest system grantowy. Jest to formalna instytucja regulująca działania inwestycyjne rad. Funkcjonuje ona sprawnie i przynosi dobre wyniki. Jest korzystna dla miasta, gdyż daje pewne możliwości sterowania działaniami rad w sposób nieadministracyjny. Jednocześnie system grantowy jest krytykowany, czasami bardzo gwałtownie. Krytyczne nastawienie można przypisać negatywnym emocjom radnych proponujących projekty, które przegrały. Wydaje się jednak, że problem jest poważniejszy. Badania pozwalają na stwierdzenie, że jednym ze źródeł problemów była niejasna procedura konkursowa, która ukształtowała się na początku działania tego systemu.

Modelowo bowiem, z punktu widzenia procedury, a nie przedmiotu konkursu system grantowy można opisać w sposób następujący. Konkurs grantowy prowadzi do kapitalizacji wiedzy – jak napisać wniosek, który może liczyć na sukces. Osoby, które taką wiedzę mają, dysponują kapitałem o pewnej wartości³¹⁴. Sytuacja taka jest naturalna i nie wynika z niej nic niebezpiecznego pod warunkiem, że zachowana jest transparentność procedur. Jeśli istnieją klarowne zasady przygotowywania wniosków, jasne procedury oceny oraz taki skład komisji oceniającej, że nie będzie ona posądzana o stronniczość, to wówczas wartość wspomnianej wiedzy ujawnia się w sposób quasi-rynkowy. Sukces lub porażka projektu pozwala z czasem ustalić realną wartość wiedzy i tworzy się także quasi-rynek takiej wiedzy. Co ważne, system konkursowy w nieunikniony sposób generuje przegranych i wygranych. Przegrani są nieuchronnie rozgoryczeni. Przejrzysty system oferuje informacje na temat warunków, które trzeba spełnić, by wygrać. W ten sposób przegrani uzyskują wiedzę, jak przygotować wniosek, który ma szansę zwyciężyć w następnym konkursie lub mogą zrezygnować z udziału w następnym rozdaniu, jeśli uznają, że nie są w stanie przygotować wniosku o odpowiedniej jakości. System może, w uproszczeniu, przyjmować dwa stany równowagi. Pierwszy z nich to model wskazany powyżej, którego przejrzystość przynosi informacje w postaci zachęt oraz sygnałów negatywnych, pozwalających na racjonalne lokowanie zasobów przez uczestników. System pozwala też na dyskontowanie spodziewanych efektów, gdyż umożliwia szacowanie ryzyka. Dzięki temu stwarza on szanse uczenia się. Drugi stan równowagi to system nieprzejrzysty, gdzie decyzje podejmowane są według reguł „podskórnych” – nieoficjalnych. W takim

³¹⁴ Może ona w szczególności przybrać postać „pieniądza politycznego” – czyli załatwiania pewnych spraw w zamian za poparcie.

systemie racjonalnym postępowaniem uczestników jest ustalenie owych nieformalnych zasad konkursu. Rywalizacja toczy się wówczas nie według kryteriów jakości projektu, lecz kluczem do sukcesu jest dostęp do wiedzy niejawnej (lub do odpowiedniej osoby). Poza tym, uzyskanie informacji na temat nieformalnych zasad konkursu nie gwarantuje automatycznie sukcesu. Niezbędne jest zapewnienie, by adekwatna wiedza nie dotarła do innych uczestników. Jej upowszechnienie oznacza bowiem utratę przewagi nad konkurentami. Efektem takiej sytuacji jest wytworzenie się systemu grup („klik” – w sensie teorii sieci społecznych), które rywalizują między sobą. Wówczas, w zależności od liczby dóbr możliwych do uzyskania i wielu innych czynników, dojdzie do wytworzenia stanu równowagi między „klikami” lub do zapaści całego systemu. Jednak nawet jeśli stan równowagi uda się uzyskać, system nieprzejrzysty jest mniej efektywny od systemu przejrzystego. System nieprzejrzysty nie generuje bowiem sygnałów prowadzących do efektywnej alokacji środków i wysiłku.

Bez względu na intencje, realne funkcjonowanie systemu grantowego odbiegało od wzoru przejrzystego. Po pierwsze w skład komisji wchodziłi przedstawiciele rad, co automatycznie musiało wzbudzać podejrzenia co do bezstronności komisji. Po drugie procedury i zasady konkursowe nie były całkowicie transparentne. W szczególności zaś rozstrzygnięcia – nawet jeśli były całkowicie bezstronne z punktu widzenia komisji, nie były zobiektywizowane³¹⁵. System musiał spotkać się z krytyką, co najmniej ze względu na dwa wspomniane powyżej powody. Wypowiedzi badanych wskazują, że system grantowy nie stwarzał jednostkom możliwości uczenia się³¹⁶. Z punktu widzenia poszczególnych rad należy pamiętać, że przygotowanie projektu konkursowego wymaga nakładów pracy, przy czym jest to praca dobrowolna radnych, którzy gotowi są zainwestować swój czas. Jeśli zatem rada przygotowuje projekt i uczestniczy w konkursie, który podejrzewa o nieprzejrzystość, stawia się w sytuacji „frajerów” – w terminologii teorii gier (Mlicki 1992). Brak pewności co do uczciwości systemu rodzić będzie skłonność do poszukiwania reguł nieformalnych – nawet jeśli ich nie ma. Co więcej, obecność reguł nieformalnych i nieprzejrzystość systemu należy traktować jako sytuację w domniemaniu „naturalną” ze względu na inercję instytucjonalną. Instytucje działające przez kilkadziesiąt lat oparte były na

³¹⁵ W kontekście krakowskich rozwiązań propozycje procedur podejmowania decyzji w sprawie wyboru zadań przedstawia Konieczny (1996).

³¹⁶ Posługując się metaforą sportową wykorzystywaną przez Northa, można przyjąć, że system działał w taki sposób, iż zapraszano graczy na boisko, nie podając precyzyjnych reguł gry ani nie było pewne, że sędzia będzie bezstronny. Pojawiała się jedynie deklaracja: „na końcu powiemy, kto wygrał”. W takiej sytuacji drużyny będą grać, ale nie wiedzą, jak trenować i czy reguły, które sami wypracowali, są zgodne z zasadami systemu.

„dojściach”, a nie legalnych regułach. Stąd „wiedza podręczna”, którą dysponuje statystyczny radny osiedlowy, jest właśnie taka. W efekcie, poszukiwanie osób, które będą w stanie zagwarantować wygraną lub chociaż zagwarantować, że nie dojdzie do nadużyć – stanowi racjonalną ścieżkę postępowania. Najpewniejszym rozwiązaniem jest oczywiście uczestnictwo radnego z danego osiedla w komisji konkursowej. Jednak, jako że rad jest zbyt wiele, by wszystkie mogły mieć swoich przedstawicieli w komisji, sytuacja z natury rzeczy musi być niestabilna. Trzeba zwrócić uwagę, że działanie systemu grantów prowadzi do wytwarzania się struktur paternalistycznych, gdzie patronami są radni rady miasta.

Protesty związane z działaniem systemu okazały się jednak ograniczone. Było to spowodowane tym, że zwyczajców było stosunkowo wielu, a poza tym reguły uległy obiektywizacji. Tym niemniej, zależność od szlaku (*path dependance*) powoduje, że pierwotną podejrzliwość trudno wyeliminować³¹⁷. W zasadzie system grantowy mógłby służyć celom efektywnościowym, jednak nie pełnił takiej funkcji. Powiększał on zakres niepewności co do reguł i powodował zwiększanie kosztów transakcyjnych. Skłaniał też rady do przyjmowania krótkiej perspektywy czasowej planowanych działań.

Pomimo wskazanych powyżej trudności, konkursy grantowe okazały się sukcesem. Ciekawe jest, że najwięcej z nich dotyczyło „budowy boisk”. Można przypuszczać, że taka ewolucja była spowodowana między innymi niepewnościami generowanymi przez system. W punkcie wyjścia rady nie miały pewności, które propozycje będą mogły liczyć na dofinansowanie. W zgodzie z Colemanowskim modelem działań zbiorowych, w sytuacji braku reguł, pierwszy pozytywny sygnał uruchamia proces lawinowy. Niepewność związana z przedmiotem konkursu wzmacniana była przez niepewności dotyczące reguł konkursu. Postępowanie w zgodzie z obserwowaną strategią, przynoszącą sukces, jest najbardziej racjonalne, lecz prowadzi do unifikacji.

Wpływ rad na prowadzenie inwestycji

Warto też zwrócić uwagę na instytucjonalny aspekt inwestycji dokonywanych przez rady za pomocą statutowych środków. Otóż od końca lat dziewięćdziesiątych poznańskie rady w coraz większym stopniu odsuwane są od bezpośredniego prowadzenia inwestycji. Inwestycje są zlecane jednostkom miejskim, co jest między innymi spowodowane wymogami prawa – zwłaszcza zapisami ustawy o zamówieniach publicznych. Sytuacja ta bu-

³¹⁷ Warunki gry, rodzące niejasności, stwarzają sytuację trudną do zmiany, gdyż ich przekształcenie wymaga nakładów związanych z uczeniem się i testowaniem, czy rzeczywiście obowiązujące reguły stały się przejrzyste.

dzi jednak rozgoryczenie radnych, którzy tracą kontrolę nad przebiegiem inwestycji³¹⁸. Strata dotyczy zysków prestiżowych, które stanowią korzyść, jaką radni odnoszą z działalności. To oczywiście ma znaczenie demotywujące. Poza tym odsunięcie radnych od bezpośredniego udziału w procesie inwestycyjnym niweluje zyski płynące z monitorowania inwestycji przez bezpośrednio zainteresowanych. Udział radnych (i mieszkańców) w kontroli inwestycji przynosi bowiem korzyści w postaci posiadanej wiedzy lokalnej, nieznannej urzędnikom miejskim i wykonawcom³¹⁹. Może to w praktyce oznaczać oszczędności, lepszą jakość i użyteczność realizacji. Ta wartość dodana zanika, gdy mieszkańcy nie mają wpływu na inwestycję³²⁰.

4.4.7. Alokacja

Radni i alokacja – sukcesy i porażki

Rady osiedli podejmują decyzje i alokują posiadane środki. Sposób alokacji dokonywanych przez radnych w Poznaniu i Kaliszu jest trudny do jednoznacznej interpretacji. Sposoby te różnią się w obu miastach. W Kaliszu, gdzie samorząd osiedlowy ma charakter symboliczny (jeśli chodzi o wielkość środków do dyspozycji), stosunkowo duża część środków wydawana była na cele związane z kulturą. Nie pojawia się tam zależność między wydawaniem środków na określony cel a poczuciem, że przynosi to sukces. Biorąc pod uwagę całość opinii na temat sukcesów i porażek, można generalnie powiedzieć, że w Kaliszu działania rad osiedlowych mają charakter „naskórkowy”, kontyngentny, nie różnicują one opinii.

³¹⁸ Radni skarżą się, że urzędnicy miejscy, nadzorujący inwestycje, nie informują ich nawet o przebiegu prac.

³¹⁹ Chodzi tu w pewnym zakresie o wiedzę ukrytą (*tacit knowledge*), na którą zwrócił uwagę M. Polanyi (1998), a za nim Williamson. Na przykład przy jednej z inwestycji w Poznaniu, obejmującej boisko, radni osiedla zaproponowali wiele zmian w projekcie, sugerując między innymi zmianę położenia ławek, by zablokować możliwość uszkodzeń wykładziny na boisku przez dzieci zjeżdżające zimą na sankach. Wiedza o tym, którędy zimą dzieci zjeżdżają na sankach, jest oczywiście niedostępna urzędnikom miejskim i wykonawcy. Bez interwencji radnych boisko oczywiście powstałoby, lecz jego trwałość byłaby mniejsza.

³²⁰ Trzeba dodać, że bezpośrednim powodem „przeniesienia” inwestycji do urzędu miasta były wymogi ustawowe. Jednak koncepcja maksymalizacji budżetu (*budget maximisation*) wskazuje, że urzędy z trudem znoszą utratę wpływów. Ponadto, przyjmując standardowe założenia o „podatku korupcyjnym” (*kickback tax* – procent wartości kontraktu, który firmy muszą przeznaczyć na łapówkę zapewnijającą zwycięstwo w przetargu publicznym), należy uznać, że dodatkowy budżet oznacza dodatkowe dochody dla urzędu. Jest jednak kwestią dyskusyjną, czy można uznać, że przeniesienie budżetu do urzędu miasta oznacza powiększenie „podatku korupcyjnego”, biorąc za punkt odniesienia zarządzanie budżetem przez rady osiedlowe.

Poznańskie rady spore liczby środków wydają na cele administracyjne. Można też stwierdzić zależność między wydatkami w danej dziedzinie a poczuciem sukcesu. Zatem poznański system generuje zachęty do działania.

Sądzić można, że w Kaliszu, gdzie liczba środków do dyspozycji jest bardzo mała, związek między sposobem wydatkowania środków na określone cele a poczuciem sukcesu w tej dziedzinie nie ma szansy się ujawnić. Jednocześnie w Kaliszu sukcesy dominują nad porażkami – w opiniach radnych.

Ani w Poznaniu, ani w Kaliszu nie pojawia się związek między poczuciem porażki a wydatkami. Zatem wydatki w jakimś obszarze nie prowadzą do zmniejszenia poczucia porażki.

Interesujące jest, że poczucie sukcesu, dotyczące infrastruktury, łączy się z jednoczesnym poczuciem porażki w tym zakresie. Może to być związane ze skalą potrzeb. Obydwa miasta wykazują podobieństwo w zakresie salda sukcesów i porażek. Istnieje odczucie niezaspokojonych potrzeb infrastrukturalnych, łączące się z napięciami na linii osiedla – miasto. Można przypuszczać, że w tym zakresie zbieżność opinii w miastach jest nieprzypadkowa.

Z punktu widzenia wyjściowych założeń pracy, kluczowe znaczenie ma stwierdzony brak związku między spostrzeganymi problemami a wydatkami. Oznacza to, że działanie rad osiedli nie prowadzi do zaspokajania potrzeb mieszkańców, a także to, że gdyby przyznać radom osiedli większą pulę środków, niekoniecznie będą one wydawane na rzeczywiście potrzebne cele. Wspomniany brak zależności nakazuje ostrożność w przewidywaniach. Zwiększenie puli środków może powodować, że wydatki staną się powiązane z postrzeganymi potrzebami, lecz równie dobrze może być inaczej. Raz jeszcze należy powtórzyć, że być może skala problemów przekracza możliwości posiadane przez rady. Biorąc jednak pod uwagę wszystkie ograniczenia, można na podstawie zebranych danych bronić tezy, że działanie rad ma luźny związek z ich potrzebami.

Wpływ na sposób alokacji środków mają rosnące wymogi i regulacje dotyczące rachunkowości. Przykładowo konieczność dokonywania płatności za pomocą przelewów stała się utrudnieniem pracy rad i skutkuje ona rezygnacją z pewnych wydatków³²¹. Jednocześnie niektóre typy dokonywanych wydatków, takich jak zakup odkurzacza dla przedszkola czy też komputera dla szkoły są typowe dla prywatnej działalności charytatywnej. Można zatem stwierdzić, że w pewnym zakresie działanie rad stanowi upublicznioną formę dobroczynności za pomocą pieniędzy podatnika.

³²¹ Chodzi między innymi o wydatki „drobne”, które jednak wymagają takich samych operacji księgowo-finansowych, jak wydatki „poważne”.

4.5. Podsumowanie

Wyjściowe dane sugerowały, że odpowiedź na pytanie, czy rady osiedli mają charakter autentyczny i zaspokajają potrzeby mieszkańców, powinna być negatywna. Przeprowadzone badania, dotyczące głównie Poznania, skłaniają do tego, by podtrzymać takie stanowisko.

Reforma samorządowa z 1990 roku, która przyniosła odrodzenie rad osiedli, była w swoim wymiarze ustrojowym i prawnym oparta na wzorach zaczerpniętych z krajów demokratycznych. Miała charakter decentralizacyjny i cechowała ją także podejrzliwość wobec „inżynierii społecznej” - odgórnego narzucania rozwiązań. Twórcy reform przyjmowali optymistyczne założenie, że „oddanie władzy” w ręce wspólnot lokalnych przyniesie korzyści. Przekonanie takie wynikało z obserwacji zapaści systemu komunistycznego i powszechnego zniechęcenia do wcześniejszego systemu. Alternatywą były rozwiązania przyjęte w krajach demokratycznych. Nadzieje związane z odrodzeniem samorządu i rozbudzeniem aktywności lokalnej okazały się w dużej mierze trafne, zwłaszcza na poziomie gminnym. Na przykładzie rad osiedli daje się jednak zauważyć, że mikrospołeczne procesy związane z lokalnym zaangażowaniem okazały się skomplikowane. Skorzystanie z prawnych ram samorządności wiąże się z dostępnością pewnych zasobów instytucjonalnych: indywidualnego i zbiorowego doświadczenia, nawyków itd. Trudno się było spodziewać, by te zasoby istniały po 50 latach przerwy³²². Badanie działania rad osiedlowych dotyczyło zatem działania formuły samorządu lokalnego, która stanowiła pewien eksperyment. Rady osiedli nie powstawały po 1990 roku w próżni, gdyż jak powyżej parokrotnie podkreślano, instytucje rządzące zachowaniami zmieniają się wolno. Jednocześnie jednak całkowita, konstytucyjna zmiana systemu polityczno-ekonomicznego stworzyła nową przestrzeń dla działalności lokalnej.

Kluczowe zagadnienie podjęte w niniejszej pracy dotyczyło zależności między potrzebami lokalnej społeczności a działaniem rad osiedlowych (i alokacją środków przez te jednostki). Takie sformułowanie pytania nawiązywało do pewnej tradycji ich badania, która zapoczątkowana została w latach sześćdziesiątych. Chodziło zatem nie tylko o diagnozę działania *hic et nunc*, ale też o to, by na rady osiedli spojrzeć w dłuższej perspektywie.

³²² Można bronić tezy, że zasadniczy przełom w tym zakresie przyniósł nie rok 1945 i pojawienie się władzy komunistycznej, lecz rok 1939 i okupacja hitlerowska. Wówczas bowiem zakwestionowane zostały wszystkie fundamenty życia społecznego: bezpieczeństwo, ochrona życia, reguły prawa, prawo własności itd. Z tego punktu widzenia czasy komunistyczne przyniosły częściowe przywrócenie niektórych reguł - choć na przykład nie przywrócono praw własności.

Na poziomie potrzeb poszczególnych osiedli dominują potrzeby infrastrukturalne. Nie przekłada się to jednak na wydatki. Co więcej, z trudem odnaleźć można zależność między potrzebami a alokacją środków (wyjątkiem jest problem bezpieczeństwa), charakterystykami powierzchni (wyjątkiem jest typ zabudowy). Model zależności zakładał także transmisję (potrzeb) interesów – zwłaszcza poprzez mechanizm wyborów. Przyjmując międzyosiedlowe zróżnicowanie potrzeb, można podejrzewać istnienie zróżnicowania frekwencji wyborczej w zależności od potrzeb. Takie zależności nie pojawiają się jednak (z wyjątkiem potrzeb związanych z „ludźmi” w osiedlach – konfliktami, brakiem aktywności itp.).

Kolejnym elementem systemu transmisji potrzeb są radni osiedlowi. W Poznaniu radni stanowią dość liczne grono osób. Jednak wielu radnych jest mało aktywnych lub nie wykazuje żadnej aktywności. W tej sytuacji trudno mówić o ich reprezentacyjnej funkcji (na co składa się także niska, w większości wypadków, frekwencja wyborcza). Uzyskane dane nie pokazują też modelu motywacyjnego, który by wyjaśniał cele działania radnych z indywidualnej perspektywy.

Na poziomie instytucjonalnym, wyznaczającym wzory działania, system grantowy daje zunifikowane efekty dotyczące podejmowanych działań. Jednocześnie jest to system stosunkowo niezależny od pozostałych elementów rad osiedlowych (nie pojawiają się zróżnicowania nawet ze względu na liczbę mieszkańców i frekwencję wyborczą). Za to daje się stwierdzić występowanie patronażu – posiadanie radnego miasta w składzie rady osiedla istotnie zwiększa szanse na wygranie konkursu. Z kolei informowanie odbywa się w dużej części osiedli poprzez osiedlową prasę. Kształt gazetek oraz sposób dystrybucji są zróżnicowane. Podobnie jednak jak w przypadku grantów wydawanie gazetek nie ma różnicującego wpływu, biorąc pod uwagę inne cechy osiedli. Choć można by przypuszczać, że wydawanie gazetek ma pozytywny wpływ na artykulację potrzeb, to jednak efekt taki nie pojawia się. Zatem wydawanie gazetek jest neutralne z punktu widzenia zaspokajania potrzeb. Posiedzenia rad odbywają się sprawnie i nie wydaje się, by w zakresie normalnych spraw procedury stanowiły przeszkodę działania rad. Współpraca z partnerami lokalnymi jest zróżnicowana ze względu na potrzeby i wydatki, co świadczy o adaptowaniu się rad do lokalnych zasobów. Z kolei wśród barier zwraca uwagę podkreślana blokująca rola prawa. Jest to czynnik silniej zauważany w Poznaniu (niż w Kaliszu) co świadczyć może o tym, że zwiększenie dostępnych środków powoduje narastanie problemów prawnych. Charakterystyczne jest, że dostrzeganie problemu prawa nie jest zróżnicowane ze względu na osiedla. Można zatem przypuszczać, że problem ten ma charakter ogólny.

Zgodnie z przyjętymi założeniami, działanie instytucji ma ostatecznie na celu alokację zasobów. Zasoby posiadane przez rady są skromne – w zakresie środków pieniężnych przekazywanych przez radę miasta. W Kaliszu wielkość tych środków jest symboliczna, zaś w Poznaniu – większa i składa się z dwóch części: „pogłównego” oraz kwot możliwych do zdobycia w ramach konkursów grantowych. Niewielka skala środków ma pewien wpływ na zakres zainteresowań i działania podejmowane przez rady. Rady muszą mierzyć „zamiary na siły” lub stosować zabiegi typu: akumulowanie środków na realizację zadania. Drugim zasobem, jaki rady mogą wykorzystywać, są zasoby społeczne: pomysły i energia mieszkańców, ich gotowość do poniesienia pewnych wysiłków na rzecz wspólnego dobra; także zasoby w postaci sieci kontaktów, sieci zaufania itp. Zakres kapitalizacji tych zasobów trudno ocenić. Co więcej, wydaje się, że istnieją bariery, które powodują, że działanie systemu rad osiedlowych nie prowadzi do budowy zasobów społecznych. Badani radni często byli rozgoryczeni, sfrustrowani i mieli poczucie, że ich praca nie jest rozumiana i doceniana ani przez miasto, ani przez mieszkańców³²³. W tym kontekście należy stwierdzić, że zwiększenie środków pieniężnych przeznaczonych dla rad niekoniecznie musi prowadzić do zwiększenia efektywności ich działania. W przedstawionym modelu zawarty jest mechanizm sprzężenia zwrotnego. W punkcie wyjścia znajdują się mieszkańcy mający pewne potrzeby, które są transmitowane poprzez radnych dzielnic (bezpośrednio lub pośrednio) i za pomocą danych instytucji, dokonuje się alokacja dostępnych zasobów. To z kolei prowadzi do zmiany potrzeb i następuje kolejny cykl. Poszczególne elementy systemu działają, jak pokazuje analiza, stosunkowo niezależnie. Trudno zatem mówić, by rady osiedlowe zaspokajały potrzeby mieszkańców.

Takie stwierdzenie może wywoływać sprzeciw: wszak ostatecznie mamy tu angażujących się radnych, mamy środki, które są przeznaczone na rzecz lokalnej społeczności. Jednak w przyjętym w niniejszej pracy ujęciu zaspokajanie potrzeb wiązać się powinno z podatnością działań podejmowanych przez rady dla mieszkańców osiedli. Badanie systemu w Poznaniu nie dało dowodów na istnienie korespondencji między potrzebami a podejmowanymi działaniami. Różnicującym czynnikiem okazuje się tylko wielkość (liczba ludności osiedla), jednak jest to czynnik swoisty – nie ma – jak się wydaje bezpośredniego związku z zaspokajaniem potrzeb.

Także traktowanie rad jako mechanizmu tworzenia społecznych zasobów budzi wątpliwości. Jako przykład można podać budowę zaufania. Pod-

³²³ Poczucie rozczarowania radnych do swojej pracy ujawniają badania w latach sześćdziesiątych, siedemdziesiątych, osiemdziesiątych i później. Być może problemy te są bardziej fundamentalne niż się wydaje i zmiana systemu społeczno-ekonomicznego nie spowodowała różnicy.

stawowym interwałem cyklu działania rad jest rok budżetowy (choć oczywiście znaczenie ma też kadencja wyborcza oraz działania mniejszej skali – zamykające się w okresie poniżej jednego roku). Najbardziej istotne są zadania powtarzalne, one bowiem mają w szczególności znaczenie dla budowy instytucji (np. systemu zaufania). Produktem ubocznym³²⁴ powtarzalnego procesu może być w szczególności budowa sieci współpracy i zaufania. Proces decyzyjny dotyczący zasobów (sposobu wydania środków) opiera się na ryzyku, ze względu na konieczność pokładania zaufania w partnerach (mieszkańcach i grupach mieszkańców, radnych dzielnicowych i grupach radnych, administracji miasta i przedstawicielach rady miasta, zainteresowanych organizacjach pozarządowych). Jeśli w wyniku podjętych działań nie dojdzie do nadużycia zaufania, to wówczas następny cykl działań opierać się może na wytworzonym w ten sposób kapitale. Każdy kolejny cykl bez złamania zaufania wzmacnia ten kapitał³²⁵. Korzyść z budowy zaufania polega na tym, że skutkuje to obniżeniem kosztów transakcyjnych. Mieszkańcy i urzędnicy nie muszą tak dokładnie sprawdzać działania radnych, radni mogą polegać na deklaracjach mieszkańców itd. Mniej potrzeba też umów, protokołów i ustaleń w wersji pisemnej. Przynosi to korzyści, gdyż projekty prowadzone z wykorzystaniem tego kapitału wymagają mniejszych nakładów czasu. To z kolei może skłonić do działania osoby, których czas jest na tyle drogi, że nie są w stanie poświęcić go na projekty wymagające dużego zaangażowania.

Biegunowo przeciwny rozwój wypadków polega na tym, że zasoby alokowane są w sposób korzystny dla osób bezpośrednio zainteresowanych i – zwłaszcza – posiadających dobre informacje. Sposób wydawania środków pozwala uzyskać przewagę (rentę) wynikającą z uzyskiwanej wiedzy i pozycji lub pomaga budować zaufanie „klikowe” – w ramach nielicznej i zamkniętej grupy poinformowanych. Jeśli dochodzi do uzupełnień składu grupy, dokonuje się to poprzez kooptację. Wydaje się, że ewolucja systemu rad w Poznaniu, działanie systemu grantowego, brak związku między potrzebami każą sądzić, że system ten bliższy jest drugiemu typowi z powyżej wskazanych. Nie powinno to być zaskoczeniem, biorąc pod uwagę warunki wyjściowe. Choć, trzeba też dodać, że istnienie prasy osiedlowej, informującej o działaniach rad świadczyć może o dążeniu do otwartości.

Jeśli rady osiedli nie służą zaspokajaniu potrzeb, powstaje pytanie, jaki zatem jest sens ich działania. Funkcja pełniona przez rady osiedli nie jest

³²⁴ Bardzo interesującą koncepcję „produktów ubocznych” (*byproducts*) w życiu społecznym stworzył Elster (1983). Niniejsze rozważania nawiązują do tego pomysłu.

³²⁵ To rozumienie zaufania i jego budowy nawiązuje do ujęcia Colemana (1990) i Williamsona (1998).

jasna i jest sprawą podlegającą dyskusji i wymagającą odrębnych badań. Tytułem przykładu można wskazać, że rady pełnią rolę platformy sporów (artykulacji konfliktu interesów), jak to ma miejsce w przypadku relacji: spółdzielnie mieszkaniowe – mieszkańcy osiedli. Nie wchodząc w merytoryczny zakres sporów, fakt istnienia instytucjonalnego środowiska, gdzie możliwa jest artykulacja i gra interesów, należy uznać za korzystny. Podobnie rady osiedli odgrywają pewną rolę przy okazji lokalizacji inwestycji itd.

Rady osiedlowe przyczyniają się w pewnym zakresie do budowy odpowiedzialności władz, zaufania i angażowania mieszkańców w podejmowanie publicznych decyzji. Radni osiedlowi są stosunkowo blisko mieszkańców, mogą też służyć pośrednictwem w sprawach, które wymagają kontaktu z radą miasta, urzędem miasta i jego agendami. Dzięki radnym istnieje kanał przekazywania opinii i inicjatyw, wyrażania niezadowolenia. Bez rad osiedlowych wpływ i kontrola mieszkańców nad sprawami otoczenia byłyby trudniejsze. Trzeba jednak dodać, że zakres owej transmisji jest – jak się wydaje – dość wąty. Dzierżanowski (1996) wyraża opinię, że nakład pracy związany z planowaniem wydatków dzielnic jest nieproporcjonalnie wysoki do korzyści (jaką jest „szkoła samorządności”).

Warto też zauważyć, że istnieje konkurencja w zakresie artykulacji interesów. Rolę taką grają radni rady miasta, dla których, w pewnym zakresie rady osiedlowe mogą stanowić konkurencję, zmniejszając ich kapitał polityczny³²⁶. Drugim kanałem wpływu są organizacje pozarządowe, które mogą być traktowane jako struktury organizacyjne konsumentów stojących wobec monopolistycznego dostawcy usług miejskich³²⁷. Niezależnie od tego, do pewnego stopnia autonomiczną rolę przekaznika interesów pełnią też media, pomijając fakt, że pełnią one rolę usługową także wobec innych grup.

Istnienie kilku kanałów artykulacji prowadzić musi do pewnej specjalizacji. Przykładem może być sytuacja związana z zainstalowaniem nowych lamp ulicznych na jednym z poznańskich osiedli. Spotkało się to z negatywnymi odczuciami mieszkańców, którzy byli niezadowoleni, że nowe lampy świecą im w okna i przekazali sprawę dziennikarzowi lokalnego dodatku „Gazety Wyborczej” (Majdecka 2006). Natomiast przewodniczący rady osiedla poproszony o opinię, stwierdził, że nikt nie zwrócił się do niego w tej sprawie. Podobnie przedstawiciel inwestora (Zarząd Dróg Miejskich) również nie otrzymał żadnego sygnału. Przykład pokazuje, że przynajmniej

³²⁶ Jeśli rady osiedli mogą same sobie załatwić sprawy, to radny miasta staje się w tym zakresie niepotrzebny. Zakres owej konkurencji jest jednak, jak się wydaje, niewielki, gdyż pozycja rad osiedlowych jest zbyt słaba, by mogły się pokusić o samodzielność, a z drugiej strony radni miejscy „monitorują” rady w swoich okręgach, czasami pełnią wobec nich rolę „patronów”.

³²⁷ W tym kontekście, rady osiedlowe stanowią decentralizację struktur monopolisty.

w niektórych przypadkach, media stanowią „pierwszy wybór”, jeśli chodzi o kanał artykulacji interesów. Warto też dodać, że kryje się za tym pewna „ekonomika”. Po pierwsze kontakt z dziennikarzem jest łatwy. Po drugie dziennikarz interesuje się przypadkiem i niekoniecznie musi dbać o jego reprezentatywność. Jednakże wybór drogi artykulacji poprzez radę osiedla niesie ze sobą ryzyko: może się okazać, że sprawa nie wzbudzi (z różnych powodów) zainteresowania radnych. Proces decyzyjny może trwać długo. Może się także okazać, że większość mieszkańców jest zadowolona, zaś dany protest jest marginalny. Dlatego też media są wygodniejszym kanałem artykulacji interesów. Oczywiście wszystko to prowadzi do „wykrzywienia” zakresu spraw, które pojawiają się w mediach, także z tego powodu, że są one zainteresowane pewnymi tylko typami problemów³²⁸. Zatem obecność rad może stanowić kanał artykulacji interesów, które inaczej nie miałyby swojej reprezentacji. Kolejną funkcją, którą rady osiedli mogą potencjalnie pełnić, jest generowanie norm pomagających przeciwdziałać niszczeniu dóbr wspólnych i stwarzanie sposobów egzekucji tych norm. Podobnie rady mogą też pomagać w wytwarzaniu norm służących produkcji dóbr publicznych. Poza tym rady osiedlowe grają też rolę mechanizmu tworzenia liderów lokalnych. Są one niejako poligonem, na którym sprawdzić się mogą osoby mające predyspozycje do pełnienia funkcji publicznych lub osoby typowane do takich funkcji.

Powyżej przedstawione wyniki sugerują zatem, że rady nie sprzyjają zaspokajaniu potrzeb mieszkańców, lecz jednoznaczne ich odrzucenie też nie wydaje się uzasadnione. Czy zatem system w obecnej postaci ma sens?

Działanie rad osiedlowych oparte jest na złożonych celach. Reforma z roku 1990, które przyniosła nową postać rad osiedli, miała jednocześnie postać reformy „podażowej” (decentralizacja miała przynieść polepszenie jakości życia) oraz reformy „popytowej” (mającej na celu dostarczenie lepszych informacji na temat popytu). Rozwiązanie krakowskie ma postać reformy podażowej. W Kaliszu można mówić właściwie jedynie o możliwości reformy popytowej. W Poznaniu struktury mają charakter mogący świadczyć o intencjach wdrożenia reformy podażowej, lecz ma ona bardzo ograniczony charakter. Po części rola ta została wzmocniona przez konkursy grantowe. Liderzy (radni osiedlowi) mają za zadanie lokalizację popytu oraz dostarczanie informacji na ten temat. W praktyce przybiera to postać przygotowywania wniosków. Trzeba jednak zauważyć, że wnioski grantowe przybrały postać mocno zunifikowaną - zdecydowana większość dotyczy budowy boisk sportowych. Jest to, jak się wydaje, nie tyle efekt wielkiego popytu na tego typu inwestycje, co sytuacyjnych okoliczności i dynamiki

³²⁸ Kwesta ta jest przedmiotem licznych studiów, np. Clarke (1981).

organizacyjnej. Zatem, mówiąc w pewnym uproszczeniu, nie ma powodu do przypuszczeń, z punktu widzenia zaspokajania potrzeb mieszkańców, by działanie rad przynosiło efekty, których nie przyniosłoby zarządzanie z poziomu miasta.

Oczywiście mówienie o „zaspokajaniu potrzeb mieszkańców” jest obarczone grzechem ogólnikowości. Można postawić tezę, że znaczna część potrzeb infrastrukturalnych z trudem może być realizowana na poziomie osiedlowym ze względu na występowanie kosztów zewnętrznych oraz korzyści zewnętrznych³²⁹. Władze miasta, dbając o efektywność na poziomie całego systemu miejskiego, nie mogą dopuścić, by osiedla wzajemnie przerzucały na siebie koszty zewnętrzne³³⁰, gdyż prowadzi to do spadku efektywności całego systemu – względem rozwiązania zcentralizowanego. Druga kwestia, bardziej techniczna, to korzyści skali. W niektórych sytuacjach podział terytorialny zadań może być nieefektywny ekonomicznie.

Oczywiście sprawa nie jest prosta. Decentralizacja powoduje wzrost niebezpieczeństwa nieefektywności związanej z transferem kosztów zewnętrznych (a także inne problemy – np. oczekiwanie na korzyści zewnętrzne³³¹). Jednocześnie zwiększa „dopasowanie” inwestycji do potrzeb i zmniejsza koszty integracji pionowej. Centralizacja przynosi korzyści w postaci internalizacji kosztów zewnętrznych oraz korzyści skali. Jednocześnie wzrastają koszty integracji pionowej (zdobywania informacji, kontraktowania) oraz ryzyko podjęcia błędnych (niedopasowanych do potrzeb) decyzji. Bardziej precyzyjne wyliczenie korzyści i kosztów wymagałoby jednak oszacowania parametrów wskazanych we wzorze zaproponowanym w rozdziale 3.6.

Jak jednak traktować wysiłek wielu radnych poświęcających swój czas i energię na rzecz osiedli, w których żyją? Wydaje się, że kluczowe znaczenie ma odróżnienie poziomów instytucjonalnych, zgodnie z propozycjami Williamsona oraz E. Ostrom. Na podstawie przeprowadzonych analiz można postawić tezę, że faktyczne działania mieszkańców i działaczy odbywają się na poziomie operacyjnym, podczas, gdy blokady ich działania leżą na poziomie konstytucyjnym (w sensie Colemanowskim). Jest to sytuacja analogiczna w pewnym zakresie do dynamiki zmian w spółdzielczości mieszkaniowej. Na początku lat dziewięćdziesiątych mieszkańcy spółdzielni mieszkaniowych podejmowali działania mające na celu podważenie dominacji administracji

³²⁹ W kontekście miast problematykę tę omawia Markowski (1999). Rozbudowaną koncepcję federalizmu fiskalnego oferuje Oates (w: Proost 1996). McGinnis z kolei rozwija koncepcję zarządzania policentrycznego (*poli-centric governance*) V. Ostroma, Tiebouta i Warrena.

³³⁰ Np. jeśli rada doprowadzi do zamknięcia sklepu z alkoholem przyciągającego „półświatek”, może to przynieść taki skutek, że „klienci” sklepu przeniosą się na sąsiednie osiedle.

³³¹ Budowa placu zabaw na osiedlu może spowodować, że będą z niego korzystać mieszkańcy innych osiedli (mimo że osiedla te nie poniosły kosztów budowy).

i skostniałych struktur spółdzielczych. Poszukiwali jednak rozwiązań operacyjnych: próbowali zainteresować media przypadkami nadużyć, próbowali zaktywizować mieszkańców, by pojawiali się na spotkaniach walnych organów itp. Mimo nielicznych przypadków zmian (np. doprowadzenia do podziału spółdzielni) działacze ci ponieśli klęskę. Problem leżał w tym, że ścieżka rozwojowa spółdzielczości w Polsce doprowadziła do takiego nagromadzenia zasobów po stronie władz spółdzielni mieszkaniowych, że zwykle bez większych trudności pacyfikowały one niezadowolonych członków (czasami posiłkując się kooptacją). Dopiero po upływie kilkunastu lat doszło do prób zmian na poziomie konstytucyjnym: np. do ustawowego zakazu łączenia pracy w administracji spółdzielczej z kandydowaniem do władz, do możliwości uzyskania klarownych praw własności przez mieszkańców itd. Taka zmiana stwarza dopiero przestrzeń do rozstrzygnięć na poziomie operacyjnym. Podobnie wygląda, jak się wydaje, sytuacja w przypadku rad osiedli. Podstawowe blokady leżą na poziomie, które jest poza zasięgiem możliwości wpływu aktywistów lokalnych. Ich frustracja jest w tym kontekście zrozumiała, gdyż rzeczywiście tłuką oni głową o mur³³².

O jakie blokady tu chodzi? Można postawić tezę, że podstawowe znaczenie mają prawa własności. Chodzi zarówno o uporządkowanie praw własności, utrudniających działanie radom osiedli³³³, jak i o możliwość bycia podmiotem praw własności. Ta druga kwestia wiąże się z rozstrzygnięciami konstytucyjnymi w sensie wykraczającym poza terminologię nowego instytucjonalizmu. Wielu autorów (np. de Soto 2002) uznaje, że bez klarownych praw własności żaden kraj i żadna społeczność nie są w stanie zbudować trwałego dobrobytu. W konkretnym kontekście rad osiedli sprawa nie jest jednak prosta. Na przykład Stec (1996) przyjmuje bardzo ostrożne stanowisko w sprawie przekazywania osiedlom kompetencji przekraczających zwykły zarząd³³⁴. Franaszek (1996) wyraża pogląd, że mienie komunalne może być przejmowane przez jednostki pomocnicze w zarząd, na przykład w przypadku: terenów zielonych, małych placów targowych, niewykorzystanych lokali. Jednak, zdaniem autora, raczej nie powinny to być szkoły, przedszkola czy domy kultury. Dzierżanowski (1996) zauważa, że zarzą-

³³² Trzeba zauważyć, że na niespójność reguł makro i mikro zwrócili uwagę Giza-Poleszczuk *et al.* (2000). Podejście autorów stanowi jednak propozycję interpretacji przebiegu transformacji systemowej i dotyczy kwestii ogólniejszych.

³³³ Oczywiście skala tego problemu jest dramatycznie większa. Problemy z niejasnością praw własności, jakie mają rady osiedli, są marginalne na tle problemów przedsiębiorców, gmin, obywateli i całego państwa.

³³⁴ Szewczyk (1996b) zauważa, że przekazywanie jednostkom pomocniczym mienia gminy może polegać tylko na przenoszeniu określonej części uprawnień do zarządzania, korzystania i rozporządzania. Musi się to dokonywać w drodze porozumień (np. w statucie).

dzanie i korzystanie z przekazanego jednostkom pomocniczym mienia komunalnego oraz rozporządzanie dochodami z tego źródła w zakresie ustalonym statutem dzielnicy (np. przez przekazanie placów targowych, terenów zielonych, dróg lokalnych) jest jedynie uprawnieniem teoretycznym. Grobelny (1996) jest sceptyczny co do wyposażania przez organ miasta rad osiedli w zdolność do samodzielnego występowania w obrocie prawnym. Zakres takich upoważnień musi być bowiem ograniczony ze względu na trudności związane z faktem niemożności egzekucji odpowiedzialności – w sensie majątkowym, służbowym i politycznym. W każdym przypadku końcowa odpowiedzialność spoczywa na organach miasta.

Problem jest zatem złożony. Byłoby uproszczeniem winienie twórców reformy samorządowej czy władz poszczególnym gmin za wprowadzenie w błąd działaczy osiedlowych, zaoferowanie im takich warunków działania, które nie przynoszą skutków, a za to rodzą frustrację. Ostrożność decydentów wydaje się z perspektywy czasu, a także na podstawie przedstawionych w tej pracy danych, uzasadniona. „Obdarzenie” rad osiedli większymi kompetencjami, zadaniami i środkami wcale nie musiałyby prowadzić do efektów lepszych od przyjętych rozwiązań.

Co więcej, na podstawie zgromadzonych danych można postawić tezę, że o ile istniejący system działa niewydolnie, to jego zmiany w postaci zwiększenia środków oddawanych radom lub zmiany liczby/wielkości osiedli nie znajdują uzasadnienia. Dałyby one zapewne skutki irrelevantne względem zaspokajania potrzeb mieszkańców.

Badania Turskiej z lat siedemdziesiątych, a także badania innych autorów pokazują pewien paradoks. Mieszkańcy, na poziomie ogólnych deklaracji uznawali przydatność lokalnego samorządu oraz lokalnego zaangażowania. Podobne opinie wyrażali działacze. Jednocześnie zaobserwować można było brak zaangażowania, dystans wobec życia publicznego i krytykę działania samorządu i innych form zaangażowania. Można postawić dwie hipotezy wyjaśniające ten paradoks. Pierwsza z nich zakłada, że istnieje „potencjał” zaangażowania mieszkańców, lecz nie jest on realizowany ze względu na przeszkody instytucjonalne. Zatem wzory zaangażowania (instytucje – w terminologii przyjętej w tej pracy) stanowią blokadę zaangażowania. To wyjaśnienie jest w stosunkowo łatwy sposób możliwe do zaaplikowania do rzeczywistości czasów komunistycznych, kiedy to upaństwowienie i zideologizowanie społecznej aktywności raczej odstręczało od zaangażowania. Problem, który się tu pojawia, wiąże się z kwestią: dlaczego aktywność społeczna i działanie rad osiedlowych są tak nikłe po roku 1990? Czy blokady działają w dalszym ciągu, czy też należy przyjąć hipotezę alternatywną, że postulaty i deklaracje o chęci i potrzebie zaangażowania są fikcyjne i należy je traktować jako rodzaj epifenomenu?

Badania nie dotyczyły tak postawionego problemu. Ewentualna weryfikacja hipotez, które można postawić w tym kontekście, wydaje się przedsięwzięciem trudnym. Nawet stwierdzenie barier aktywności nie jest jeszcze dowodem na to, że aktywność, która się może pojawić po usunięciu barier ma sens. Określenie właściwej skali decentralizacji nie wydaje się zadaniem łatwym. Hasła demokratyzacji prowadzić mogą do efektów negatywnych (np. pojawienie się zjawisk typu: *the winner takes all*, działanie klik itp.). We wstępie jednak przytoczony jest postulat zgłoszony przez prof. Janusza Ziółkowskiego, by w badaniach dotyczących osiedli „...oprócz analizy tego, co jest w zakresie zjawisk i procesów społecznych pokusić się również o sformułowanie tez na temat tego, co powinno być”.

Spróbujmy zatem zarysować propozycję pozytywną dotyczącą możliwej roli rad osiedli. Wydaje się, że mogłyby one grać rolę pomocniczą w „domykaniu” sieci społecznych³³⁵. Wyjściowa sytuacja, którą można modelowo przyjąć (i która ma uzasadnienie w wynikach przeprowadzonych badań) ma charakter zindywidualizowanej separacji, która jest nieefektywna w sposób analogiczny do modelu przedstawianego w najprostszym dylemacie więźnia. Domknięcie sieci społecznej oznacza wysiłek koordynacyjny grupy, w wyniku czego poszczególni członkowie tej grupy odnoszą korzyści. Posłużmy się przykładem zaśmieconych i zdewastowanych terenów zielonych w miastach. Można takie miejsca spotkać w wielu osiedlach Poznania, Kalisza i w innych miastach. Przypuśćmy, że możliwe jest wyodrębnienie takich terenów zielonych, które pełnią funkcję co najwyżej osiedlową (zatem nie chodzi o parki ogólnomiejskie).

Zakładamy, że istnieje interes mieszkańców, by tereny zielone były czyste i posprzątane. Podnosi to zarówno wartość nieruchomości (jeśli okolica jest czysta i można znaleźć teren spacerowy), jak i jakość otoczenia (można iść na spacer z dziećmi czy z psem) itd. Jednak część mieszkańców nie dba o czystość i wyrzuca odpady po remontach, zużyty sprzęt domowy itp. Zakładamy też, że sąsiedzi wiedzą, kto wyrzuca śmieci³³⁶. Wówczas, problem sprowadza się do egzekucji norm. Zakładamy, że istnieją normy nieformalne i formalne, które zakazują śmiecenia.

Z punktu widzenia śmiejących, wyrzucenie śmieci „do rowu”³³⁷ jest rozwiązaniem tanim i łatwym, zaś koszt utraty jakości środowiska jest z ich punktu widzenia dużo niższy od kosztów legalnego pozbycia się śmieci

³³⁵ Idea nawiązuje bezpośrednio do koncepcji domknięcia sieci społecznych (*closure of social networks*) Colemana (1988, 1990).

³³⁶ Oczywiście nie zawsze ten warunek jest spełniony. Budowany model można rozszerzyć, uchylając ten warunek. Dla prostoty przyjmujemy tu jednak przypadek prostszy, gdy warunek ten obowiązuje.

³³⁷ Na przykład po remoncie łazienki.

(zamówienie kontenera itp.). Mamy tu zatem do czynienia z klasyczną sytuacją, gdy racjonalnie (we własnym interesie) działające jednostki podkopują dobro wspólne. Oczywiście nie wszyscy mieszkańcy śmiecą. W efekcie dochodzi do wytwarzania się lokalnych stanów równowagi, gdzie większość mieszkańców chciałaby mieć czysto, lecz nie posiada narzędzi przywoływania do porządku osób śmiejących. Z punktu widzenia osoby interweniującej, indywidualny koszt interwencji jest wyższy od możliwej korzyści – nawet, gdy łączy się to jedynie z nieprzyjemną rozmową, a nie z większymi kosztami (typu pobicie, wybicie szyby czy przebicie opon w samochodzie). Jeśli zatem śmiejącym opłaca się wyrzucać śmieci na osiedlowy skwer, zaś całej reszcie mieszkańców nie opłaca się interweniować, modelowo powinno dojść do całkowitego zniszczenia jakości środowiska. Tak się jednak zwykle nie dzieje. Po pierwsze „produkcja śmieci” nie jest zwykle bardzo duża. Po drugie co jakiś czas służby miejskie oczyszczają zaśmiecone miejsca. Ma to zresztą dodatkowe znaczenie demobilizujące dla ewentualnych osób interweniujących.

Próba zmiany powyższego stanu równowagi i przywoływanie do porządku osób śmiejących na drodze indywidualistycznej nie mogą się udać, ze względu na jednostkowe bilanse korzyści i kosztów (opisane powyżej). Co więcej, w części przypadków grupowe, zagregowane korzyści mogą być zresztą zbyt małe, by wspólne działanie miało sens. Jednak w niektórych przypadkach (można założyć, że w większości) zagregowane korzyści z utrzymania porządku i czystości są większe niż sumaryczny wysiłek potrzebny do egzekucji. Jeśli dojdzie do egzekucji norm, pojawia się w takich sytuacjach drugi stan równowagi, potencjalny, gdy większość mieszkańców reaguje na przypadki zaśmiecania. Problem sprowadza się do przejścia od pierwszego stanu równowagi, suboptymalnego, do drugiego – optymalnego.

Opisana powyżej sytuacja to klasyczna „pułapka brakującego bohatera”. Potrzebne są osoby³³⁸, którzy w imieniu wspólnoty zainicjują reagowanie na przypadki łamania normy. Problem w tym, jak zauważa Coleman, że trudno oczekiwać od zelotów działania nieracjonalnego. Jeśli ktoś wie, że może indywidualnie ponieść straty, jeśli będzie reagował, to raczej powstrzyma się od reakcji (wiedząc, że na ukaranie sprawców nie ma co liczyć). Problem sprowadza się zatem do tego, by działanie zelotów było racjonalne. Muszą oni otrzymać wystarczające nagrody, które zrekompensują koszty, na jakie się narażają (nie chodzi tu zresztą wyłącznie o koszty materialne, czasami koszty emocjonalne mogą być bardzo wysokie). Taką funkcję inicjatora wspólnego działania i organizatora wspólnego wysiłku, gwarantującego

³³⁸ Coleman nazywa ich, nieco patetycznie, zelotami.

aktywistom wyrównanie strat, oferującego zachęty, obniżającego koszty ponoszone przez aktywistów, pełnić mogą rady osiedli. Stanowią one bowiem zinstytucjonalizowany wyraz interesu zbiorowości. Radni są zatem z definicji predestynowani do tego, by pełnić rolę inicjatora działań w interesie wspólnym. Problem oczywiście w tym, że indywidualny bilans kosztów i korzyści musi w przypadku radnych przemawiać za działaniem w takich sytuacjach.

Jest to teoretycznie możliwe. Po pierwsze możliwe jest obniżenie kosztów działania. Może to oznaczać przekazanie radnym procedury postępowania (kogo powiadamiać, w jaki sposób) i pomoc techniczną. Jeśli nastąpiłaby instytucjonalizacja kontaktów między radami a policją municypalną, koszty można stosunkowo łatwo obniżyć³³⁹. Istnieje też możliwość zastosowania innych zachęt. W wielu przypadkach korzyści prestiżowe mogą być zresztą spore, i kolejne działania mogą być stosunkowo łatwiejsze do podjęcia dla radnych. Problem leży głównie w punkcie początkowym, pierwsza inwestycja musi być stosunkowo duża (a raczej – niepewności są stosunkowo większe). Po drugie możliwe jest stworzenie systemu zachęt. W grę wchodzi nie tylko wynagrodzenie, lecz także instytucjonalizacja prestiżu.

Spontaniczne stworzenie systemu zachęt czy obniżki kosztów działania, zważywszy na istniejące stany równowagi, wydaje się mało prawdopodobne. Samodzielne inicjatywy tego rodzaju następują jedynie w przypadkach, gdy nacisk okoliczności (tzn. relacja kosztów i korzyści) umożliwia ich pojawienie się. Wspomniane zachęty mogą przynieść rozszerzenie zakresu działań wspólnych na kolejne przypadki. Dodać należy, że nie na wszystkie przypadki. Koszty krańcowe zachęt dla kolejnych przypadków są duże i rosnące. Tak czy inaczej wymagana jest tu polityka miasta, stymulująca inicjatywy lokalne i tworząca warunki, by takie inicjatywy miały szanse powodzenia. Ostatecznie przynosi to korzyść całemu miastu. Zakładamy tu oczywiście, że opisany powyżej model działania jest tańszy, jeśli jest realizowany siłami lokalnych działaczy, niż gdyby miał formę działania administracyjnego – poprzez zatrudnienie urzędników. Jest to oczywiście kwestia do udowodnienia, lecz roboczo zakładamy, że tak właśnie jest.

Trzeba też dodać, że zarysowana funkcja niesie pewne niebezpieczeństwa. Chodzi zwłaszcza o możliwość wytwarzania się lokalnych układów. Niska frekwencja sprzyja wyborowi zmanipulowanemu, zaś wybrane osoby

³³⁹ Aplikujemy analogiczne założenia do działania policji. Reakcja policji na zgłoszenie jest kosztowna – w ramach istniejących zasobów czasu, sprzętu i ludzi. Zgłoszenie ze strony indywidualnego mieszkańca jest obciążone niepewnościami (nie wiadomo, czy to nie jest żart, czy nie jest to złośliwość i pomówienie sąsiada itd.). Z kolei interwencja radnego osiedlowego może być bardziej wiarygodna.

mogą reprezentować interesy skrzywione³⁴⁰. To jest jednak kwestia dodatkowa i wydaje się możliwa do rozwiązania. Warto jednak pamiętać, że wskazana powyżej funkcja rad nie jest czymś w rodzaju „kamienia filozoficznego”, lecz rozwiązaniem mającym wady i zalety.

Przedstawiona propozycja ma postać stylizowanego przykładu. Opiera się on zresztą na pewnych istniejących przykładach i rozwiązaniach. Możliwe jest zbudowanie podobnych modeli dla szkolnictwa w osiedlach, sportu, rekreacji, realizacji inwestycji, opieki nad osobami starszymi itd.

Na koniec trzeba stwierdzić, że przedstawiona praca stanowi „rozpoznanie tematu”. Przynosi ona dość pesymistyczną ocenę obecnej formy działania rad osiedlowych. Dalsze ewentualne badania powinny zmierzać w kierunku rozbudowy rozwiązań pozytywnych. Wymaga to jednak bliższego przyjrzenia się ograniczeniom prawnym (konstytucyjnym) oraz ekonomicznym (zbadanie jak wygląda bilans ekonomiczny obecnego systemu). W pracy zawarte jest jedynie wstępne rozpoznanie tych kwestii i wymagają one dalszych badań. Wydaje się, że prace takie powinny mieć charakter badań porównawczych. Analiza istniejących rozwiązań alternatywnych, działających w innych krajach³⁴¹, być może jest właściwym krokiem dalszego postępowania badawczego.

³⁴⁰ Warto zauważyć, że w niektórych osiedlach wystarczy przekonać kilkadziesiąt osób (lub nawet kilkanaście), by zdobyć mandat radnego.

³⁴¹ Na temat doświadczeń brytyjskich pisze Mularczyk (1996), niemieckich - Trafas (1996a), austriackich - Rutkowski (1996).

Literatura

- Aarelaid-Tart A. (2000), Political generations in Estonia: a historical background to the formation of the contemporary political scene, in: J. Frentzel-Zagórska, J. Wasilewski (ed.), *The second generation of democratic elites in Central and Eastern Europe*, Warszawa: Institute of Political Studies, Polish Academy of Sciences.
- Abell P. (1975), *Modele w socjologii*, Warszawa: PWN.
- Agger R.E., Ostrom V. (1956), The political structure of a small community, *Public Opinion Quarterly* 20.
- Agrawal A., Ostrom E. (2001), Collective action, property rights, and devolution of forest and protected area management, in: R. Meinzen-Dick, A. Knox, M. Di Gregorio (ed.), *Collective action, property rights and devolution of natural resource management: Exchange of knowledge and implications for policy*, Feldafing: Zentralstelle für Ernährung und Landwirtschaft, Food and Agriculture Development Centre.
- Almond G., Verba S. (1963), *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*, Princeton: Princeton University Press.
- Andrzejewski A. (1974), Spółdzielczość i mieszkania spółdzielcze w polityce mieszkaniowej krajów socjalistycznych, w: *Spółdzielczość mieszkaniowa w Polsce. Problemy teorii i praktyki rozwoju*, Warszawa: ZW CRS.
- Arrow K. (1963), *Social choice and individual values*, New York: John Wiley and Sons (pierwsze wydanie 1951).
- Ashworth R., Copus C., Coulson A. (2004), Local democratic renewal: an introduction, *Local Government Studies*, Vol. 30, No. 4.
- Axelrod R. (1986), An evolutionary approach to norms, *The American Political Science Review*, Vol. 80, No. 4.
- Baczyńska E. (1992), Przestrzenne zróżnicowanie przestępczości kryminalnej w wielkim mieście (na przykładzie Wrocławia), w: W. Misiak (red.), *Miasta polskie w okresie przemian*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Bailey S.J. (2001), Cities and services: a post-welfarist analysis, in: R. Paddison (ed.), *Handbook of urban studies*, London: Sage.
- Balcerowicz L. (1992), *800 dni. Szok kontrolowany*, Warszawa: BGW.
- Balicki W. (1989), Liberalizacja i limitacja. Gospodarcze podłoże upodmiotowienia społecznego, w: P. Buczkowski, R. Cichocki (red.), *Podmiotowość: możliwość, rzeczywistość, konieczność*, Poznań: Nakom.
- Bang H., Sørensen E. (1999), The everyday maker: a new challenge to democratic governance, *Administrative Theory and Praxis*, Vol. 21, No. 3.
- Barański M. (2000), Modernizacja polityczna społeczności lokalnych w Polsce w świetle standardów europejskich, w: R.B. Woźniak (red.), *Spoleczności lokalne w perspektywie integracji europejskiej*, Koszalin: Uniwersytet Szczeciński, Bałtycka Wyższa Szkoła Humanistyczna.
- Barber B.R. (1984), *Strong democracy: participatory politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press.

- Bartkowski J. (1996), *Lokalne elity władzy w Polsce w latach 1966–1995. Zmiany składu społeczno-demograficznego na tle przemian opinii publicznej w Polsce w ujęciu porównawczym*. Warszawa: Interart.
- Bartkowski J. (2002), Społeczne determinanty geograficznego rozmieszczenia organizacji pozarządowych w Polsce, w: P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński (red.), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor*, Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.
- Bartkowski J. (2003), Historyczne doświadczenia rozwoju stowarzyszeń w Polsce na przełomie XIX i XX w. a zagadnienie kapitału społecznego, *Więź i Rolnictwo*, nr 3 (120) suplement.
- Bartkowski J. (2004), Tradycja zaborów a współczesne zachowania społeczne, w: A. Gawkowska, J. Kurczewska (red.), *Oblicza lokalności. Tradycja i współczesność*, Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.
- Bartoszek A., Gruszczyński L.A., Szczepański M.S. (1997), *Miasto i mieszkanie w społecznej świadomości*, Katowice: Wydawnictwo Śląsk.
- Becker G. (1990), *Ekonomiczna teoria zachowań ludzkich*, Warszawa: PWE.
- Beierle T.C., Cayford J. (2002), *Democracy in practice: Public participation in environmental decisions*, Washington, D.C: Resources for the Future.
- Białas J. (1978), Życie publiczne osiedla w świetle opinii kadry osiedlowych instytucji i organizacji, w: A. Sosnowski, J. Walkowiak (red.), *Model a praktyka działalności kulturalno-wychowawczej w szczecińskich osiedlach mieszkaniowych*, Szczecin: UAM - Instytut Socjologii, TWP - Zarząd Wojewódzki w Szczecinie.
- Białas J., Sosnowski A., Walkowiak J., Wawryniuk A. (1985), Życie publiczne osiedla oraz społeczno-kulturalne i samorządowe role, *Przegląd Socjologiczny*, t. 35.
- Bogason P. (2003), Local democratic governance: allocative, integrative or deliberative? in: P. Bogason, H. Miller, S. Kensen (eds), *Tampering with tradition. The unrealized authority of democratic agency*, Lexington: Lexington Books.
- Borowik I. (2004), Blokowiska - miejski habitat w oglądzie socjologicznym, w: A. Majer, P. Starosta (red.), *Wokół socjologii przestrzeni*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Bridger J., Luloff A. (1999), Toward an interactional approach to sustainable community development, *Journal of Rural Studies*, No. 15.
- Brugmann J. (1997), Sustainability indicators revisited: getting from political objectives to performance outcomes - A response to graham pinfield. *Local Environment* 2(3).
- Brusis M. (2002), Between EU requirements, competitive politics, and national traditions: recreating regions in the accession countries of Central and Eastern Europe, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 15, No. 4.
- Buchanan J.M. (1997), *Finanse publiczne w warunkach demokracji*, Warszawa: PWN.
- Buchanan J., Tullock G. (1992), *The calculus of consent. Logical foundations of constitutional democracy*, Ann. Arbor: The University of Michigan Press (pierwsze wydanie 1962).
- Buczkowski P. (1989), Aksjologiczny wymiar podmiotowości a konflikt systemów wartości, w: P. Buczkowski, R. Cichocki (red.), *Podmiotowość: możliwość, rzeczywistość, konieczność*, Poznań: Wydawnictwo Nakom.
- Buczkowski P. (1997), Samorząd terytorialny u progu drugiej kadencji, w: P. Swianiewicz (red.), *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, Warszawa: Municipium.
- Buczkowski P. (2001), Sprawowanie władzy w perspektywie konfliktów lokalnych, w: P. Buczkowski, P. Matczak (red.), *Konflikt nieunikniony. Wspólnoty i władze lokalne wobec konfliktów spowodowanych rozwojem*, Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej.

- Bukowski A., Marmuszewski S. (1996), Forma i charakter obecności w życiu społeczności lokalnej, w: G. Praweńska-Skrzypek (red.), *Partycypacja obywatelska w życiu społeczności lokalnej*, Kraków: Fundacja MSCRD.
- Burger T. (1978), Społeczna i demograficzna ewolucja osiedla Za Żelazną Bramą, w: *Studia nad osiedlaniem*, Warszawa: Zakład Wydawnictw CZSR.
- Bury P., Markowski T., Reguński J. (1993), *Podstawy ekonomii miasta*, Łódź: Fundacja Rozwoju Przedsiębiorczości.
- CBOS (2006), *Stan społeczeństwa obywatelskiego w latach 1998–2006*, raport z badań.
- Cesarski M. (2005), Polska szkoła społecznego budownictwa mieszkaniowego – aktualność w latach transformacji, *Problemy Rozwoju Miast*, nr 4.
- Chałubiński M., Malak Z. (1983), Rola instancji partyjnych w społecznościach lokalnych, w: J.J. Wiatr (red.), *Władza lokalna u progu kryzysu*, Warszawa: Instytut Socjologii, Uniwersytet Warszawski.
- Chimiak G. (2004), Motywacje społeczników działających w organizacjach pozarządowych w Polsce. Próba typologii, w: P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński (red.), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*, Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.
- Chmara M. (1967), Zjawiska patologii społecznej w Poznaniu, w: J. Ziółkowski (red.), *Poznań. Społeczno-przestrzenne skutki industrializacji*, Warszawa: PWN.
- Chmielewski T. (1978), Rozwój budownictwa mieszkaniowego w dużym mieście na przykładzie Lublina, w: J. Turowski (red.), *Procesy urbanizacji kraju w okresie XXX-lecia Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Wrocław: Ossolineum.
- Chmielewski T., Stanowski A., Turowski J. (1976), Zagadnienia wstępne, w: J. Turowski (red.), *Nowe osiedla mieszkaniowe: ludność – środowisko mieszkalne – życie społeczne*, ZW CZSR.
- Chmielnicki P. (2002), Teraźniejszość i przyszłość jednostek pomocniczych gminy, w: S. Dolata (red.), *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, Opole: Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego.
- Chojnicki Z. (1989), Podstawowe aspekty rozwoju społeczno-gospodarczego, w: A. Kukliński (red.), *Współczesne problemy gospodarki przestrzennej Polski*, Warszawa: Wydział Geografii i Studiów Regionalnych UW.
- Chwalibóg K., Herbst K. (1972), Przestrzeń osiedla a integracja, w: *Społeczne problemy jednostek mieszkaniowych dziś i jutro*, Warszawa: ZW CRS.
- Cichocki R. (1989), Typy ładu społecznego a przesłanki podmiotowości, w: P. Buczkowski, R. Cichocki (red.), *Podmiotowość: możliwość, rzeczywistość, konieczność*, Poznań: Nakom.
- Cichocki R. (1996), Wstęp w: R. Cichocki (red.), *Podmiotowość społeczności lokalnych*, Poznań: Media GT.
- Cichocki R. (2005), Dobór wskaźników jakości życia – kryteria merytoryczne i formalne, w: R. Cichocki (red.), *Wskaźniki jakości życia mieszkańców Poznania*, Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM.
- Cichocki R., Podemski K. (1999), *Miasto w świadomości swoich mieszkańców*, Poznań: Fundacja Humaniora.
- Cieśla S. (1971), Kierunki rozwoju samorządu mieszkańców w osiedlach mieszkaniowych, *Studia Socjologiczne*, nr 1.
- Cieśla S. (1983), Społeczne problemy starych dzielnic mieszkaniowych, w: E. Kaltenberg-Kwiatkowska (red.), *Teorie socjologii miasta a problemy społeczne miast polskich*, Wrocław: Ossolineum.
- Clarke D. (1981), Secondhand news: production and reproduction at a major Ontario television station, in: L. Salter (ed.), *Communications studies in Canada*, Toronto: Butterworth.

- Coleman J.S. (1988), Social capital in the creation of human capital, *American Journal of Sociology*, Supplement, Vol. 94.
- Coleman J.S. (1990), *Foundations of social theory*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Coleman J.S. (1993), The rational reconstruction of society, *American Sociological Review*, Vol. 58, No. 1.
- Cornes R., Sandler T. (1996), *The theory of externalities, public goods and club goods*, Cambridge: Cambridge University Press, 2nd ed.
- Cornforth Ch. (2004), The governance of cooperatives and mutual associations: a paradox perspective, *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 75, No. 1.
- Coulson A. (2004), Local politics, central power: The future of representative local government in England, *Local Government Studies*, 30 (4).
- Crow G., Allan G. (1994), *Community life*, London: Harvester Wheatsheaf.
- Cywiński Z. (1990), Potencjał i sfery aktywności a wzory działań zbiorowych, w: A. Turska (red.), *Anatomia działań zbiorowych w społecznościach lokalnych*, Warszawa: Uniwersytet Warszawski. Instytut Gospodarki Przestrzennej.
- Cywiński Z. (1991), Działania zbiorowe w świadomości społeczności lokalnych, w: K. Chojnacka (red.), *Spoločności lokalne w życiu publicznym*, Warszawa: Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Instytut Nauk o Państwie i Prawie, Zakład Socjologii Prawa.
- Czerwiński M. (1966), Funkcje więzi lokalnej w spółdzielczości mieszkaniowej i we współczesnym mieście, w: *Samorząd spółdzielni mieszkaniowych w ogólnym systemie społecznego samorządu miast*, Warszawa: CZ SBM, materiały z archiwum.
- Czerwiński M. (1972), Miejski styl życia w przyszłość naszych mieszkań, w: *Spoločne problemy jednostek mieszkaniowych dziś i jutro*, Warszawa: ZW CRS.
- Cześniak M. (2003), Uczestnictwo wyborcze: teoretyczne przesłanki, modele wyjaśniania, analizy empiryczne, *Studia Socjologiczne*, nr 2.
- Dahrendorf R. (1991), *Rozważania nad rewolucją w Europie*, Wydawnictwo NOW-a, Warszawa.
- Dangel J. (1972), Przestrzenne przesłanki samorządu mieszkańców, w: S. Zawadzki (red.), *Samorząd mieszkańców, wybrane zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa: Książka i Wiedza.
- Davies W.K.D., Herbert D.T. (1993), *Communities within cities*, London: Belhaven Press.
- Deng F.F. (2002), Ground lease-based land system versus common interest development, *Land Economics*, Vol. 78, No. 2.
- Denzau, A.T., North, D.C. (1994), Shared mental models: ideologies and institutions, *Kyklos*, No. 47.
- Doors to democracy. Current trends and practices in public participation in environmental decision making in Central and Eastern Europe (1998)*, Budapest: The Regional Environmental Center.
- Drozdowski R. (2001), Zasoby - środki kontroli nad rzeczywistością, w: M. Ziółkowski (red.), *Ludzie przelomu tysiąclecia a cywilizacja przyszłości*, Poznań: Wydawnictwo Fundacji Humaniora.
- Dulczewski Z. (1970), Pokolenie młodych autochtonów, w: A. Kwilecki (red.), *Ziemię Zachodnie w polskiej literaturze socjologicznej. Wybór tekstów*, Poznań: Instytut Zachodni.
- Dymnicka M. (2004), Miasto i jego obywatele, w: A. Majer, P. Starosta (red.), *Wokół socjologii przestrzeni*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Dzieniażewska-Narowska K. (2004), *Radny - sąsiad i polityk. Reprezentacja polityczna na szczeblu lokalnym*, Warszawa: Trio.
- Dzierżanowski L. (1996), Finanse dzielnic miasta Krakowa, w: J. Grela, B. Kosior, K. Laszczak, K. Trafas (red.), *Vademecum radnego dzielnicy*, Kraków: Komitet Obywatelski miasta Krakowa.

- Economist* (2006), Voting with your trolley, Dec 9th.
- Ehrlich S. (1995), *Wiążące normy zachowania*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Ekiert G. (1983), Działania zbiorowe a struktura społeczna, czyli o możliwości zmiany struktury społecznej poprzez działania zbiorowe, *Studia Socjologiczne*, nr 3.
- Elster J. (1983), *Sour grapes. Studies in the subversion of rationality*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Elster J. (2000), *Ulysses unbound*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Erikson R., Uusitalo H. (1987), *The Scandinavian approach to welfare research*, Stockholm: Almqvist and Wiksell.
- Fedyszak-Radziejowska B. (2000), Formy zorganizowanego działania ludności wiejskiej na rzecz własnego środowiska, w: *Chłop, rolnik, farmer?* Warszawa: Instytut Spraw Publicznych.
- Feeny D. (1988), Demand for and supply of institutional arrangements, in: V. Ostrom, D.H. Feeny, H. Picht (ed.), *Rethinking institutional analysis and development: issues, alternatives and choices*, San Francisco: ICS Press.
- Feigenbaum H.B., Henig J.R. (1993), Privatization and democracy, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 6, No. 3.
- Foldvary F. (2001), The completely decentralized city. The case for benefits based public finance, *American Journal of Economic and Sociology*, Vol. 60, No. 1.
- Franaszek H. (1996), Mienie komunalne w dyspozycji dzielnicy, w: J. Grela, B. Kosior, K. Laszczak, K. Trafas (red.), *Vademecum radnego dzielnicy*, Kraków: Komitet Obywatelski miasta Krakowa.
- Frączak P. (2004), Lokalne partnerstwo – siła nieporozumień, w: P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński (red.), *Samooorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*, Warszawa: Wydawnictwo IFIS PAN.
- Frączak P., Skrzypiec R. (2002), Główne mechanizmy korupcjogenne występujące w działalności organizacji pozarządowych, w: P. Frączak, R. Skrzypiec (red.), *Przejrzysta gmina. Organizacje pozarządowe. Korupcja*. Warszawa: OBAL i Nowy Świat.
- Frączak B. (1983), Działacze i ludność – wzajemne relacje, w: J.J. Wiatr (red.), *Władza lokalna u progu kryzysu*, Warszawa: Instytut Socjologii, Uniwersytet Warszawski.
- Frentzel-Zagórska J., Wasilewski J. (2000), Introduction, in: J. Frentzel-Zagórska, J. Wasilewski (eds), *The second generation of democratic elites in Central and Eastern Europe*, Warszawa: Institute of Political Studies, Polish Academy of Sciences.
- Frykowski M. (2004), Zaufanie i kapitał społeczny w przestrzeni miejskiej Łodzi, w: A. Majer, P. Starosta (red.), *Wokół socjologii przestrzeni*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Fuks T. (1973), *Samorząd mieszkańców miast w europejskich państwach socjalistycznych*, Warszawa: Książka i Wiedza.
- Gabor I.R. (1989), Second economy in state socialism: past experience and future prospects, *European Economic Review*, Vol. 33.
- Gabriel O.W. (2003), How to improve the quality of the local democracy: citizen participation as a strategy? w: E. Jurczyńska-McCluskey, M.S. Szczepański (red.), *Demokracja lokalna i partycypacja obywatelska*, Tychy-Bielsko-Biała: Śląskie Wydawnictwo Naukowe.
- Gaczek W. (1979), *Struktura przestrzeni rezydencjalnej Poznania*, Warszawa: PWN.
- Gatzweiler F., Hagedorn K. (2002), The evolution of institutions of sustainability in transitions, in: F. Gatzweiler, R. Judis, K. Hagedorn (eds), *Sustainable agriculture in Central and Eastern European countries*, Aachen: Shaker Verlag.

- Gawkowska A. (2002), Wspólnoty u komunitarystów. Refleksje o ich charakterze, wzajemnym oddziaływaniu i zagrożeniach, w: R. Piekarski (red.), *Lokalna wspólnota polityczna a zagrożenie tożsamości zbiorowej*, Kraków: Universitas.
- Gawkowska A. (2004), Wspólnoty u komunitarystów. Refleksje o ich charakterze, wzajemnym oddziaływaniu i zagrożeniach, w: A. Gawkowska, J. Kurczewska (red.), *Oblicza lokalności. Tradycja i współczesność*, Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.
- Gąciarz B. (2004), *Instytucjonalizacja samorządności. Aktorzy i efekty*, Wydawnictwo IFiS PAN.
- Gąciarz B., Pańków W. (2004), Instytucjonalizacja samorządności regionalnej i lokalnej w Polsce. Aktorzy, efekty i beneficjanci, w: P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński (red.), *Samooorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*, Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.
- Georgica P. (1991), *Polska lokalna we władzy PZPR*, Warszawa: Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego.
- Gilowska Z. (1994), *Gminy gospodarujące*, Poznań: Krajowy Sejmik Samorządu Terytorialnego.
- Gilowska Z. (1997), Subsydiarność - samorząd terytorialny - decentralizacja, w: P. Swianiewicz (red.), *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, Warszawa: Municipium.
- Giza-Poleszczuk A., Marody M., Rychard A. (2000), *Strategie i system*, Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.
- Gliński P., Palska H. (1997), Cztery wymiary społecznej aktywności obywatelskiej, w: H. Domański, A. Rychard (red.), *Elementy nowego ładu*, Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.
- Gorlach K. (2004), Podmiotowość kontestacyjna i partycypacyjna - klucz do sukcesu integracji, *Wieś i Rolnictwo*, nr 2.
- Gorzela G., Jałowiecki B. (1998), Refleksje o strategiach lokalnych, w: G. Gorzela G., B. Jałowiecki (red.), *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach*, Warszawa: Uniwersytet Warszawski, Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego.
- Gorzela G., Jałowiecki B., Herbst M., Roszkowski W. (1999), *Transformacja systemowa z perspektywy Dzierzgonia*, Warszawa: Scholar.
- Grabowska M., Szawiel T. (2003), *Budowanie demokracji*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Granovetter M. (1973), The strength of weak ties, *American Journal of Sociology*, Vol. 78, No. 6.
- Granovetter M. (1985), Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness, *American Journal of Sociology*, Vol. 91, No. 3.
- Grinberg D. (1981), Voluntary associations w amerykańskiej myśli socjologicznej (Przegląd problematyki), *Studia Socjologiczne*, nr 4.
- Grobclny R. (1996), Finanse jednostek pomocniczych - uwagi praktyka, w: A. Porawski, J. Hałas (red.), *Jednostki pomocnicze samorządu terytorialnego w miastach - informator*, Poznań: Związek Miast Polskich.
- Grochowski M. (1991), Praktyki społeczne władz lokalnych, w: B. Jałowiecki, P. Swianiewicz (red.), *Między nadzieją a rozczarowaniem: samorząd terytorialny rok po wyborach*, Warszawa: Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego.
- Gzell S. (1996), Determinanty rozwoju polskich miast na przełomie wieków, w: M. Kochanowski (red.), *Nowe uwarunkowania rozwoju i kształtowania miast polskich*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Halamska M. (2001), *Reprodukcja czy wymiana? Przekształcenia lokalnych elit politycznych w Polsce w latach 1990-1998*, Warszawa: Scholar.
- Hałas J., Tomaszewska A. (1996), Jednostki pomocnicze w miastach członkowskich Związku Miast Polskich - wyniki ankiety, w: A. Porawski, J. Hałas (red.), *Jednostki pomocnicze samorządu terytorialnego w miastach - informator*, Poznań: Związek Miast Polskich.

- Hankiss E. (1986), *Pułapki społeczne*, Warszawa: Wiedza Powszechna.
- Hann Ch. (2000), *Tragedy of the privates? Post-socialist property relations in anthropological perspective*. Working Paper No. 2, Max Planck Institute for Social Anthropology.
- Hardin G. (1968), The tragedy of the commons, *Science*, No. 162.
- Hartz W., Jasińska A. (1964), Problemy reprezentacji grup interesu w radzie narodowej, *Państwo i Prawo*, z. 3.
- Hausner J., Marody M., Szlachta J., Wilkin J., Wojtyna A., Zirk-Sadowski M. (2000), *Jakość rządzenia: Polska bliżej Unii Europejskiej?* Kraków: MSAP oraz Fundacja im. Friedricha Eberta.
- Hetmańczyk J. (1985), Patologia społeczna w starej dzielnicy Siemianowic, w: J. Wódz (red.), *Normy społeczne. Ład społeczny. Patologia społeczna. Na podstawie badań empirycznych w starych dzielnicach miast Górnego Śląska*, Katowice: Uniwersytet Śląski.
- Hickling A. (1979), *Aids to strategic choice revisited*, London: Tavistock Institute of Human Relations.
- Hirschman A.O. (1995), *Lojalność, krytyka, rozstanie*, Kraków: Znak.
- Hirschman A.O. (1997), *Namiętności i interesy*, Kraków: Znak.
- Hockuba Z. (1989), Koszty transakcji na rynku z niedoborem, w: A. Kukliński (red.), *Współczesne problemy gospodarki przestrzennej Polski*, Warszawa: Wydział Geografii i Studiów Regionalnych UW.
- Hryniewicz J. (1988), Teoria mobilizacji społecznej i jej zastosowanie do analizy działań zbiorowych w społecznościach lokalnych, *Studia Socjologiczne*, nr 3.
- Hryniewicz J. (1990a), Procesy aktywności publicznej w miejskich społecznościach lokalnych, *Studia Socjologiczne*, nr 3-4.
- Hryniewicz J. (1990b), Pułtusk jako społeczność lokalna. Charakterystyka społeczno-ekonomiczna, w: B. Jałowiecki (red.), *Region, miasto, osiedle*, Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Hryniewicz J., Jałowiecki B. (1997), *System polityczny a rozwój gospodarczy*, Warszawa: Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego.
- Iglic H., Rus A. (2000), Elite network in transition: the dynamics of change in personal networks of Slovenian elites, w: J. Frentzel-Zagórska, J. Wasilewski (eds), *The second generation of democratic elites in Central and Eastern Europe*, Warszawa: Institute of Political Studies.
- Iłonski G. (2000), The second generation political elite in Hungary: Partial consolidation, in: J. Frentzel-Zagórska, J. Wasilewski (eds), *The second generation of democratic elites in Central and Eastern Europe*, Warszawa: Institute of Political Studies, Polish Academy of Sciences.
- Izdebski H. (2000), *Historia administracji*, Warszawa: Liber.
- Iżycki T., Kukuryka S. (1966), Organizacja i działalność samorządu mieszkańców w osiedlu im. A. Mickiewicza Lubelskiej Spółdzielni Mieszkaniowej, w: *Samorząd spółdzielni mieszkaniowych w ogólnym systemie społecznego samorządu miast*, Warszawa: ZW CRS.
- Jagielski A. (1978), Struktura społeczno-ekologiczna miast polskich a koncepcje szkoły chicagowskiej, w: J. Turowski (red.), *Procesy urbanizacji kraju w okresie XXX-lecia Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Wrocław: Ossolineum.
- Jałowiecki B. (1968), *Osiedle i miasto*, Warszawa: Arkady.
- Jałowiecki B. (1972), *Miasta i społeczne problemy urbanizacji*, Warszawa: Śląski Instytut Naukowy.
- Jałowiecki B. (1976), *Społeczne procesy rozwoju miasta*, Katowice: Śląski Instytut Naukowy.
- Jałowiecki B. (1978), *Społeczne zasady funkcjonowania miasta*, Katowice: AE.

- Jałowiecki B. (1986), Kompleksowe studia w skali lokalnej – zarys problematyki, w: P. Dutkiewicz, G. Gorzelak (red.), *Polska lokalna i samorząd terytorialny w warunkach reformy. Problemy metodologiczne i wstępna koncepcja badań*, Warszawa: WGiSR UW IGP.
- Jałowiecki B. (1989), *Rozwój lokalny*, Warszawa: Uniwersytet Warszawski IGP.
- Jałowiecki B. (1991), Scena polityczna Polski lokalnej, w: B. Jałowiecki, P. Swianiewicz (red.), *Między nadzieją a rozczarowaniem: samorząd terytorialny rok po wyborach*, Warszawa: Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego.
- Jałowiecki B., Łukowski W. (2005), Wstęp, w: B. Jałowiecki, W. Łukowski (red.), *Społeczności lokalne: teraźniejszość i przyszłość*, Warszawa: Scholar, Academica.
- Jałowiecki B., Szczepański M.S. (2002), *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Warszawa: Scholar.
- Jarosz M. (1978), Zjawisko dezintegracji społecznej związanej z procesami industrializacji i urbanizacji, w: J. Turowski (red.), *Procesy urbanizacji kraju w okresie XXX-lecia Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Wrocław: Ossolineum.
- Jasiewicz K. (1977), *Role społeczne radnych wojewódzkich rad narodowych*, Wrocław: Ossolineum.
- Jasiewicz K. (1981), Problemy zaspokajania potrzeb i funkcjonowanie władz lokalnych w percepcji mieszkańców, w: J.J. Wiatr (red.), *Władza lokalna a zaspokajanie potrzeb*, Warszawa: IFiS PAN.
- Jasiewicz K. (1983), Wartości i aspiracje ludności, w: J.J. Wiatr (red.), *Władza lokalna u progu kryzysu*, Warszawa: Instytut Socjologii, Uniwersytet Warszawski.
- Jasińska A., Siemińska R., Sobolewska J. (1983), Kim są działacze, w: J.J. Wiatr (red.), *Władza lokalna u progu kryzysu*, Warszawa: Instytut Socjologii, Uniwersytet Warszawski.
- Jasińska A., Siemińska R. (1983), Kadra kierownicza o problemach społeczności lokalnych i własnej działalności, w: J.J. Wiatr (red.), *Władza lokalna u progu kryzysu*, Warszawa: Instytut Socjologii, Uniwersytet Warszawski.
- Jasińska-Kania A. (1998), Kim są przedstawiciele lokalnych elit władzy? w: J.J. Wiatr (red.), *Władza lokalna w warunkach demokracji*, Warszawa: Scholar.
- Jasińska-Kania A., Bartkowski J. (2002), Kim są przedstawiciele lokalnych elit władzy? w: J.J. Wiatr (red.), *Władza lokalna po reformie samorządowej*, Warszawa: Scholar.
- Jednostki pomocnicze samorządu terytorialnego w miastach – informator (1996), A. Porawski, J. Hałas (red.), Poznań: Związek Miast Polskich.
- Jokiel B. (1990), Potrzeby mieszkańców Wrocławia w świetle ich własnych opinii (na podstawie badań ankietowych w latach 1982–1985), w: A. Zagożdżon (red.), *Problematyka społeczno-gospodarczego i przestrzennego rozwoju*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Juchacz P. (2002), Obywatelstwo, tożsamość, partycypacja: o idei demokracji deliberatywnej na szczeblu lokalnym, w: R. Piekarski (red.), *Lokalna wspólnota polityczna a zagadnienie tożsamości zbiorowej*, Kraków: Universitas.
- Kuettling J. (2003), *Institutions and development: a critical review*, OECD, working paper No. 210.
- Jurczyńska-McCluskey E. (2003), Koncepcja i realizacja sieci (networks) w praktyce społecznej i władz lokalnych w krajach Europy Zachodniej, w: E. Jurczyńska-McCluskey, M.S. Szczepański (red.), *Demokracja lokalna i partycypacja obywatelska*, Tychy–Bielsko-Biała: Śląskie Wydawnictwo Naukowe.
- Kaczmarek G. (1996), Społeczeństwo obywatelskie w osiedlu, w: A. Porawski, J. Hałas (red.), *Jednostki pomocnicze samorządu terytorialnego w miastach – informator*, Poznań: Związek Miast Polskich.
- Kaltenberg-Kwiatkowska E. (1982), Społeczne problemy mieszkalnictwa i socjologia mieszkania, w: E. Kaltenberg-Kwiatkowska (red.), *Mieszkanie, analiza socjologiczna*. Warszawa: PWE.

- Kamiński A.Z. (1994), *Niedialektyczna koncepcja planowania*, w: W. Morawski (red.), *Zmierzch socjalizmu państwowego*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Karłowicz R. (1978), *Niektóre aspekty rozwoju aglomeracji i dzielnic mieszkaniowych*, w: J. Turowski (red.), *Procesy urbanizacji kraju w okresie XXX-lecia Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Wrocław: Ossolineum.
- Kasperski W. (1974), *Spółdzielcze osiedle mieszkaniowe*, w: *Spółdzielczość mieszkaniowa w Polsce. Problemy teorii i praktyki rozwoju*, Warszawa: ZW CRS.
- Kempny M., Szmata J. (1992), *Wprowadzenie*, w: M. Kempny, J. Szmata (red.), *Współczesne teorie wymiany społecznej*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Kersbergen K. van, Waarden F. van (2004), 'Governance' as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems governability, accountability and legitimacy, *European Journal of Political Research*, No. 43.
- Kieniewicz-Strużyna M., Mirowski W. (1969), *Współżycie społeczne w osiedlu mieszkaniowym*, w: *Warszawa: Socjologiczne problemy stolicy i aglomeracji*, Warszawa: Książka i Wiedza.
- Kłapkowski T. (1970), *Tworzenie się nowej więzi społecznej*, w: A. Kwilecki (red.), *Ziemia Zachodnie w polskiej literaturze socjologicznej. Wybór tekstów*, Poznań: Instytut Zachodni.
- Kłopot S.W. (1992), *Funkcjonowanie miasta w opiniach władz i jego mieszkańców*, w: W. Misiak (red.), *Miasta polskie w okresie przemian*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Kmita J. (1982), *O kulturze symbolicznej*, Warszawa: Centralny Ośrodek Metodyczny Upowszechniania Kultury.
- Kochanowicz J., Pańków I. (1999), *Gospodarowanie wspólnymi zasobami w sytuacji niedookreślenia reguł. Przypadek użytkowników ogródków działkowych*, *Studia Socjologiczne*, nr 3.
- Kochanowski M. (1996), *Nowe uwarunkowania rozwoju i kształtowania miast polskich*, w: M. Kochanowski (red.), *Nowe uwarunkowania rozwoju i kształtowania miast polskich*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Kolarska-Bobińska L. (1984), *Centralizacja i decentralizacja. Decyzje, władza, mity*, Wrocław: Ossolineum.
- Konieczny R. (1996), *Techniki wyboru zadań priorytetowych*, w: J. Grela, B. Kosior, K. Laszczak, K. Trafas (red.), *Vademecum radnego dzielnicy*, Kraków: Komitet Obywatelski miasta Krakowa.
- Korf B. (2004), *Making sense of bottom-up in rural development*, in: G. Van Huylenbroeck, W. Verbeke and L. Lauwers (eds), *Role of institutions in rural policies and agricultural markets*, Amsterdam: Elsevier.
- Kotus J. (2007), *Natura wielkomiejskich sąsiedztw*, Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM.
- Kowalczyk A. (1991), *Nowi ludzie w Polsce lokalnej*, w: B. Jałowiecki, P. Swianiewicz (red.), *Między nadzieją a rozczarowaniem. Samorząd terytorialny rok po wyborach*, Warszawa: UW EIRRIŁ.
- Kozłowski T. (1990), *Percepcja władz ponadlokalnych*, w: A. Turska (red.), *Anatomia działań zbiorowych w społecznościach lokalnych*, Warszawa: Uniwersytet Warszawski. Instytut Gospodarki Przestrzennej.
- Krasnodębski Z. (1993), *Kryzys nowoczesności a świat przeżywany*, w: Z. Krasnodębski, K. Nellen, K. Michalski (red.), *Świat przeżywany. Fenomenologia a nauki społeczne*, Warszawa: PIW.
- Kryczka P. (1976), *Sąsiedztwo i kontrola społeczna - problem odradzania się społeczności lokalnych w dużym mieście*, w: J. Turowski (red.), *Nowe osiedla mieszkaniowe: ludność - środowisko mieszkalne - życie społeczne*, Warszawa: ZW CZSR.

- Kryczka P. (1981), *Spoleczność osiedla mieszkaniowego w wielkim mieście*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Kryczka P. (1995), Nowe elity lokalne, w: *Ludzie i instytucje. Stawianie się ładu społecznego*, Lublin: PTS i UMCS.
- Kryczka P. (2000), Samorządność gminna – uśpiony potencjał, w: R.B. Woźniak (red.), *Spoleczności lokalne w perspektywie integracji europejskiej*, Koszalin: Uniwersytet Szczeciński, Bałtycka Wyższa Szkoła Humanistyczna.
- Krzemiński I., Śpiewak P. (2001), *Druga rewolucja w małym mieście*, Warszawa: Oficyna Naukowa.
- Krzykała F. (1971), Z badań nad przeobrażeniami społecznymi i kształtowaniem się więzi lokalnej i regionalnej wśród mieszkańców Kostrzyna nad Odrą, w: Z. Dulczewski (red.), *Spoleczeństwo Ziemi Zachodnich*, Poznań: Instytut Zachodni.
- Kulesza H. (1978), Warunki mieszkaniowe i ich przekształcenia w miastach Polski, w: J. Turowski (red.), *Procesy urbanizacji kraju w okresie XXX-lecia Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Wrocław: Ossolineum.
- Kulesza M. (1996a), Założenia ustrojowe jednostek pomocniczych w zamyśle autorów ustawy o samorządzie terytorialnym, w: A. Porawski, J. Hałas (red.), *Jednostki pomocnicze samorządu terytorialnego w miastach – informator*, Poznań: Związek Miast Polskich.
- Kulesza M. (1996b), Pozycja i zadania jednostek pomocniczych samorządu terytorialnego w Polsce, w: J. Grela, B. Kosior, K. Laszczak, K. Trafas (red.), *Vademecum radnego dzielnicy*, Kraków: Komitet Obywatelski miasta Krakowa.
- Kultura ma znaczenie* (2003), L.E. Harrison, S.P. Huntington (red.), Poznań: Zysk i S-ka.
- Kuran T. (1995), *Private truths, public lies. The social consequences of preference falsification*, Cambridge: Harvard University Press.
- Kurcz Z. (1997), Przywrócenie samorządu gminnego, w: Z. Kurcz, W. Misiak (red.), *Sytuacja i rola wielkiego miasta w procesie transformacji*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Kurczewska J. (2004a), Robocze ideologie lokalności. Stare i nowe schematy, w: A. Gawkowska, J. Kurczewska (red.), *Oblicza lokalności. Tradycja i współczesność*, Wydawnictwo IFiS PAN.
- Kurczewska J. (2004b), Tradycje w przestrzeni lokalnego społeczeństwa obywatelskiego, w: P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński (red.), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*, Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.
- Kurczewska J. (2006), Lokalne społeczeństwo obywatelskie (dwie możliwości interpretacyjne), w: B. Jałowiecki, W. Łukowski (red.), *Spoleczności lokalne: teraźniejszość i przyszłość*, Warszawa: Scholar, Academica.
- Kurczewska J., Kempny M., Bojar H. (1998), Społeczności lokalne jako wspólnoty tradycji, w: *Śląsk, Polska, Europa. Zmieniające się społeczeństwo w perspektywie lokalnej i globalnej*, Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Kurczewski J. (1990), Dziennik wyborczy, w: S. Kowalski (red.), *Pierwszy krok do Europy. O komitetach obywatelskich, partiach politycznych i wyborach*, Warszawa: Ośrodek Prac Społeczno-Zawodowych przy KK NSZZ Solidarność.
- Kurczewski J. (2003), Lokalne społeczeństwa obywatelskie, w: J. Kurczewski (red.), *Lokalne społeczności obywatelskie*, Warszawa: OBS ISNS Uniwersytet Warszawski.
- Kwaśniewski J. (1980), Odważni i ofiarni. Próba socjologicznej charakterystyki, *Studia Socjologiczne*, nr 3.
- Lawrence A. (2006), "No personal motive?" Volunteers, biodiversity and the false dichotomies of participation, *Ethics, Place, and Environment*, Vol. 9, No. 3.

- Leeuwis C. (2000), Reconceptualising the participation for sustainable rural development: towards negotiation approach, *Development and Change*, Vol. 31.
- Lehtonen M. (2004), The environment-social interface of sustainable development: capabilities, social capital, institutions, *Ecological Economics*, No. 49.
- Lewandowski T. (1966), Samorząd społeczny w spółdzielniach mieszkaniowych, w: *Samorząd spółdzielni mieszkaniowych w ogólnym systemie społecznego samorządu miast*, Warszawa: ZW CRS.
- Lewenstein B. (1999), *Wspólnota społeczna a uczestnictwo lokalne. Monografia procesów uczestnictwa w samorządzie terytorialnym w pierwszych latach transformacji w Polsce*, Warszawa: UW ISNS.
- Lewenstein B. (2002), Lokalne i ponadlokalne uwarunkowania rozwoju funduszy lokalnych, w: P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński (red.), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor*, Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.
- Lewenstein B. (2004), Zasoby lokalne: zarys koncepcji, w: P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński (red.), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*, Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.
- Lewenstein B., Palska H. (2004), Organizacje pozarządowe na scenie publicznej Polski okresu transformacji: dynamika rozwojowa i relacje z władzą - analiza badań jakościowych, w: P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński (red.), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*, Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.
- Lewin L. (1991), *Self-interest and public interest in Western politics*, Oxford: Oxford University Press.
- Lin J.Y. (1989), An economic theory of institutional change: induced and imposed change, *Cato Journal*, Vol. 9, No. 1.
- Lipset S. (1998), *Homo politicus*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Lissowski G. (2001), Problemy i metody teorii wyboru społecznego, w: *Elementy teorii wyboru społecznego. Wprowadzenie i wybór tekstów G. Lissowski*, Warszawa: Scholar.
- Lokalne społeczności obywatelskie* (2003), J. Kurczewski (red.), Warszawa: Uniwersytet Warszawski ISNS OBS.
- Lowndes V., Pratchett L., Stoker G. (2001), Trends in public participation: part 1 - local government perspectives, *Public Administration*, 79 (1).
- Łączkowski P. (1974), *Konin i Głogów: przemiany społeczne w aspekcie porównawczym*, Głogów: Centralny Związek Spółdzielni Budownictwa Mieszkaniowego.
- Łojko E. (1985a), Działacze samorządu mieszkańców - dysfunkcyjny element osiedlowej samorządności, *Przegląd Socjologiczny*, t. 35.
- Łojko E. (1985b), Samorząd mieszkańców w obliczu wydarzeń z lat 1980-1983, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 3.
- Łojko E. (1986), Kilka refleksji nad fikcją i rzeczywistością polski lokalnej, w: P. Dutkiewicz, G. Gorzelak (red.), *Polska lokalna i samorząd terytorialny w warunkach reformy. Problemy metodologiczne i wstępna koncepcja badań*, Warszawa: WGISR UW IGP.
- Łojko E. (1990), Warunki życia w małym mieście - oceny i postulaty, w: A. Turska (red.), *Anatomia działań zbiorowych w społecznościach lokalnych*, Warszawa: Uniwersytet Warszawski. Instytut Gospodarki Przestrzennej.
- Łojko E. (1994), Socjologiczne aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego, w: P. Buczkowski (red.), *Odrodzenie samorządu terytorialnego*, Poznań: Krajowy Instytut Badań Samorządowych.
- Łojko E. (1996), Socjologiczne aspekty społeczności lokalnych, w: A. Piekara, Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, wyd. II, Warszawa: UW, CSSTiRL.
- Łojko E., Staśkiewicz W., Turska A. (1989), *Doświadczenia i aspiracje samorządowe*, Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.

- Lokkaj J. (1974), Rola spółdzielni spóżywców w osiedlach mieszkaniowych, w: *Spółdzielczość mieszkaniowa w Polsce. Problemy teorii i praktyki rozwoju*, Warszawa: ZW CRS.
- Lopatka A. (1961), Przerastanie państwowości socjalistycznej w komunistyczny samorząd społeczny, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 4.
- Machaj I. (1992), Strukturotwórcza funkcja roli mieszkańca w procesie upodmiotowienia społeczności lokalnych, w: K. Wódz, K. Czeka (red.), *Szkola chicagowska w socjologii*, Katowice: Uniwersytet Śląski, PTS.
- Machaj I. (1994a), *Strukturalne uwarunkowania podmiotowego rozwoju zbiorowości lokalnych*, Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Machaj I. (1994b), Społeczne uwarunkowania upodmiotowienia mieszkańców małych miast, w: K. Frysztacki, W. Kwaśniewicz (red.), *Przemiany społeczności miejskich w Polsce, t. 2*, Kraków: Uniwersytet Jagielloński.
- Machaj I. (2000), Przekształcanie i samoprzekształcanie ładu lokalnego w procesie integracji europejskiej, w: R.B. Woźniak (red.), *Społeczności lokalne w perspektywie integracji europejskiej*, Koszalin: Uniwersytet Szczeciński, Bałtycka Wyższa Szkoła Humanistyczna.
- Macy M.W. (1991), Learning to cooperate: stochastic and tacit collusion in social exchange, *The American Journal of Sociology*, Vol. 97, No. 3.
- Madej K. (2003), *Spółdzielczość mieszkaniowa. Władze PRL wobec niezależnej inicjatywy społecznej (1961-1965)*, Warszawa: Wydawnictwo TRI, Instytut Pamięci Narodowej.
- Magala S. (1990), Krytyka i więzi społeczne, w: L. Witkowski (red.), *Dyskursy rozumu: między przemocą i emancypacją*, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Majcherkiewicz T. (2004), Gospodarze czy ludzie w teczках? Nowi prezydenci miast i kampania samorządowa 2002 r. w powiatach grodzkich województwa Śląskiego, w: A. Majer, P. Starosta (red.), *Wokół socjologii przestrzeni*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Majdecka L. (2006), Nowe latarnie w Antoninku nie wszystkich cieszą, *Gazeta Wielkopolska* z 18.01.2006.
- Majer A. (2000), Konflikty miejskie. Próba rozwinięcia tematu, w: M. Malikowski, Z. Seręga (red.), *Konflikty społeczne w Polsce w okresie zmian systemowych*, Rzeszów: Wydawnictwo WSP.
- Majer A. (2005), Miasto w świadomości, w: B. Jałowiecki, A. Majer, M.S. Szczepański (red.), *Przemiany miasta: wokół socjologii Aleksandra Wallisa*, Warszawa: Scholar.
- Majewski J. (1966), Zagadnienia samorządu mieszkańców w miastach Polski Ludowej, w: *Samorząd spółdzielni mieszkaniowych w ogólnym systemie społecznego samorządu miast*, Warszawa: ZW CRS.
- Malewska-Peyre H., Londe-Tarbes V. (1996), Społecznicy, ich tożsamość i zaangażowanie, *Studia Socjologiczne*, nr 2.
- Malicka W. (1974), Rola samorządu mieszkańców w systemie władzy terenowej, w: S. Nowakowski (red.), *Przemiany miejskich społeczności lokalnych w Polsce*, Warszawa: PWN.
- Malicka W. (1978), Założenia społeczne kształtowania przestrzennego osiedli i dzielnic mieszkaniowych, w: J. Turowski (red.), *Procesy urbanizacji kraju w okresie XXX-lecia Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Wrocław: Ossolineum.
- Malicka W. (1980), Społeczność osiedlowa a społeczność miejska, w: S. Nowakowski, W. Mirowski (red.), *Planowanie społecznego rozwoju miast i społeczności terytorialnych a badania socjologiczne*, Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Malikowski M. (1979), Pojęciowo-teoretyczne aspekty kontrowersji wokół istoty więzi społecznej, *Studia Socjologiczne*, nr 4.

- Malikowski M. (1989), Instytucja i instytucjonalizacja jako kategorie teoretyczne socjologii, *Studia Socjologiczne*, nr 1.
- Malisz B. (1982), Miasto jako przedmiot badań urbanistyki. Urbanistyka jako nauka o kształtowaniu układów osadniczych, w: B. Jałowiecki (red.), *Miasto jako przedmiot badań naukowych – refleksje po 10 latach*, Katowice: Śląski Instytut Naukowy.
- Maliszewski A. (1992), *Ewolucja myśli i społeczno-ekonomiczna rola spółdzielczości mieszkaniowej w Polsce*, Warszawa: Spółdzielczy Instytut Badawczy.
- Markowski T. (1999), *Zarządzanie rozwojem miast*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Marody M. (1987), Sens zbiorowy a stabilność i zmiana ładu społecznego, w: M. Marody, A. Sułek (red.), *Rzeczywistość polska i sposoby radzenia sobie z nią*, Warszawa: Uniwersytet Warszawski.
- Marody M., Giza-Poleszczuk J. (2004), *Przemiany więzi społecznych*, Warszawa; Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Matczak P. (1996), Społeczne uwarunkowania eliminacji syndromu NIMBY, w: R. Cichocki (red.), *Podmiotowość społeczności lokalnych*, Poznań: Wydawnictwo Media GT.
- Matczak P. (2000), *Problemy ekologiczne jako problemy społeczne*, Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM.
- Matczak P. (2005), Efektywność samorządu pomocniczego, w: K. Bondyra, M.S. Szczepański, P. Śliwa (red.), *Państwo. Samorząd i społeczności lokalne*, Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej.
- Matczak P. (2006a), Between community and administration: the case of Poznań, *Greek Review of Social Research*, No. 121.
- Matczak P. (2006b), Czynniki podejmowania działalności w samorządach pomocniczych. Przykłady Poznania i Kalisza, w: M. Nowak, M. Nowosielski (red.), *Czy społeczny bezruch?*, Poznań: Instytut Zachodni.
- Matczak P. (2006c), Śmierć kliniczna wspólnot lokalnych, *Czas Kultury*, nr 5–6.
- Matczak P., Figiel A. (2006), Sukcesy i porażki jednostek pomocniczych samorządu terytorialnego w Poznaniu i Kaliszu w opiniach ich działaczy, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 4.
- Matczak P., Figiel A. (2007), Wspólnoty osiedlowe a instytucje: funkcjonowanie samorządów pomocniczych w oczach radnych Poznania i Kalisza, w: M. Malikowski, S. Solecki (red.), *Przemiany przestrzenne w dużych miastach Polski i Europy Środkowo-Wschodniej*, Kraków: Nomos.
- Matejko A. (1961), *Socjologia zakładu pracy*, Warszawa: Wiedza Powszechna.
- Mączyński M. (2002), Jednostki pomocnicze gmin jako forma partycypacji obywateli w sprawowaniu władzy publicznej – próba oceny w kontekście idei społeczeństwa obywatelskiego, w: S. Dolata (red.), *Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, Opole: Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego.
- Mesch G.S., Schwirian K.O. (1996), The effectiveness of neighborhood collective action, *Social Problems*, Vol. 43, No. 4.
- Michałowski L. (2005), O związkach mieszkania ze stylem życia, w: B. Jałowiecki, A. Majer, M.S. Szczepański (red.), *Przemiany miasta: wokół socjologii Aleksandra Wallisa*, Warszawa: Scholar.
- Miklaszewska J. (2001), *Filozofia a ekonomia*, Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Mikułowski-Pomorski J. (1996), Idea samorządności, w: J. Grela, B. Kosior, K. Laszczak, K. Trafas (red.), *Vademecum radnego dzielnicy*, Kraków: Komitet Obywatelski miasta Krakowa.

- Milewicz M. (2006), „Gra o przestrzeń” na przykładzie analizy konfliktów lokalizacyjnych w Poznaniu, Poznań: Instytut Socjologii, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, niepublikowana praca magisterska.
- Milian L. (1994), Mieszkanie jako czynnik aspiracji życiowych oraz dążeń prestiżowych mieszkańców osiedli częstochowskich. Uwagi o koncepcji rozwoju miasta, w: K. Frysztacki, W. Kwaśniewicz (red.), *Przemiany społeczności miejskich w Polsce*, t. 2, Kraków: Uniwersytet Jagielloński.
- Mirowski W. (1978), Niektóre różnice w społecznościach lokalnych na tle poziomu uprzemysłowienia, w: J. Turowski (red.), *Procesy urbanizacji kraju w okresie XXX-lecia Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Wrocław: Ossolineum.
- Mirowski W. (1994), Postawy wobec środowiska lokalnego i ruchliwość migracyjna. Próba syntezy, w: K. Frysztacki, W. Kwaśniewicz (red.), *Przemiany społeczności miejskich w Polsce*, t. 2, Kraków: Uniwersytet Jagielloński.
- Misiak W. (1988), Wielkie zespoły mieszkaniowe jako przestrzeń społeczna, w: B. Jałowiecki, E. Kaltenberg-Kwiatkowska (red.), *Procesy urbanizacji i przekształcenia miast w Polsce*, Wrocław: Ossolineum.
- Misiak W. (1992), Miasta polskie wobec wyzwań współczesności, w: W. Misiak (red.), *Miasta polskie w okresie przemian*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Misiak W. (1994), Jakość życia w osiedlach miejskich, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Misiak W. (2000), Europejskie koncepcje społeczeństwa obywatelskiego i zrównoważonego rozwoju – perspektywy dla społeczności lokalnych, w: R.B. Woźniak (red.), *Společności lokalne w perspektywie integracji europejskiej*, Koszalin: Uniwersytet Szczeciński, Bałtycka Wyższa Szkoła Humanistyczna.
- Misztal W. (2002), Współczesne koncepcje teoretyczne w socjologii miasta, w: W. Misztal, J. Styk (red.), *Stare i nowe struktury społeczne w Polsce*, t. III, Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Misztal B. (1977), *Zagadnienia społecznego uczestnictwa i współdziałania*, Wrocław: Ossolineum.
- Mlicki M. (1992), *Konflikty społeczne*, Warszawa: IFiS PAN.
- Mueller D. (1989), *Public choice II*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Mularczyk K. (1996), Jednostki pomocnicze w rozwoju miast i wsi – doświadczenia brytyjskie, w: J. Grela, B. Kosior, K. Laszczak, K. Trafas (red.), *Vademecum radnego dzielnicy*, Kraków: Komitet Obywatelski miasta Krakowa.
- Musil J. (2002), Fifty years of urban sociology, in: N. Genov (ed.), *Advances in sociological knowledge*, Paris: ISSC.
- Narojek W. (1967), *System władzy w mieście: studium monograficzne*, Wrocław: Ossolineum.
- Narczek W. (1991), *Socjalistyczne „welfare state”*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Narojek W. (1994), *Perspektywy pluralizmu w upaństwowionym społeczeństwie*, Warszawa: ISP PAN.
- Nawrocki T., Szczepański M.S. (1994), Scena polityczna Polski lokalnej. Przestrzeń bez aktorów? (studium przypadku), w: J. Wódz (red.), *Vie politique locale. Polityczne życie lokalne*, Katowice: Wydawnictwo Śląsk.
- Noll H.-H. (2002), Social indicators and quality of life research: background, achievements and current trends, w: N. Genov (red.), *Advances in sociological knowledge*, Paris: ISSC.
- North D.C. (1990), *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Nowicki J. (1971), *Jednostka sąsiedzka*, Warszawa: ZW CRS.

- Nurek S. (1985), *Przestrzeń społeczna a negatywne zjawiska dewiacyjne*, w: J. Wódz (red.), *Normy społeczne. Ład społeczny. Patologia społeczna. Na podstawie badań empirycznych w starych dzielnicach miast Górnego Śląska*, Katowice: Uniwersytet Śląski.
- Obuchowski K. (2000), *Potrzeby*, w: *Encyklopedia socjologii*, t. 3, Warszawa: Oficyna Naukowa.
- Oliver P. (1984), "If you don't do it, nobody else will": active and token contributors to local collective action, *American Sociological Review*, Vol. 49, No. 5.
- Olson M. (1965), *The logic of collective action*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Olson M. (1982), *The rise and decline of nations*, New Haven: Yale University Press.
- Ossowska M. (1985), *Moralność mieszczańska*, Wrocław: Ossolineum.
- Ossowski S. (1966a), *Więź społeczna i dziedzictwo krwi*, w: S. Ossowski, *Dziela*, t. II, Warszawa: PWN.
- Ossowski S. (1966b), *Więź substancjalna i podobieństwo organiczne*, w: S. Ossowski, *Dziela*, t. II, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Ossowski S. (1967a), *Organizacja przestrzeni i życie społeczne w przyszłych osiedlach*, w: S. Ossowski, *Dziela*, t. III, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Ossowski S. (1967b), *Zagadnienia więzi regionalnej i więzi narodowej na Śląsku Opolskim*, w: S. Ossowski, *Dziela*, t. III, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Ossowski S. (1967c), *Urbanistyka i socjologia*, w: S. Ossowski, *Dziela*, t. III, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Ossowski S. (1968), *Spoleczne warunki i konsekwencje planowania społecznego*, w: S. Ossowski, *Dziela*, t. V, Warszawa: PWN.
- Ossowski S. (1970), *Zagadnienia więzi regionalnej i więzi narodowej (z badań w Giełczynie)*, w: A. Kwilecki (red.), *Ziemia Zachodnie w polskiej literaturze socjologicznej. Wybór tekstów*, Poznań: Instytut Zachodni.
- Ossowski S. (1983), *Koncepcje ładu społecznego i typy przewidywań*, w: S. Ossowski, *O możliwościach nauk społecznych*, Warszawa: PWN.
- Ostrom E. (1990), *Governing the commons*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom E. (1997), *A behavioral approach to the rational choice theory of collective action*, *The American Political Science Review*, Vol. 92, No. 1.
- Ostrom E. (1999), *Institutional rational choice: An assessment of the IAD Framework*, in: P. Sabatier (ed.), *Theories of the policy process*, Boulder, CO: Westview Press.
- Ostrom E. (2005), *Understanding institutional diversity*, Princeton: Princeton University Press.
- Pakoński K. (1996), *Dzielnicowy program działań priorytetowych*, w: J. Grela, B. Kosior, K. Laszczak, K. Trafas (red.), *Vademecum radnego dzielnicy*, Kraków: Komitet Obywatelski miasta Krakowa.
- Palska H., Lewenstein B. (2004), *Biografia społecznikowska*, w: P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński (red.), *Samorganizacja społeczeństwa polskiego: III sektor i wspólnoty lokalne w jednoczącej się Europie*, Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.
- Parysek J.J. (1997), *Podstawy gospodarki lokalnej*, Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM.
- Piekalkiewicz J. (1975), *Communist local government: A study of Poland*. Athens, USA: Ohio University.
- Piekara A. (1994), *Samorząd terytorialny a kreatywność społeczna i rozwój lokalny. Przyczynek do problematyki decentralizacji demokracji lokalnej oraz ich funkcji i dysfunkcji*, w: P. Buczkowski, R. Sowiński (red.), *Samorząd terytorialny drogą do demokracji*, Poznań: Krajowy Instytut Badań Samorządowych.
- Piekara A. (1996), *Wartości, istota, uwarunkowania i funkcje społeczne samorządu terytorialnego a rozwój lokalny*, w: A. Piekara Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, wyd. II, Warszawa: UW, CSSTiRL.

- Pietrzak-Pawłowski K. (1974), Problemy współdziałania organizacji spółdzielczych w osiedlach mieszkaniowych, w: *Spółdzielczość mieszkaniowa w Polsce. Problemy teorii i praktyki rozwoju*, Warszawa: Centralny Związek Spółdzielni Budownictwa Mieszkaniowego, Instytut Gospodarki Mieszkaniowej, Spółdzielczy Instytut Badawczy.
- Pietrzko B. (1994), Wizerunek lidera lokalnego, w: P. Dobrowolski, L. Frąckiewicz (red.), *Polityczne i społeczne problemy gminy*, Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Piotrowski W. (1964), Niektóre zagadnienia badań nad zjawiskami patologii społecznej w miastach, w: S. Nowakowski (red.), *Socjologiczne problemy miasta polskiego*, Warszawa: PWN.
- Piotrowski W. (1966), *Spółeczno-przestrzenna struktura miasta Łodzi*, Wrocław: Ossolineum.
- Pióro Z. (1962), *Ekologia społeczna w urbanistyce*, Warszawa: Arkady.
- Płocharski J. (1979), *Spółdzielczość mieszkaniowa w Polsce w latach 1945–1956*, Warszawa: ZW CZSR.
- Podmiotowość: możliwość, rzeczywistość, konieczność* (1989), P. Buczkowski, R. Cichoński (red.), Poznań: Nakom.
- Polanyi K. (1998), *Personal knowledge*, London: Routledge (pierwsze wydanie – 1958).
- Praweńska-Skrzypek G. (1996), Znaczenie partycypacji obywatelskiej dla rozwoju lokalnego, w: G. Praweńska-Skrzypek (red.), *Partycypacja obywatelska w życiu społeczności lokalnej*, Kraków: Fundacja MSCRD.
- Praweńska-Skrzypek G., Matykowski R. (2003), Współczesne oblicza regionalizmu. Analiza przypadków w Polsce, w: A. Kojder, K.Z. Sowa (red.), *Los i wybór*, Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.
- Procesy urbanizacji i przekształcenia miast w Polsce* (1988), E. Kaltenberg-Kwiatkowska (red.), Wrocław: Ossolineum.
- Proost S. (1996), Polityka publiczna a efekty zewnętrzne, w: H. Folmer, L. Gabel, H. Opschoor, T. Żylicz (red.), *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, Warszawa: Krupski i S-ka.
- Przeclawski K. (1968), *Miasto i wychowanie*, Warszawa: Nasza Księgarnia.
- Putnam R. (1995), *Demokracja w działaniu*, Kraków: Znak.
- Putnam R. (1996), Bowling alone: malejący kapitał społeczny Ameryki, *Nowa Res Publica*, nr 6.
- Rae D.W., Schickler E. (2001), Reguła większościowa, w: G. Lissowski (red.), *Elementy teorii wyboru społecznego*, Warszawa: Scholar.
- Redelbach A. (1977), Samorząd mieszkańców miasta w systemie organizacji społeczeństwa socjalistycznego w Polsce, *Kultura i Społeczeństwo*, nr 1.
- Regulski J. (2000), *Samorząd III Rzeczypospolitej: koncepcje i realizacja*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Regulski J. (2005), *Samorządna Polska*, Warszawa: Rosner i Wspólnicy.
- Regulski J. (1997), Samorząd w budowie, w: P. Swianiewicz (red.), *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, Warszawa: Municipium.
- Rębowska A. (1994), Społeczność miejska w obliczu przemian makrostrukturalnych. Style życia w dziesięcioleciu kryzysu 1978–1988 (na przykładzie badań w Krakowie i Skawinie), w: K. Frysztański, W. Kwaśniewicz (red.), *Przemiany społeczności miejskich w Polsce*, t. 2, Kraków: Uniwersytet Jagielloński.
- Rhodes R. (1997), *Understanding Governance*. Buckingham: Open University Press.
- Rothkopf M.H. (2007), Thirteen reasons why the Vickrey-Clarke-Groves process is not practical, *Operations Research*, Vol. 55, No. 2.
- Różycka W. (1967), Nowi robotnicy w osiedlu mieszkaniowym, w: J. Ziółkowski (red.), *Poznań. Społeczno-przestrzenne skutki industrializacji*, Warszawa: PWN.

- Rutkowski R. (1996), Jednostki pomocnicze w samorządach – model austriacki, w: J. Grela, B. Kosior, K. Laszczak, K. Trafas (red.), *Vademecum radnego dzielnicy*, Kraków: Komitet Obywatelski miasta Krakowa.
- Rybicki P. (1972), *Spółeczeństwo miejskie*, Warszawa: PWN.
- Rybicki P. (1979), *Struktura społecznego świata*, Warszawa: PWN.
- Rychard A. (1997), Demokracja: wartość czy przystosowanie. Wstępne hipotezy, w: J. Reykowski, T. Bielicki (red.), *Dylematy współczesnej cywilizacji a natura człowieka*, Poznań: Zysk i Ska.
- Rykiel Z. (1999), *Przemiany struktury społeczno-przestrzennej miasta polskiego a świadomość terytorialna jego mieszkańców*, Warszawa: Continuo.
- Sadowski A. (1994), Awantáže, koszty społeczne oraz kierunki przemian procesów ruralizacji miast, w: K. Frysztański, W. Kwaśniewicz (red.), *Przemiany społeczności miejskich w Polsce*, t. 2, Kraków: Uniwersytet Jagielloński.
- Samuelson P.A. (1954), The pure theory of public expenditure, *Review of Economics and Statistics*, No. 36.
- Sartori G. (1998), *Teoria demokracji*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Schelling T. (1978), *Micromotives and macrobehavior*, New York: Norton.
- Schlager E., Ostrom E. (1992), Property-rights regimes and natural resources: A conceptual analysis, *Land Economics* 68(3).
- Sen A. (2002), *Rozwój i wolność*, Poznań: Zysk i S-ka.
- Siellawa-Kolbowska K.E. (2002), Niezależne inicjatywy społeczne w Polsce lat osiemdziesiątych, w: P. Gliński, B. Lewenstein, A. Siciński (red.), *Samoorganizacja społeczeństwa polskiego: trzeci sektor*, Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.
- Siemiński W. (1978), Społeczne funkcjonowanie osiedla (wybrane problemy), w: *Studia nad osiedlami*, Warszawa: Zakład Wydawnictw CZSR.
- Siemiński W. (1980), Cele społeczne w kształtowaniu społeczności osiedlowych, w: S. Nowakowski, W. Mirowski (red.), *Planowanie społecznego rozwoju miast i społeczności terytorialnych a badania socjologiczne*, Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Siemiński W. (1983), Treść życia społecznego osiedli mieszkaniowych w ujęciu architektów. Schematyczna utopia i jej niektóre następstwa, w: E. Kaltenberg-Kwiatkowska, P. Kryczka, W. Mirowski (red.), *Teorie socjologii miasta a problemy społeczne polskich miast*, Wrocław: Ossolineum.
- Siemiński W., Zaleska E. (1978), Wnioski do kształtowania sieci usług w jednostkach mieszkaniowych, w: *Studia nad osiedlami*, Warszawa: Zakład Wydawnictw CZSR.
- Sisk T.D. (2001), *Democracy at the local level*, Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Skąpska G. (1996), Dobro wspólne i przejrzyste reguły gry: fundamenty obywatelskiego porządku, w: G. Praweńska-Skrzypek (red.), *Partycypacja obywatelska w życiu społeczności lokalnej*, Kraków: Fundacja MSCRD.
- Skórzyński Z. (1972), Wybrane warianty roboczego tygodnia pracy a funkcjonowanie jednostek mieszkaniowych przyszłości, w: *Społeczne problemy jednostek mieszkaniowych dziś i jutro*, Warszawa: ZW CRS.
- Skrzypiec R. (2002), Badania lokalnej aktywności obywatelskiej – problematyka, metody i techniki badań, w: R. Skrzypiec (red.), *Lokalne uczestnictwo obywatelskie*, Warszawa: OBAL.
- Smykowski B. (1996), Ludzie i ich liderzy, w: A. Brzezińska, A. Potok (red.), *Kształcenie liderów społeczności wiejskich*, Poznań: Fundusz Współpracy.
- Sobczyński M. (2000), *Zróżnicowanie przestrzenne postaw politycznych mieszkańców Łodzi*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Sosnowski A., Walkowiak J. (1978), Uczestnictwo mieszkańców w osiedlowej działalności kulturalno-wychowawczej, w: A. Sosnowski, J. Walkowiak (red.), *Model a praktyka działal-*

- ności kulturalno-wychowawczej w szczecińskich osiedlach mieszkaniowych, Szczecin: UAM - Instytut Socjologii, TWP - Zarząd Wojewódzki w Szczecinie.
- Sosnowski A., Walkowiak J. (1983), Sąsiedztwo i jego odzwierciedlenie w świadomości mieszkańców wielkomiejskich osiedli, *Studia Socjologiczne*, nr 1.
- Soto de H. (2002), *Tajemnica kapitału*, Chicago-Warszawa: Fijorr Publishing.
- Sowa K.Z. (1974), Problemy współpracy samorządów spółdzielczości mieszkaniowej i spóżywców (na podstawie badań przeprowadzonych w województwach katowickim i krakowskim), w: *Spółdzielczość mieszkaniowa w Polsce. Problemy teorii i praktyki rozwoju*, Warszawa: ZW CRS.
- Sowa K.Z. (1988), *Wstęp do socjologicznej teorii zrzeszeń*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Sowa K.Z. (1989), Zmierzch i odrodzenie się lokalizmu w XX stuleciu, w: B. Jałowiecki, K.Z. Sowa, P. Dutkiewicz (red.), *Społeczności lokalne. Teraźniejszość i przyszłość*, Warszawa: UW Wydział Geografii i Studiów Regionalnych.
- Sowa K.Z. (1982), Kilka uwag o psychospołecznych oraz przestrzennych aspektach zjawiska tzw. ekonomiki równoległej we współczesnej Polsce, *Przegląd Geograficzny*, nr 3.
- Społeczności lokalne w życiu publicznym* (1991), K. Chojnacka (red.), Warszawa: Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Instytut Nauk o Państwie i Prawie, Zakład Socjologii Prawa.
- Stańczyk M. (1990), Lokalne więzi społeczne, w: A. Turska (red.), *Anatomia działań zbiorowych w społecznościach lokalnych*, Warszawa: Uniwersytet Warszawski, Instytut Gospodarki Przestrzennej.
- Stańczyk M. (1991), Problem więzi lokalnej, utracony raj wspólnoty, w: K. Chojnacka (red.), *Społeczności lokalne w życiu publicznym*, Warszawa: Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Instytut Nauk o Państwie i Prawie, Zakład Socjologii Prawa.
- Stark D. (1992), Od systemowej tożsamości do organizacyjnej różnorodności, *Studia Socjologiczne*, nr 3-4.
- Stark D. (1996), Recombinant property in East European capitalism, *American Journal of Sociology*, Vol. 101, No. 4.
- Starosta P. (1995), *Poza metropolią*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Stawecki T. (1990), Wzory reprezentacji interesów lokalnych, w: A. Turska (red.), *Anatomia działań zbiorowych w społecznościach lokalnych*, Warszawa: Uniwersytet Warszawski, Instytut Gospodarki Przestrzennej.
- Stawecki T. (1991), Władza lokalna jako obiekt i źródło przemian, w: K. Chojnacka (red.), *Społeczności lokalne w życiu publicznym*, Warszawa: Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Instytut Nauk o Państwie i Prawie, Zakład Socjologii Prawa.
- Stec M. (1996), Zasady ustrojowe i struktura samorządu terytorialnego, w: J. Greła, B. Kosior, K. Laszczak, K. Trafas (red.), *Vademecum radnego dzielnicy*, Kraków: Komitet Obywatelski miasta Krakowa.
- Stigler G.J., Becker G.S. (1977), De gustibus non est disputandum, *The American Economic Review*, Vol. 67, No. 22.
- Stoker G. (1997), Teoria samorządu i polityki lokalnej, w: P. Swaniewicz (red.), *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, Warszawa: Municipium.
- Style życia w miastach polskich (u progu kryzysu)* (1988), A. Siciński (red.), Wrocław: Ossolineum.
- Sufin Z. (1970), Puławy - miasto w procesie uprzemysłowienia, w: J. Turowski (red.), *Studia socjologiczne i urbanistyczne miast Lubelszczyzny*, Lublin: Wydawnictwo Lubelskie.
- Swianiewicz P. (1991), Między nadzieją a rozczarowaniem, w: B. Jałowiecki, P. Swianiewicz (red.), *Między nadzieją a rozczarowaniem. Samorząd terytorialny rok po wyborach*, Warszawa: UW EIRRIŁ.

- Swianiewicz P. (2002), *Consolidation or fragmentation? The size of local government in Central and Eastern Europe*, Budapest: LGI-OSI.
- Swianiewicz P., Klimska U., Mielczarek A. (2004), *Nierówne koalicje. Liderzy miejsc w poszukiwaniu nowego modelu zarządzania rozwojem*, Warszawa: Scholar.
- Style życia w miastach polskich (u progu kryzysu)* (1988), A. Siciński (red.), Wrocław: Ossolineum.
- Szczepański J. (1972), *Elementarne pojęcia socjologii*, Warszawa: PWN.
- Szczepański M.S. (1989), *Przestrzeń i miejskie zbiorowości lokalne. Szkic z teorii życia codziennego*, w: B. Jałowiecki, K.Z. Sowa, P. Dutkiewicz (red.), *Spoleczności lokalne. Teraźniejszość i przyszłość*, Warszawa: UW Wydział Geografii i Studiów Regionalnych.
- Szczepański M.S. (1994), *Wytwarzanie przestrzeni miejskiej w realnym socjalizmie. Socjologiczne studium przypadku*, w: K. Frysztacki, W. Kwaśniewicz (red.), *Przemiany społeczności miejskich w Polsce*, t. 2, Kraków: Uniwersytet Jagielloński.
- Szczepański M.S. (2004), *Wykluczenie społeczne, czyli lądowanie na marginesach*, w: A. Majer, P. Starosta (red.), *Wokół socjologii przestrzeni*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Szczepański M.S., Szczepańska D. (1990), *Rytm i cykle życia mieszkańców osiedla a zagospodarowanie jego przestrzeni*, w: B. Jałowiecki (red.), *Region, miasto, osiedle*, Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Szelenyi I. (1996), *Cities under socialism - and after*, in: G. Andrusz, M. Harloe, I. Szelenyi (eds), *Cities after socialism. Urban and regional conflicts in post-socialist societies*, Oxford: Blackwell.
- Szewczyk M. (1996a), *Jednostki pomocnicze gmin*, w: A. Porawski, J. Hałas (red.), *Jednostki pomocnicze samorządu terytorialnego w miastach - informator*, Poznań: Związek Miast Polskich.
- Szewczyk M. (1996b), *Przekazywanie jednostkom pomocniczym mienia gminy do zarządzania i korzystania*, w: A. Porawski, J. Hałas (red.), *Jednostki pomocnicze samorządu terytorialnego w miastach - informator*, Poznań: Związek Miast Polskich.
- Szmatka J., Kempny M. (1992), *Współczesne teorie wymiany społecznej. Wprowadzenie*, w: J. Szmatka, M. Kempny (red.), *Współczesne teorie wymiany społecznej*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Sztompka P. (1989), *Socjologiczna teoria podmiotowości*, w: P. Buczkowski, R. Cichocki (red.), *Podmiotowość: możliwość, rzeczywistość, konieczność*, Poznań: Nakom.
- Sztompka P. (1994), *Teorie zmian społecznych a doświadczenia polskiej demokracji*, *Studia Socjologiczne*, nr 1.
- Szymański B. (1973), *Wybrane problemy osiedla mieszkaniowego na gruncie socjologii miasta*, *Studia Socjologiczne*, nr 3.
- Śliwińska K. (2004), *Inicjatywy społeczne jako przejaw aktywności lokalnej na poziomie osiedlowym*, Poznań: Instytut Socjologii UAM, niepublikowana praca magisterska.
- Śmigielska J. (2004), *Teatr władzy lokalnej*, Warszawa: Trio.
- Świątkiewicz W. (1985), *Zjawisko patologii społecznej w starej dzielnicy mieszkaniowej a ich kulturowe uwarunkowania*, w: J. Wódcz (red.), *Normy społeczne. Ład społeczny. Patologia społeczna. Na podstawie badań empirycznych w starych dzielnicach miast Górnego Śląska*, Katowice: Uniwersytet Śląski.
- Tarkowska E., Tarkowski J. (1990), *„Amoralny familizm”, czyli o dezintegracji społecznej w Polsce lat osiemdziesiątych*, w: E. Wnuk-Lipiński (red.), *Grupy i więzi społeczne w systemie monocentrycznym*, Warszawa: IFiS PAN.
- Tarkowski J. (1983), *Władze terenowe po reformie*, w: J.J. Wiatr (red.), *Władza lokalna u progu kryzysu*, Warszawa: Instytut Socjologii, Uniwersytet Warszawski.

- Tarkowski J. (1987), Władza lokalna wobec kryzysu i kryzys władzy lokalnej, w: M. Marody, A. Sułek (red.), *Rzeczywistość polska i sposoby radzenia sobie z nią*, Warszawa: Uniwersytet Warszawski.
- Thorp L. (2006), *The weakness of civil society and the displacement of the public Sphere: A case study of Polish civil society within the field of post-communist housing*, University of Nottingham, PhD thesis.
- Tiebout Ch. (1956), A Pure theory of local expenditure, *Journal of Political Economy*, No. 64.
- Toczyski W. (1998), Rola organizacji pozarządowych w odrodzeniu społeczeństwa obywatelskiego, w: M. Załuska, J. Boczoń, (red.), *Organizacje pozarządowe w społeczeństwie obywatelskim*, Katowice: Wydawnictwo Naukowe Śląsk.
- Trafas K. (1996a), Jednostki pomocnicze w samorządach – model niemiecki, w: J. Grela, B. Kosior, K. Laszczak, K. Trafas (red.), *Vademecum radnego dzielnicy*, Kraków: Komitet Obywatelski miasta Krakowa.
- Trafas K. (1996b), Polskie modele jednostek pomocniczych, w: J. Grela, B. Kosior, K. Laszczak, K. Trafas (red.), *Vademecum radnego dzielnicy*, Kraków: Komitet Obywatelski miasta Krakowa.
- Trutkowski C., Mandes S. (2005), *Kapitał społeczny w małych miastach*, Warszawa: Scholar.
- Turowski J. (1967), Osiedle mieszkaniowe jako podstawa struktury społecznej miasta, *Studia Socjologiczne*, nr 4.
- Turowski J. (1970), Osiedle im. A. Mickiewicza w Lublinie jako nowe środowisko społeczne w wielkim mieście, w: J. Turowski (red.), *Studia socjologiczne i urbanistyczne miast Lubelszczyzny*, Lublin: Wydawnictwo Lubelskie.
- Turowski J. (1973), Koncepcja i struktura przestrzenno-architektoniczna osiedla a ich następstwa społeczne, w: *Społeczne problemy jednostek mieszkaniowych dziś i jutro*, Warszawa: ZW CRS.
- Turowski J. (1976a), Kształtowanie się zbiorowości osiedlowych, w: J. Turowski (red.), *Nowe osiedla mieszkaniowe: ludność – środowisko mieszkalne – życie społeczne*, ZW CZSR.
- Turowski J. (1976b), Kształtowanie się zbiorowości osiedlowych w wielkich miastach, *Studia Socjologiczne*, nr 1.
- Turowski J. (1977), Samorząd mieszkańców miast (wybrane zagadnienia socjologiczne), *Problemy Rad Narodowych*, nr 37.
- Turowski J. (1979), *Środowisko mieszkalne w świadomości ludności miejskiej*, Wrocław: Ossolineum.
- Turowski J. (1982a), Rozwój samorządu mieszkańców miast, *Studia Socjologiczne*, nr 1-2.
- Turowski J. (1982b), Miasto jako przedmiot socjologii, w: B. Jałowicki (red.), *Miasto jako przedmiot badań naukowych – refleksje po 10 latach*, Katowice: Śląski Instytut Naukowy.
- Turowski J. (1995), Więź społeczna w grupie, w: P. Starosta (red.), *Zbiorowości terytorialne i więzi społeczne*, Łódź: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego.
- Turowski J., Mitaszko R. (1969), *Spółdzielcze osiedle mieszkaniowe. Monografia socjologiczna osiedla im. A. Mickiewicza Lubelskiej Spółdzielni Mieszkaniowej*, Warszawa: ZW CRS.
- Turska A. (1982), *Samorządność osiedlowa*, Warszawa: KiW.
- Turska A. (1985), Systemowa analiza instytucji samorządu mieszkańców (Podstawowe założenia teoretyczne i ustalenia empiryczne badań prawnych, społecznych i ekonomiczno-organizacyjnych stymulatorów działania samorządu mieszkańców), *Przegląd Socjologiczny*, t. 35.
- Turska A. (1986), Ekologiczne czynniki lokalnych działań zbiorowych w: P. Dutkiewicz, G. Gorzelak (red.), *Polska lokalna i samorząd terytorialny w warunkach reformy. Problemy metodologiczne i wstępna koncepcja badań*, Warszawa: WG i SR UW IGP.

- Turska A. (1989), Kreatywne i destruktywne czynniki aktywności grup lokalnych, w: B. Jałowiecki, K.Z. Sowa, P. Dutkiewicz (red.), *Społeczności lokalne. Teraźniejszość i przyszłość*, Warszawa: UW Wydział Geografii i Studiów Regionalnych.
- Turska A. (1990a), Wzory działań zbiorowych społeczności lokalnych z perspektywy ładu autokratycznego i demokratycznego, w: A. Turska (red.), *Anatomia działań zbiorowych w społecznościach lokalnych*, Warszawa: UW.
- Turska A. (1990b), Inspiracje badawcze i ich empiryczna operacjonalizacja, w: A. Turska (red.), *Anatomia działań zbiorowych w społecznościach lokalnych*, Warszawa: Uniwersytet Warszawski. Instytut Gospodarki Przestrzennej.
- Turska A. (1991), Wzorce normatywne jako czynnik kreacji lokalnych działań zbiorowych, w: K. Chojnacka (red.), *Społeczności lokalne w życiu publicznym*, Warszawa: Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, Instytut Nauk o Państwie i Prawie, Zakład Socjologii Prawa.
- Ulański C. (1996), Refleksje mieszkańca dzielnicy nad funkcją i rolą jednostek pomocniczych, w: J. Grela, B. Kosior, K. Laszczak, K. Trafas (red.), *Vademecum radnego dzielnicy*, Kraków: Komitet Obywatelski miasta Krakowa.
- Vanssay X. de, Hildebrand V., Spindler Z.A. (2004), *Institutional foundations of economic freedom: A time-series cross-section analysis*, Independent Institute, Working Paper No. 51.
- Voelker B., Flap H., Lindenberg S. (2007), When are neighbourhoods communities? Community in Dutch neighbourhoods, *European Sociological Review*, Vol. 23, No. 1.
- Wallis A. (1967), *Socjologia wielkiego miasta*, Warszawa: PWN.
- Wallis A. (1971), *Socjologia i kształtowanie przestrzeni*, Warszawa: PIW.
- Wallis A. (1972), Próba społecznej anatomii mieszkania, w: *Społeczne problemy jednostek mieszkaniowych dziś i jutro*, Warszawa: ZW CRS.
- Wallis A. (1977), *Miasto i przestrzeń*, Warszawa: PWN.
- Wallis A. (1978), Społeczne aspekty zespołów mieszkaniowych, w: *Studia nad osiedlami*, Warszawa: Zakład Wydawnictw CZSR.
- Wałęjko J. (1965), *Współżycie mieszkańców w spółdzielczym osiedlu mieszkaniowym*, Warszawa: ZW CRS.
- Ward H., Norval A., Landman T., Pretty J. (2003), Open citizens' juries and the politics of sustainability, *Political Studies*, Vol. 51.
- Warren R.L. (1988), A good community – what would it be? In: R.L. Warren, L. Lyon (eds), *New perspectives on the American community*, Belmont: Wadsworth.
- Wasilewski J. (1988), Uwarunkowania osiągnięć społecznych: przypadek regionalnego aparatu władzy, *Studia Socjologiczne*, nr 3.
- Wasilewski J. (1999), Socjologiczny portret polskiej elity transformacyjnej, w: J. Wasilewski (red.), *Elita polityczna 1998*, Warszawa: ISP PAN.
- Wawryniuk S. (1990), *Siły społeczne wychowania w osiedlach mieszkaniowych*, Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM.
- Wesołowski W. (1994), Social bonds in post-communist societies, in: M. Alestalo, E. Allardt, A. Rychard, W. Wesołowski (eds), *The transformation of Europe. Social conditions and consequences*, Warszawa: IFIS Publishers.
- Wesołowski W. (2000), Theoretical aspects of elite research in post-communist societies, in: J. Frentzel-Zagórska J. Wasilewski (eds), *The second generation of democratic elites in Central and Eastern Europe*, Warszawa: Institute of Political Studies, PAN.
- Węclawowicz G. (1988), *Struktury społeczno-przestrzenne w miastach Polski*, Wrocław: Ossolineum.

- Wiatr J.J. (1983a), Założenia teoretyczne i metodologiczne badań, w: J.J. Wiatr (red.), *Władza lokalna u progu kryzysu*, Warszawa: Instytut Socjologii, Uniwersytet Warszawski.
- Wiatr J.J. (1983b), Wnioski dla praktyki i dla badań, w: J.J. Wiatr (red.), *Władza lokalna u progu kryzysu*, Warszawa: Instytut Socjologii, Uniwersytet Warszawski.
- Wiatr J.J. (1990), Przemiany systemu politycznego, w: J.J. Wiatr (red.), *Wartości a przemiany ładu gospodarczego i politycznego*, Warszawa: Uniwersytet Warszawski.
- Wiatr J.J. (1998a), Świat polityki w oczach działaczy, w: J.J. Wiatr (red.), *Władza lokalna w warunkach demokracji*, Warszawa: Scholar.
- Wiatr J.J. (1998b), Z perspektywy trzydziestu lat badań, w: J.J. Wiatr (red.), *Władza lokalna w warunkach demokracji*, Warszawa: Scholar.
- Wiatr J.J. (2000), Lokalne elity polityczne Europy Środkowej i Wschodniej. Analiza porównawcza, w: R.B. Woźniak (red.), *Spoločności lokalne w perspektywie integracji europejskiej*, Koszalin: Uniwersytet Szczeciński, Bałtycka Wyższa Szkoła Humanistyczna.
- Wiatr J.J. (2002a), Konsekwencje reformy 1998 roku dla władzy lokalnej, w: J.J. Wiatr (red.), *Władza lokalna po reformie samorządowej*, Warszawa: Scholar.
- Wiatr J.J. (2002b), Społeczna percepcja reformy samorządowej, w: J.J. Wiatr (red.), *Władza lokalna po reformie samorządowej*, Warszawa: Scholar.
- Wiatr J.J. (2002c), Świat polityki w oczach obywateli i w oczach działaczy, w: J.J. Wiatr (red.), *Władza lokalna po reformie samorządowej*, Warszawa: Scholar.
- Wierzbicki Z.T. (1972), Aktywizacja i rozwój społeczności lokalnych, w: Z.T. Wierzbicki (red.), *Aktywizacja i rozwój społeczności lokalnych*, Wrocław: Ossolineum.
- Wilkinson K.P. (1988), A field-theory perspective for community development research, in: R.L. Warren, L. Lyon (eds), *The new perspectives on the American community*, Belmont: Wadsworth.
- Williamson O.E. (1979), Transaction cost economics: the governance of contractual relations, *Journal of Law and Economics*, No. 22.
- Williamson O.E. (1991), Comparative economic organization: the analysis of discrete structural alternatives, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 36.
- Williamson O.E. (1998), *Ekonomiczne instytucje kapitalizmu*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Williamson O.E. (2000), The new institutional economics: taking stock, looking ahead, *The Journal of Economic Literature*, Vol. 38, No. 3.
- Winpenny J.T. (1995), *Wartość środowiska*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Władza lokalna po reformie samorządowej* (2002), J.J. Wiatr (red.), Warszawa: Scholar.
- Władza lokalna u progu kryzysu* (1983), J.J. Wiatr (red.), Warszawa: UW.
- Władza lokalna w warunkach demokracji* (1998), J.J. Wiatr (red.), Warszawa: Scholar.
- Wnuk-Lipiński E. (1990), Małe grupy w ładzie monocentrycznym, w: E. Wnuk-Lipiński (red.), *Grupy i więzi społeczne w systemie monocentrycznym*, Warszawa: IFiS PAN.
- Wnuk-Lipiński E. (2005), *Socjologia życia publicznego*. Warszawa: Wydawnictwo Scholar.
- Wnuk-Lipiński E., Ziółkowski M. (2001), Założenia teoretyczne, w: E. Wnuk-Lipiński, M. Ziółkowski (red.), *Pierwsza dekada niepodległości*, Warszawa: ISP PAN.
- Wojciechowski A. (2004), Kręgi stycznościowe w środowisku lokalnym na przykładzie Łodzi i Brudzewic, w: A. Majer, P. Starosta (red.), *Wokół socjologii przestrzeni*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Wollmann H. (2002), The civic community ('Bürgergemeinde') in Germany - its double nature as political and as (civil) societal community, *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften*, Vol. 41, No. 2.

- Wollmann H. (2004), Local government reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: between multi-function and single-purpose organizations, *Local Government Studies*, 30 (4).
- Woroniecka G. (2001), *Działanie polityczne*, Warszawa: Oficyna Naukowa.
- Wódz J. (1973), *Zjawiska patologii społecznej a sankcje społeczne i prawne*. Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Wódz J. (1982), *Z zagadnień organizacji życia społecznego w osiedlach. Patologia społeczna w osiedlach*, Katowice: Śląski Instytut Naukowy.
- Wódz J. (1985a), Wstęp, w: J. Wódz (red.), *Normy społeczne. Ład społeczny. Patologia społeczna. Na podstawie badań empirycznych w starych dzielnicach miast Górnego Śląska*, Katowice: Uniwersytet Śląski.
- Wódz J. (1985b), Normy społeczne i patologia społeczna w starych dzielnicach mieszkaniowych. Założenia teoretyczne i metodologiczne, w: J. Wódz (red.), *Normy społeczne. Ład społeczny. Patologia społeczna. Na podstawie badań empirycznych w starych dzielnicach miast Górnego Śląska*, Katowice: Uniwersytet Śląski.
- Wódz J. (1985c), Kilka refleksji na temat patologii społecznej w osiedlach, *Przegląd Socjologiczny*, t. 35.
- Wódz J. (1989a), Poczucie przynależności lokalnej – niektóre czynniki konstytutywne, w: B. Jałowiecki, K.Z. Sowa, P. Dutkiewicz (red.), *Spółeczności lokalne. Teraźniejszość i przyszłość*, Warszawa: UW Wydział Geografii i Studiów Regionalnych.
- Wódz J. (1989b), *Problemy patologii społecznej w mieście*, Warszawa: PWN.
- Wódz J. (1990), *Problemy realizacji podmiotowości społeczności lokalnych w świetle empirycznych badań nad tadem społecznym i normami społecznymi*, Katowice: Śląski Instytut Naukowy.
- Wódz J., Wódz K. (2000a), Lokalny kapitał społeczno-kulturowy i lokalni liderzy zmian, w: M.S. Szczepański (red.), *Kapitał społeczno-kulturowy a rozwój lokalny i regionalny*, Tychy: Wyższa Szkoła Zarządzania i Nauk Społecznych.
- Wódz J., Wódz K. (2000b), Polska demokracja lokalna przed wyzwaniem europejskimi. Kilka uwag z pogranicza socjologii kultury i socjologii polityki, w: R.B. Woźniak (red.), *Spółeczności lokalne w perspektywie integracji europejskiej*, Koszalin: Uniwersytet Szczeciński, Bałtycka Wyższa Szkoła Humanistyczna.
- Wódz K., Wódz J. (2003), Nowe typy reprezentacji społecznej i politycznej w polskich społecznościach lokalnych i regionalnych, w: A. Kojder, K.Z. Sowa (red.), *Los i wybór*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.
- Wróbel S. (1994), Grupy interesów na lokalnej scenie politycznej, w: P. Dobrowolski, L. Frąckiewicz (red.), *Polityczne i społeczne problemy gminy*, Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Wujek J. (1986), *Mity i utopie architektury XX wieku*, Warszawa: Arkady.
- Zagała Z. (2000), Kapitał społeczno-kulturowy w opiniach liderów lokalnych, w: M.S. Szczepański (red.), *Kapitał społeczno-kulturowy a rozwój lokalny i regionalny*, Tychy: Wyższa Szkoła Zarządzania i Nauk Społecznych.
- Zagała Z. (2001), Kapitał społeczny, w: M.S. Szczepański, P. Rojek (red.), *Cnoty i instytucje obywatelskie w społeczności lokalnej*, Tychy: WSzZiNS.
- Zagała Z. (2003), „Aktorzy” i „konsumenci” w świecie lokalnym. Kultura obywatelska mieszkańców wybranych gmin województwa śląskiego, w: E. Jurczyńska-McCluskey, M.S. Szczepański (red.), *Demokracja lokalna i partycypacja obywatelska*, Tychy-Bielsko-Biała: Śląskie Wydawnictwo Naukowe.
- Zagożdżon A. (1982), Miasto jako przedmiot badań geograficznych, w: B. Jałowiecki (red.), *Miasto jako przedmiot badań naukowych – refleksje po 10 latach*, Katowice: Śląski Instytut Naukowy.

- Zagożdżon A. (1988), Sieć osadnicza, zmienność i trwałość, w: B. Jałowiecki, E. Kaltenberg-Kwiatkowska (red.), *Procesy urbanizacji i przekształcenia miast w Polsce*, Wrocław: Ossolineum.
- Zakrzewska-Manterys E. (2000), *Metamorfoza świadomości radnych*, Warszawa: UW ISNS.
- Załęcki J. (1997), Samorząd terytorialny w percepcji miejskich społeczności (na podstawie badań przeprowadzonych w Gdańsku, Szczecinie, Pile i Polkowicach w latach 1994-1996), w: W. Świątkiewicz, K. Wódz (red.), *Miasta przemysłowe we współczesnych badaniach socjologicznych*, Katowice: Śląsk.
- Zarycki T. (1997), *Nowa przestrzeń społeczno-polityczna Polski*, Warszawa: Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego.
- Zawadzki S. (1966), Samorząd społeczny mieszkańców w miastach, w: *Samorząd spółdzielni mieszkaniowych w ogólnym systemie społecznego samorządu mieszkańców miast*, Warszawa: ZW CRS.
- Zawiślak A. (1994), Państwo kontra gospodarka. Prawidłowości i patologie ładu społeczeństwa planowego i społeczeństwa rynkowego, w: W. Morawski (red.), *Zmierzch socjalizmu państwowego*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Ziółkowski J. (1964), Osiedle jako system społeczny, *Studia Socjologiczne*, nr 2.
- Ziółkowski J. (1965), *Urbanizacja, miasto, osiedle*, Warszawa: PWN.
- Ziółkowski M. (1998), O różnorodności teraźniejszości. Pomiędzy tradycją, spuścizną socjalizmu, nowoczesnością i ponowoczesnością, w: *Śląsk, Polska, Europa. Zmieniające się społeczeństwo w perspektywie lokalnej i globalnej*, Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Ziółkowski M. (1999), Propozycja zintegrowanej koncepcji socjologicznej interesów i wartości, w: E. Hałas (red.), *Teoria socjologiczna Floriana Znanieckiego a wyzwania XXI wieku*, Lublin: Wydawnictwo Naukowe KUL.
- Znaniecki F., Ziółkowski J. (1984), *Czym jest dla ciebie miasto Poznań?* Warszawa: PWN.
- Żechowski Z.A. (1982), Aktywizacja społeczna jako problem socjologiczny i polityczny, w: Z.A. Żechowski, J. Wódz, K. Wódz, *Z zagadnień aktywizacji społecznej*, Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Żółtaniecki R. (1983), Działania władz lokalnych na rzecz zaspokojenia potrzeb ludności, w: J.J. Wiatr (red.), *Władza lokalna u progu kryzysu*, Warszawa: Instytut Socjologii, Uniwersytet Warszawski.

Aneksy

Aneks 1. Przykłady działań podejmowanych przez rady osiedli w Poznaniu i Kaliszu

Działy budżetu		Przykłady działań
10	rolnictwo i łowiectwo	„Zielony Poznań” (konkurs na dekorowanie balkonów i ogródków)
600	transport i łączność	wydatki na remont chodników, ulic, parkingów; budowa progów spowolniających itp.
630	turystyka	dofinansowywanie wycieczek szkolnych, organizacja wycieczek seniorów osiedla, organizacja rajdów rowerowych itp.
750	administracja publiczna	wydatki na materiały biurowe, spożywcze na potrzeby rad; sprzęt na wyposażenie siedziby; koszty związane z eksploatacją lokalu; koszty wydawania gazetki osiedlowej, gabloty; diety radnych, koszty podróży służbowych itp.
754	bezpieczeństwo publiczne	koszty akcji „Bezpieczny Poznań”; doposażenie Policji, Straży Pożarnej; monitoring na osiedlu
801	oświata i wychowanie	zakup pomocy dydaktycznych, wyposażenia, sprzętu sportowego na rzecz szkół; naprawy, remonty; nagrody w konkursach szkolnych, dofinansowywanie przedsięwzięć rad rodziców
853	opieka społeczna	dopłaty do stołówek szkolnych; wspieranie ubogich rodzin na osiedlu, dzieci z rodzin patologicznych; wspieranie akcji charytatywnych; organizacja spotkań wigilijnych dla biednych ludzi osiedla
854	edukacyjna opieka wychowawcza	dofinansowywanie działalności i wyposażenia świetlic osiedlowych, przedszkoli; zakup pomocy dydaktycznych dla przedszkoli; dofinansowywanie kolonii i obozów, akcji „Lato”, „Zima” w mieście
900	gospodarka komunalna i ochrona środowiska	utrzymanie czystości na osiedlu, zazielenianie terenów osiedla, ich uporządkowanie i konserwacja; dbanie o oświetlenie osiedla i parków
921	kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	organizacja imprez noworocznych, spotkań oplatkowych, spotkań seniorów osiedla, spotkań z mieszkańcami; dotacje dla klubów osiedlowych, teatrzyków; zakup książek do bibliotek itp.
926	kultura fizyczna i sport	organizacja festynów osiedlowych i dzielnicowych, zakup sprzętu sportowo-rekreacyjnego, zagospodarowywanie terenów sportowo-rekreacyjnych (boiska, place zabaw), ich remonty itp.

Aneks 2. Przykłady sukcesów, porażek, problemów, barier - klucz kodowy

Główne słowo klucz	Pełna nazwa kodu	Zawartość
1	2	3
SUKCES	infrastruktura	drogi, ulice, chodniki, kanalizacja, wodociąg, sieć gazowa, telefonizacja, parkingi, progi zwalniające, mosty, kładki
	infrastruktura sportowa	boiska, place zabaw
	zielen	zielen, trawniki, klomby, skwery, parki, drzewa, krzewy
	kultura	festyny, zabawy, spotkania opłatkowe, kolonie, półkolonie
	pomoc oświacie	wszelka pomoc udzielana szkołom i przedszkolom: rzeczowa i finansowa
	bezpieczeństwo	kwestie bezpieczeństwa: zapobieganie kradzieżom, włamaniom, napadom; monitoring; współpraca z policją, strażą miejską; patrole obywatelskie; akcje: sąsiad strzeże mojego mieszkania; eliminowanie „pijalni alkoholu pod chmurką”, miejsc gromadzenia się agresywnej młodzieży
	pomoc potrzebującym	pomoc osobom ubogim, bezrobotnym, w kłopotach życiowych
	mieszkańcy	współpraca mieszkańców z radą, integracja mieszkańców, aktywność mieszkańców
	miasto	współpraca z miastem, radą miejską, instytucjami miejskimi
	rada osiedla	to, że istnieje; że działa; ludzie ją tworzący; wydawanie gazetki; wygrywanie grantów, uwzględnienie sugestii rady przez miasto
	inne	niedopuszczenie do powstania wjazdu dla tirów, częstsze kursowanie autobusów MPK, hodowla zwierząt, otwarcie drugiej poczty na osiedlu, czystość, monografia osiedla, oprostowanie planu zagospodarowania przestrzennego, utarczki ze spółdzielnią, niedopuszczenie do wybudowania spalarni opon; otwarcie pubu, zakaz parkowania samochodów, zachowanie szkoły podstawowej, wygrane referendum, owocna współpraca ze stowarzyszeniem, wybudowanie kościoła, pomoc spółdzielni w windykacji należności od lokatorów, dbanie o zabytki, zagospodarowanie rudery, pośrednictwo między spółdzielnią a mieszkańcami, przyłączenie wsi do Kalisza
PORAŻKA	infrastruktura	kolory budynków na osiedlu, drogi, ulice, chodniki, kanalizacja, wodociąg, sieć gazowa, telefonizacja, parkingi, progi zwalniające, mosty, kładki
	infrastruktura sportowa	boisko, plac zabaw
	zielen	zielen, trawniki, klomby, skwery, parki, drzewa, krzewy
	kultura	
	pomoc oświacie	pomoc udzielana szkołom i przedszkolom

1	2	3
	bezpieczeństwo	kwestie bezpieczeństwa: zapobieganie kradzieżom, włamaniom, napadom; współpraca z policją, strażą miejską; patrole obywatelskie;
	pomoc potrzebującym	pomoc osobom ubogim, bezrobotnym, w kłopotach życiowych
	mieszkańcy	brak zaangażowania mieszkańców w sprawy osiedla, niepowodzenia działań rady, by mieszkańców zintegrować, zaktywizować
	miasto	fatalna współpraca z miastem, radą miejską, instytucjami miejskimi
	rada osiedla	podział osiedla z powodu secesji części radnych, kłótnie w radzie, konflikty między radnymi, małe zaangażowanie radnych, odchodzenie radnych z rady
	inne	przemysł, prawo własności, siedziba, brak środków, bałagan wokół sklepu, porządek i czystość, współpraca z UAM, wyprawianie psów przez innych mieszkańców na osiedlowe posesje, walka z agencją towarzyską, niemożność przekonania pewnych ludzi co do idei TBS-ów, niedogadanie się samorządu pomocniczego i spółdzielczego, zaniedbane miejsca, posesje, budynki, rudery; plan zagospodarowania przestrzennego; brak autobusu nocnego i zbyt krótka trasa dziennego
PROBLEM	infrastruktura	drogi, ulice, chodniki, kanalizacja, wodociąg, sieć gazowa, telefonizacja, parkingi, progi zwalniające, mosty, kładki
	kwestie prawne	podział administracyjny osiedla, kompetencje, prawo własności
	pomoc potrzebującym	pomoc osobom ubogim, bezrobotnym, w kłopotach życiowych
	ludzie	konflikty, animozje między mieszkańcami, między radnymi, między mieszkańcami a radnymi, małe zaangażowanie mieszkańców, pretensje mieszkańców do radnych - często nieuzasadnione
	brak klubu	brak klubu, miejsca spotkań młodzieży
	bezpieczeństwo	kwestie bezpieczeństwa: kradzieże, włamanie, napady; monitoring; współpraca z policją, strażą miejską; „pijalnie alkoholu pod chmurką”, miejsca gromadzenia się agresywnej młodzieży
	inne	współpraca z VW; agencja towarzyska, siedziba, pole golfowe, przemysł, czystość, ruch samochodowy, współpraca z UAM, plan developera zabudowy terenu blokami, kontakt z miastem, remont sali gimnastycznej, budowa marketów, stare kamienice, finanse
BARIERY	kwestie finansowe	za mało pieniędzy przyznawanych radzie przez miasto
	mieszkańcy	małe zaangażowanie mieszkańców w funkcjonowanie rady
	radni osiedlowi	małe zaangażowanie radnych, konflikty między radnymi, realizowanie poprzez radę swoich prywatnych interesów

1	2	3
	miasto - rada miasta	niekorzystne dla rady osiedlowej decyzje radnych miejskich, niechęć radnych miejskich do rad osiedlowych, lekceważenie rad osiedlowych, blokowanie możliwości ich funkcjonowania i rozwoju
	miasto - instytucje miejskie	niekorzystne dla rady osiedlowej decyzje instytucji miejskich, np. Zarządu Dróg, Geopozu; lekceważenie przez instytucje miejskie potrzeb rad osiedlowych; utrudnianie funkcjonowania rad osiedlowych
	kwestie prawne	ograniczone kompetencje rad osiedli, nowy podział miasta - likwidacja delegatur, narzucony sposób prowadzenia finansów
	inne	negowanie zasadności funkcjonowania rad osiedli przez władze - od ogólnopolskich do miejskich; brak choćby jednej osoby zatrudnionej przez radę do obsługi administracyjnej (korespondencja itp.), funkcjonowanie na jednym terenie rady osiedla - jednostki pomocniczej miasta, i rady osiedla - organu spółdzielni
WSPÓŁPRACA		
	parafia	parafia, środowiska i organizacje katolickie
	spółdzielnia	spółdzielnia, wspólnota mieszkaniowa
	szkoły	szkoły, przedszkola
	dom kultury	domy kultury, kluby osiedlowe
	klub sportowy	kluby, stowarzyszenia sportowe
	pomoc społeczna	organizacje, instytucje pomocy społecznej
	samorząd pomocniczy	inne samorzady pomocnicze
	miasto	instytucje miejskie, radni miejscy
	służby mundurowe	Straż Miejska, Policja, Straż Pożarna, Wojsko
	inne	komatanci, ZHP, firmy, koło emerytów Wesole Kumoszki, zarząd pracowniczych ogródków działkowych; leśniczy, sponsorzy, ZHR, kino, senator, partie, MTP, UAM, Kinopolis

Aneks 3. Zestawienie zgromadzonych danych

Temat	Źródło danych	Postać danych	Jednostka analizy	Typ analizy
wydawnictwa	wydawnictwa (gazetki) wydawane przez rady osiedlowe	zestawienia ilościowe, ilościowy opis	gazetka, gazetka/rady osiedlowe; system informowania względem całego systemu	jakościowo-ilościowa: opis zebranych materiałów, analiza treści
posiedzenia rad	obserwacje uczestniczące podczas posiedzeń rad	notatki z obserwacji	posiedzenie rady; działanie rady osiedlowej	jakościowa
sukcesy porażki, współpraca	wywiady z przedstawicielami rad osiedli	baza z zaskodowanych wywiadów	rady osiedlowe/radni	ilościowa/jakościowa
granty	wywiady z radnymi dot. systemu grantowego		rady osiedlowe	jakościowa
granty	dane urzędowe dot. systemu grantowego	baza danych	rady osiedlowe	ilościowa
granty	dane urzędowe	kopie dokumentów	konkurs	jakościowa
wydatki	dane urzędowe dot. wydatków	baza danych	rady osiedlowe	ilościowa
dane statystyczne (frekwencja wyborcza itp.)	dane statystyczne dot. jednostek	baza danych		ilościowa
dane nt. kandydatów i radnych	dane dot. radnych oraz kandydatów	baza danych	radni, rady osiedlowe	

Zestawienie zmiennych

A. Dane opisowe:

1. Liczba działań

- a) ogółem
- b) na osiedle ogółem
- c) na osiedle w poszczególnych latach
- d) na dział ogółem
- e) na dział w poszczególnych latach

2. Kwoty przypadające na działanie

- a) średnia ogółem
- b) średnia dla poszczególnych działów
- c) średnia dla poszczególnych lat
- d) średnia dla poszczególnych działów, dla poszczególnych lat
- e) średnia dla poszczególnych osiedli
- f) średnia dla poszczególnych osiedli, dla poszczególnych działów
- g) średnia dla poszczególnych osiedli, dla poszczególnych lat, dla poszczególnych działów

3. Kwota „wykonanie” przypadające na działania
 - a) średnia ogółem
 - b) średnia dla poszczególnych działów
 - c) średnia dla poszczególnych lat
 - d) średnia dla poszczególnych działów, dla poszczególnych lat
 - e) średnia dla poszczególnych osiedli
 - f) średnia dla poszczególnych osiedli, dla poszczególnych działów
 - g) średnia dla poszczególnych osiedli, dla poszczególnych lat, dla poszczególnych działów
4. „Wskaźnik wykonalności” (wykonanie/kwota zaplanowana)
 - a) średnia ogółem (ew. brać pod uwagę mediany)
 - b) średnia dla poszczególnych działów
 - c) średnia dla poszczególnych lat
 - d) średnia dla poszczególnych działów, dla poszczególnych lat
 - e) średnia dla poszczególnych osiedli
 - f) średnia dla poszczególnych osiedli, dla poszczególnych działów
 - g) średnia dla poszczególnych osiedli, dla poszczególnych lat, dla poszczególnych działów

Zmienne niezależne:

1. Staż (rok utworzenia)
2. Liczba ludności
3. Powierzchnia
4. Gęstość zaludnienia (liczba ludności/powierzchnia)
5. Średnia frekwencja w wyborach (i mediana)
6. Dynamika frekwencji

Zawartość bazy danych - mapa cyfrowa

1. Plan miasta Poznania (warstwy):
 - a) drogi bez nazwy
 - b) koleje
 - c) kolej powiatowa
 - d) ulice
 - e) wody
 - f) zabudowa
 - g) zieleni
2. Baza nr 1: dane ogólne
 - a) numer identyfikacyjny
 - b) nazwa
 - c) rok powołania
 - d) ludność
 - e) powierzchnia (z mapy)
 - f) powierzchnia (dane z UM)
 - g) liczba wyborców w wyborach nr 1
 - h) liczba wyborców w wyborach nr 2

- i) liczba wyborców w wyborach nr 3
 - j) frekwencja w wyborach 1
 - k) frekwencja w wyborach 2
 - l) frekwencja w wyborach 3
 - m) liczba osób głosujących w wyborach 1
 - n) liczba osób głosujących w wyborach 2
 - o) liczba osób głosujących w wyborach 3
 - p) liczba osób głosujących w wyborach uzupełniających
 - q) frekwencja w wyborach uzupełniających
 - r) liczba głosujących w wyborach uzupełniających
3. Baza nr 2: „działania” (wyniki badań ankietowych)
- a) liczba respondentów
 - b) sukcesy (infrastruktura sportowa; zieleń; kultura; pomoc potrzebującym; mieszkańcy; miasto; rada)
 - c) porażki (infrastruktura sportowa; zieleń; kultura; pomoc potrzebującym; mieszkańcy; miasto; rada; inne)
 - d) problemy (prawo; pomoc potrzebującym; ludzie; brak klubu; bezpieczeństwo; inne)
 - e) bariery (finanse; mieszkańcy; radni; miasto; prawo; inne)
 - f) współpraca (parafia; spółdzielnia mieszkaniowa; szkoły; dom kultury; klub sportowy; pomoc społeczna; spółdzielnia mieszkaniowa; inne rady; miasto; służby)
 - g) źródło pomysłów (mieszkańcy; radni)
 - h) uzyskanie zgody (kompromis; głosowanie)
 - i) działania wykonane
 - j) działania planowane
 - k) radny miejski
 - l) gazетка
 - m) liczba uzyskanych grantów
4. Wydatki planowane (1999–2003 na poszczególne działy)
5. Wydatki zrealizowane (1999–2002 na poszczególne działy)

Dodatkowe zmienne

1. Liczba mieszkańców (dane urzędowe)
2. Frekwencja w wyborach (dane urzędowe)
3. Staż rady osiedla (ile lat istnieje) (dane urzędowe)
4. Typ lidera (wywiady z liderami)
5. Okoliczności powstania rady osiedla (m.in. czy protest był powodem powstania lub przyczyna była inna) (wywiady z liderami)
6. Poziom wykorzystania środków (dane urzędowe)
7. Poziom (proporcja) wydatków administracyjnych (dane urzędowe)
8. Zwycięstwo w konkursach grantowych (dane urzędowe)

Aneks 4. Lista poszukiwanych informacji do wywiadów z radnymi osiedlowymi

Scenariusz wywiadu pogłębianego z radnymi samorządów pomocniczych miasta Poznania

Dzień dobry. Nazywam się (Jestem ankierem/studentem socjologii UAM). Prowadzimy badania dotyczące barier funkcjonowania samorządów pomocniczych. Chciałbym prosić o rozmowę. Chciałbym/abym zapytać P. o opinie nt. sukcesów i porażek samorządu pomocniczego.

1. Co stanowi największy sukces rady?
 - a) a co największą porażkę?
 - b) jakie były przyczyny sukcesów i porażek?
2. Jaki jest najważniejszy problem do rozwiązania na osiedlu?
 - a) dlaczego to jest problem (dla kogo, od kiedy)?
 - b) czy jakiś problem udało się już rozwiązać?
3. Jacy ludzie/środowiska stanowią źródło pomysłów rady?
 - a) czy istnieje jakaś współpraca z organizacjami, w tym parafią, spółdzielnią mieszkaniową, domem kultury, szkołą itp.?
 - b) jeśli tak z jakimi, jeśli nie - dlaczego?
4. Jakim trybem uzyskiwana jest zgoda, gdy pojawiają się sprzeczne interesy?
 - a) czy są organizowane jakieś specjalne spotkania itp., czy też rada po prostu głosuje?
5. W jaki sposób należałoby aktywizować mieszkańców, by włączyli się w pracę na rzecz osiedla?
 - a) czy rada (radni) podejmowali takie działania?
6. Gdzie leżą największe bariery dla działania samorządu pomocniczego?
7. Jak wyglądała P. droga do samorządu pomocniczego?
 - a) jaki jest P. zawód, czy ma P. doświadczenia w pracy z administracją, działalnością w spółdzielni mieszkaniowej, w parafii, w organizacjach pozarządowych, partiach politycznych itp.
8. Jak P. można ocenić współpracę z instytucjami miejskimi (urzędem, radnymi miasta)?
9. Czy układa się ona - generalnie - dobrze, z kim najlepiej, z kim?

Indeks nazwisk

- Aarelaid-Tart Aili 140
Abell Peter 104, 213
Adamski Franciszek 195
Agger Robert E. 97
Agrawal Arun 224
Allan Graham 85
Almond Gabriel A. 95, 96, 109
Andrzejewski Adam 39
Arrow Kenneth 218, 236
Ashworth Rachel 113
Axelrod Robert 232
- Baczyńska Elżbieta 23
Bailey Steven J. 239
Balcerowicz Leszek 128
Balicki Władysław 146
Bang Henrik P. 103
Barański Marek 61, 212
Barber Benjamin R. 95
Bartkowski Jerzy 30, 138–140, 144, 295
Bartoszek Marek 23, 28, 80
Becker Gary S. 217, 230
Beierle Thomas C. 98
Bentham Jeremy 217
Bertalanffy Ludvig von 160
Białas Jerzy 21, 25, 42, 132, 134, 145, 168, 170, 171, 174, 176, 180, 203
Bierstedt Robert 233
Blumer Herbert 101, 107
Bogason Peter 239
Booth Charles 31
Borowik Irena 87
Bridger Jeffrey C. 96
Broemme Norbert 103
Brugmann Jeb 112
Brukalska Barbara 20, 34, 77, 81
Brusis Martin 222, 225
Buchanan James 95, 185, 217, 218, 223, 224, 293
- Buczkowski Piotr 98, 129, 146
Bukowski Andrzej 90, 106, 119, 121, 133
Burgess Anthony 21, 22
Bury Piotr 160
- Cayford Jerry 98
Cesarski Maciej 38
Chałubiński Mirosław 179, 182, 198
Chimiak Galia 107
Chmara Michał 151
Chmielewski Tadeusz 48, 55, 72, 75–77, 81
Chmielnicki Paweł 212, 295
Chojnicki Zbyszko 17
Chwalibóg Krzysztof 21, 80
Cichocki Ryszard 79, 146, 149, 150, 154, 221
Cieśla Stanisław 25, 26, 51, 54, 90, 114–116, 128, 130
Clarke David 314
Coleman James 8, 9, 30, 83, 89, 110, 111, 146, 185, 217, 223, 224, 227, 229, 230, 232, 233, 240, 292–294, 301, 306, 312, 315, 318, 319
Cooley Charles H. 73, 75
Copus Colin 113
Cornes Richard 218
Cornforth Chris 113
Coulson Andrew 113
Crow Graham 85
Cywiński Zbigniew 117, 121, 194, 196–198, 222
Czerwiński Marcin 27, 50, 82–84
Czeźnik Mikołaj 101, 292
- Dahl Robert 218
Dahrendorf Ralf 235
Dangel Jan 43, 54
Davies Wayne 24
Deng Feng F. 215
Denzau Arthur T. 177
Dewey Robert 33

- Drozdowski Rafał 230
 Dubiel Helmut 96
 Dulczewski Zygmunt 74
 Durkheim Emil 73, 75, 79
 Dymnicka Małgorzata 106, 117, 122
 Dzieniszewska-Naroska Katarzyna 61, 166,
 181, 236, 300
 Dzierżanowski Leszek 313, 316
- Ehrlich Stanisław 146, 149, 167
 Ekiert Grzegorz 154
 Elster Jon 216, 312
 Engels Fryderyk 31
 Erikson Robert 231
 Etzioni Amitai 95, 96
- Fedyszak-Radziejowska Barbara 102
 Feeny David 223
 Feigenbaum Harvey B. 225
 Figiel Agnieszka 14, 246, 280
 Foldvary Fred 215, 237
 Franaszek Helena 316
 Frączak Piotr 113, 179,
 Frączak Barbara 189
 Frentzel-Zagórska Janina 140
 Frykowski Maciej 117, 166
 Fuks Tadeusz 21, 47, 100
- Gabor Istvan R. 25
 Gabriel Oscar W. 102, 108-110, 112, 113
 Gaczek Wanda 23
 Gatzweiler Franz W. 222, 225
 Gawkowska Aneta 84
 Gąciarz Barbara 60, 96, 129, 147, 166-171,
 174, 178, 179, 184-188, 199, 203, 205, 213,
 299
 Giddens Anthony 7, 146
 Georgica Paweł J. 43, 54, 55, 107, 109, 116,
 122, 179, 183, 189
 Gilowska Zyta 129, 290
 Giza-Poleszczuk Anna 75, 93, 167, 230, 235,
 316
 Gliński Piotr 100, 192
 Gliszczyńska Xymena 147
 Godbout Jean-François 97
 Gorlach Krzysztof 103, 126, 194
 Gorzelak Grzegorz 129, 166, 202, 205
 Grabowska Mirosława 217, 299
- Granovetter Mark 91, 228
 Grinberg Daniel 100
 Grobelny Ryszard 317
 Grochowski Mirosław 137
 Groenman Sjoerd 76, 92
 Gropius Walter 39
 Gruszczyński Leszek 80
 Gzell Ryszard 60
- Habermas Juergen 95, 221
 Hagedorn Konrad 222, 225
 Halamska Maria 30, 94, 118, 136-140, 166
 Hall Edward T. 195
 Hałas Jolanta 61
 Handy Charles 107
 Hankiss Elemer 124
 Hann Chris 225
 Hardin Garrett 15, 123, 226
 Harrison Lawrence E. 124
 Hartz Władysław 179
 Hausner Jerzy 216
 Hawley Amos A. 56
 Hayek Friedrich v. 99
 Henig Jeffrey 225
 Herbert David 24
 Herbst Krzysztof 21, 80
 Hetmańczyk Jolanta 153
 Hickling Allen 99
 Hirschman Albert 211, 216, 219
 Hobbes Thomas 211
 Hockuba Zbigniew 25, 209
 Howard Ebenezer 32, 33, 39
 Hryniewicz Janusz 109, 110, 119, 120, 131,
 175, 188, 197, 202, 205, 207, 211
 Huntington Samuel 124
 Hylland Aanund 218
- Iglıc Hajdeja 140
 Ilonszki Gabriella 140
 Izdebski Hubert 43, 46
 Iżycki Tadesz 130
- Jagielski Andrzej 21-23
 Jakubczak Franciszek 79
 Jałowicki Bohdan 10, 12, 17, 18, 23, 25-28, 31,
 33, 43, 72, 85, 92, 101, 109, 115, 116, 118,
 129, 137, 149, 160, 161, 175, 183, 188, 190,
 192, 198, 202, 204, 205, 207, 210, 291, 294

- Jarosz Maria 151
 Jasiewicz Krzysztof 189, 229
 Jasińska zob. Jasińska-Kania
 Jasińska-Kania Aleksandra 58, 106, 131, 132,
 134, 135, 139, 140, 142-144, 151, 174, 179,
 189, 197
 Jeżowski Antoni 61
 Jokiel Bernard 55, 56
 Juchacz Piotr 96
 Juetting Johannes 234
 Jurczyńska-McCluskey Ewa 180
- Kaczmarek Grzegorz 41, 215, 222, 291, 295
 Kaltenberg-Kwiatkowska Ewa 25
 Kamiński Antoni Z. 99, 113
 Karłowicz Ryszard 78, 81
 Kasperski Witold 39
 Kempny Marian 230
 Kersbergen Kees van 98
 Kieniewicz-Strużyna Maria 86
 Kieżun Witold 187
 Kłapkowski Tadeusz 74
 Kłopot Stanisław W. 137, 180, 192
 Kmita Jerzy 30
 Kochanowicz Joanna 167
 Kochanowski Mieczysław 38, 60, 129
 Kolarska-Bobińska Lena 154
 Konieczny Roman 305
 Korf Benedikt 103
 Kotus Jacek 88
 Kowalczyk Andrzej 138, 140
 Kozłowski Tomasz 198
 Krasnodębski Zdzisław 95
 Kryczka Piotr 43, 49, 78, 80, 82, 83, 85, 86, 88,
 117, 157, 158, 165, 169, 177, 199, 200, 202,
 295
 Krzemiński Ireneusz 88, 166
 Krzykała Franciszek 74, 185
 Kukliński Antoni 60
 Kukuryka Stanisław 130
 Kulesza Hanna 28
 Kulesza Michał 41, 222, 291
 Kuran Timur 217
 Kurczewska Joanna 84, 166, 199
 Kurczewski Jacek 106, 146, 199, 211
 Kwaśniewski Jerzy 111
- Lane Robert E. 101
 Lawrence Anna 96
- Le Corbusier 32-34, 39
 Le Play Frederic 31
 Ledrut Raymond 76
 Leeuvis Cees 99
 Lehtonen Markku 221
 Lewandowski Tadeusz 21, 50
 Lewenstein Barbara 101, 103-106, 108, 109,
 118, 125, 126, 129, 132, 136, 146, 166, 202,
 205, 207, 226, 230, 231, 255, 299, 300
 Lewin Leif 151, 216, 229, 292
 Lin Justin Y. 222, 225
 Lipset Seymour M. 292
 Lissowski Grzegorz 236
 Londe-Tarbes Violaine 106
 Lowndes Vivien 102
 Luloff A.E. 96
- Łączkowski Paweł 24, 48, 70, 78, 79, 88, 115,
 149, 195, 209
 Łętowski Janusz 95, 102
 Łojko Elżbieta 10, 20, 54, 58, 60, 120, 131, 132,
 134, 135, 137, 146-150, 155, 163, 166, 168,
 175, 177, 178, 180-183, 187-189, 196, 209
 Łokkaj Jadwiga 25
 Łopatka Adam 100
 Łukowski Wojciech 85
- McGinnis Michael 315
 Machaj Irena 61, 91, 94, 101, 103, 107, 116,
 120, 121, 125, 134, 137, 147-149, 151, 158,
 166, 176, 178, 188, 204, 207, 209, 210, 217,
 228, 229, 300
 MacIver Robert M. 233
 Macy Michael 232
 Madej Krzysztof 31, 50, 90
 Magala Sławomir 96
 Majcherkiewicz Tatiana 140
 Majdecka Lidia 313
 Majer Andrzej 79, 215
 Majewski Jerzy 49
 Malak Zdzisław 179, 182, 198
 Malanowski Jan 79
 Malewska-Peyre Hanna 106
 Malicka Władysława 36, 46, 51, 52, 56, 57, 59,
 76, 78, 81, 82, 90, 173, 174, 184
 Malikowski Marian 14, 74, 75, 150, 232
 Malinowski Bronisław 216
 Malisz Bolesław 16

- Maliszewski Andrzej 31, 34, 35, 40, 44-48, 50, 54, 55, 78, 90
- Mandes Sławomir 102, 103, 106, 110, 112, 116, 166
- Markowski Tadeusz 315
- Marks Karol 216
- Marmuszewski Stanisław 90, 106, 119, 121, 133
- Marody Mirosława 75, 93, 155
- Maslow Abraham 216
- Matczak Piotr 14, 62, 127, 171, 210, 218, 225, 239, 246, 255, 257, 280
- Matejko Aleksander 74
- Matykowski Roman 30
- Mazowiecki Tadeusz 128
- Mączyński Marek 212, 295
- Mesch Gustavo S. 110
- Michałowski Lesław 84
- Miklaszewska Justyna 95
- Mikułowski-Pomorski Jerzy 40, 41, 296
- Milewicz Maciej 297
- Milian Lech 26, 52, 56, 59, 190
- Mill John S. 95
- Mirowski Włodzimierz 72, 85, 86, 150
- Misiak Władysław 23, 38, 72, 81, 100, 104, 129, 149, 192, 221
- Misztal Bronisław 89, 96, 100, 104, 107, 108, 226
- Mitaszko Ryszard 27, 43, 50, 51, 57, 77, 82, 83, 85, 113, 114, 130, 131, 133, 148, 149
- Mleczek Franciszek 81, 195
- Mlicki Marek 305
- Moles Abraham 28
- Mueller Dennis 218, 292
- Mularczyk Krzysztof 321
- Musil Jiri 12
- Narojek Winicjusz 25, 109, 137, 155, 179, 195, 209, 211
- Nawrocki Tomasz 140
- Nie Victor 107
- Noll Heine-Herbert 221
- North Douglass 30, 167, 177, 184, 225, 233, 234, 305
- Nowak Marek 14, 58
- Nowak Stefan 76
- Nowicki Jacek 19, 31, 32, 80-83
- Nowosielski Michał 14
- Nurek Stanisław 18, 26, 27, 188, 206
- Oates Wallace E. 127, 315
- Obuchowski Kazimierz 216
- Oliver Pamela 110, 128, 131, 227-229, 255-257, 260, 261, 300
- Olson Mancur 15, 108, 123, 124, 216, 226, 227, 300
- Ossowski Stanisław 19, 20, 26, 34-36, 73, 74, 77, 80-91, 154, 155
- Ostrom Elinor 9, 97, 98, 159, 166, 185, 215, 222-225, 232, 233, 315
- Ostrom Vincent 315
- Page Charles 233
- Pakoński Krzysztof 261
- Palska Hanna 100, 106, 109, 192
- Pańków Izabela 167
- Pańków Włodzimierz 185
- Pareto Vilfredo 218, 236
- Park Robert 21, 22, 31
- Parsons Talcott 124, 160
- Parysek Jerzy 17
- Perry Clarence 19, 32-35, 39, 80
- Piekalkiewicz Jarosław 119
- Piekara Andrzej 40, 100, 147, 167
- Pietrzak-Pawłowski Kazimierz 21, 193
- Pietrzko Bożena 138
- Piotrowski Waclaw 22, 23, 72, 86, 151
- Pióro Zygmunt 23
- Płocharski Józef 44
- Podemski Krzysztof 79
- Polanyi Michael 307
- Prawelska-Skrzypek Grażyna 30, 72, 97, 178
- Proost Stef 127, 315
- Przeclawski Krzysztof 43
- Putnam Robert 101, 109, 112, 234
- Rabska Teresa 29
- Rae Douglas W. 218
- Rawles John 95
- Redelbach Andrzej 168
- Regulski Jerzy 40, 60, 100, 129, 291, 295
- Rębowska Anna 27, 84, 86-88
- Rhodes Rod 98
- Rohmer Elizabeth 28
- Rothkopf Michael H. 219
- Rousseau Jan Jakub 95
- Różycka Wanda 79
- Rus Andrej 140

- Rutkowski Ryszard 68, 321
 Rybicki Paweł 20, 74, 75, 78, 89, 243
 Rychard Andrzej 139, 155
 Rykiel Zbigniew 22, 23
- Sadowski Andrzej 87
 Samuelson Paul A. 217, 218, 236, 237
 Sandel Michael 95
 Sandler Todd 218
 Sartori Giovanni 224, 292, 296, 297
 Schelling Thomas 15, 123, 124, 226
 Schickler Erick 218
 Schlager Edella 224
 Schumpeter Joseph 218
 Schwirian Kent P. 110
 Sen Amartya 221
 Siciński Andrzej 83
 Siellawa-Kolbowska Krystyna 101
 Siemińska Renata 58, 106, 131, 134, 135, 142, 174, 189, 197
 Siemiński Waldemar 17, 19, 20, 37, 56–58, 81, 83
 Simmel Georg 31
 Simon Herbert 225
 Sisk Thomas D. 97
 Skąpska Grażyna 95, 102, 119, 211
 Skórzyński Zygmunt 27
 Skrzypiec Ryszard 62, 95, 97, 102, 113, 179, 199
 Smykowski Błażej 129
 Sobczyński Marek 23
 Solecki Sławomir 14
 Sorensen Eva 103
 Sosnowski Adam 57, 81, 85, 86, 115
 Soto Hernando de 316
 Sowa Kazimierz 25, 30, 50, 76, 78, 81, 152, 155, 159, 184, 193, 195, 207, 233, 234, 238
 Sparażyńska Elżbieta 251
 Spencer Herbert 73
 Spengler Oswald 31
 Spiegel Hans B.C. 103
 Stańczyk Marek 78, 79, 84, 107, 151, 157
 Stark David 235
 Starosta Paweł 74, 84, 90, 91, 94, 97, 101, 105, 106, 153, 156, 166, 175, 208, 211
 Stawecki Tadeusz 178, 198
 Stec Mirosław 19, 316
 Stigler George J. 217
- Stoker Gerry 291
 Strasser Hermann 103
 Sufin Zbigniew 27
 Swianiewicz Paweł 98, 113, 136, 138, 140, 166, 171, 187, 239
 Syrkus Halina 20, 34, 77, 81
 Syrkus Szymon 20, 34, 77, 81
 Szawiel Tadeusz 217, 299
 Szczepańska Daria 81
 Szczepański Jan 73, 74, 85, 167
 Szczepański Marek S. 10, 17, 18, 57, 80–82, 110, 112, 140
 Szelenyi Ivan 37, 56, 140
 Szelenyi Sonja 140
 Szewczyk Marek 60, 184, 222, 316
 Szmatka Jacek 230
 Sztompka Piotr 122, 146, 147
 Szymański Bolesław 71
- Śliwińska Katarzyna 53, 290
 Śmigielska Joanna 117, 146, 166, 181, 199
 Śpiewak Paweł 88, 166
 Świątkiewicz Wojciech 159
- Tarkowska Elżbieta 119
 Tarkowski Jacek 119, 138, 179, 182, 183, 198
 Taylor Charles 95
 Thomas William 216, 294
 Thorp Leila 102, 119, 199
 Tiebout Charles 211, 219, 315
 Tocqueville Charles Alexis de 95
 Toczyński Witold 119
 Toennies Ferdinand 73–75
 Tomaszewska Aneta 61
 Topolski Jerzy 177
 Trafas Kazimierz 19, 40, 41, 64, 65, 68, 212, 321
 Trutkowski Cezary 102, 103, 106, 110, 112, 116, 166
 Tullock Gordon 223, 237
 Turowski Jan 7, 12, 19–21, 23, 25–28, 32, 33, 39, 42, 43, 46, 50, 51, 53–55, 57–59, 72, 74, 75, 77, 80–83, 85, 87, 89, 90, 109, 113–115, 126, 130, 131, 133, 148, 149, 157, 166, 169, 170, 173, 185, 188, 195, 201, 202, 205–207, 211, 214, 232, 239, 243
 Turska Anna 7, 12, 19, 21, 25, 51, 58, 59, 72, 79, 90, 100, 109, 115, 116, 118–120, 131,

- 146, 155-158, 161, 162, 164-166, 168-177,
180, 183-185, 188, 193-197, 200, 201, 203-
205, 209, 211-214, 239, 243, 317
Tymiński Stanisław 139
- Ułasiński Cezary 12
Uusitalo Hannu 231
- Vanssay Xavier de 146
Verba Sidney 95, 96, 107, 109
Vickrey William 218
Voelker Beate 88
- Waarden Frans van 98
Walkowiak Jerzy 57, 72, 81, 85, 86, 115
Wallis Aleksander 17, 19, 20, 24-27, 31, 34-
37, 39, 41, 55, 57-59, 72, 76, 78, 79, 83, 84,
87, 88, 90, 160, 194, 205, 206, 209, 210,
213, 264, 265
Wąlejko Janusz 21, 39, 43, 51, 76, 78, 85, 114
Ward Hugh 96
Warren Roland L. 102, 315
Wasilewski Jacek 137, 140
Wawryniuk Stanisław 203
Weber Max 220
Wellman Barry 88
Wesołowski Włodzimierz 74, 133
Węclawowicz Grzegorz 23
Wiatr Jerzy J. 54, 94, 115, 121, 124-126, 139,
141, 142, 144, 167, 177, 178, 180, 182, 194,
195, 207, 300
Wierzbicki Zbigniew T. 98, 195
Wilkinson Kenneth P. 97
Williamson Oliver 9, 141, 225, 229, 231, 234,
235, 237, 273, 294, 307, 312, 315
Wilson James Q. 103
- Winpenny James T. 218
Wirth Louis 27, 83, 88
Wnuk-Lipiński Edmund 146, 155, 208, 235
Wojciechowski Andrzej 87
Wojtkowiak Marcin 62
Wollmann Hellmut 31, 62, 96, 225
Woroniecka Grażyna 94, 137, 146, 166, 199
Wódz Jacek 12, 18, 19, 22, 27, 28, 52, 53, 72,
74, 84, 91, 94, 98, 117, 118, 140, 151-154,
156-159, 166, 188, 206-210, 243
Wódz Kazimiera 98, 117, 118, 140, 166
Wróbel Sylwester 94, 101, 105, 106, 192, 198,
226
Wujek Jakub 32, 33
- Zagała Zbigniew 65, 117, 166
Zagożdżon Antoni 16, 56
Zakrzewska-Manterys Elżbieta 117, 121, 125,
132, 136, 137, 180, 300
Zaleska Ewa 56
Załęcki Jacek 121
Zarycki Tomasz 30
Zawadzki Sylwester 21, 25, 49, 50, 115
Zawiślak Andrzej M. 154
Zeckhauser Richard 218
Ziółkowski Janusz 13, 17, 19, 24, 25, 31, 35,
48, 72, 75-77, 79-81, 169, 194, 216, 221,
318
Ziółkowski Marek 14, 136, 221, 235
Znaniński Florian 74, 79, 80, 107, 169, 195,
216, 294
Zorbaugh Harvey W. 21, 22
- Żechowski Zbigniew 46, 98
Żółtaniecki Ryszard 132, 190, 191, 197, 198

Indeks miast

- Alwernia 119
Augustów 118
- Białystok 63, 64, 66, 67
Bielsko-Biała 63, 67
Bojszowy 117
Bydgoszcz 13, 44, 69
- Chorzów 58, 61, 63, 64, 66–68, 115
Ciechanów 63
Cieszyn 141
Częstochowa 63, 65, 67, 111
- Detroit 227
Dukla 68
- Gdańsk 54, 57, 61, 63, 64, 66–68
Gdynia 63, 67, 68
Gliwice 63
Głogów 79, 195
Głusków 118
Gostyń 117
Grudziądz 119
- Kalisz 9, 14, 16, 68, 242, 244–246, 248–250,
255, 256, 270–273, 275, 276, 280, 281, 290,
296, 303, 307, 308, 310, 311, 314, 318
- Katowice 23, 28, 52, 63, 67, 72, 80, 156
Kępno 68
Konin 70, 79, 115, 195
Koszalin 72
Kraków 8, 41, 44, 61, 63, 64, 66–69, 72, 86,
119, 121, 261, 295
- Lesko 120
Lublin 46, 56, 58, 59, 63, 77, 80, 85, 86, 90, 115,
128, 133, 169
- Łódź 22, 23, 63, 64, 66–68, 117
- Międzyrzecz Wielkopolski 118
- Nowa Huta 86, 87, 152, 156
- Oleśnica 72, 149, 180, 192
- Płock 63
Poddębice 120, 183
Police 68
Polkowice 184
Poznań 9, 13, 14, 16, 23, 44, 54, 63–69, 71, 79,
225, 226, 232, 242–251, 253–256, 261, 265,
270–276, 279–281, 290, 293, 295–298, 300,
303, 307–312, 314, 318
- Puławy 120
- Rabka 118
Różana 120
Rybnik 63, 65, 67
Rzeszów 13, 68
- Siedlce 141
Siemianowice 52
Sosnowiec 52
Stara Miłosna 118
Starachowice 141
Stuttgart 68
Szczecin 63, 68, 72, 242, 245
Szczyrk 184
- Śrem 68
Świętochłowice 52
- Tarnobrzeg 134, 189
Tarnów 63–68
Tczew 141
Tomaszów Mazowiecki 141
Toruń 13, 63–67
Tychy 57, 65, 72, 81, 82, 117
- Warszawa 34, 41, 44, 45, 47, 49, 51, 54, 57, 58,
61, 72, 79, 115, 118
Wrocław 23, 54, 55, 63–68, 72, 134, 160, 189
Wry 117

Indeks rzeczowy

Obejmuje terminy występujące w tekście zasadniczym oraz w przypisach (z pominięciem spisu literatury oraz aneksów)

- absenteizm** 104, 110, 133
- administracja** 7, 11, 14, 21, 30, 82, 100, 135, 138, 144, 152, 163, 170, 178, 179, 188, 198, 199, 201, 202, 204, 235, 248, 255, 315
- administracja osiedli, domów 43, 49, 71, 86, 131, 158, 162, 172, 175, 183, 192, 243, 308
 - administracja publiczna 169, 252, 253, 261, 265, 266, 271, 272, 274, 276-280, 282, 283, 287-289, 292, 293
 - administracja rządowa (państwowa) 38, 43, 45, 47, 70, 90, 122, 127, 128, 131, 164, 167, 170, 177, 183, 224
 - administracja samorządowa 40, 43, 50, 192, 220, 312
 - administracja spółdzielcza 12, 46, 47, 52, 115, 119, 184, 316
 - administracja zespolona 60, 70, 184
 - administracyjny podział 10, 11, 22, 23, 29, 41, 42, 46, 52, 59, 141, 170, 185, 248
 - działanie administracji 28, 43, 51, 81, 99, 134, 179, 187, 200, 301, 304, 320
 - koszty administracji 68, 83, 237
- zob. też: *governance*
- aktywność** 72, 93-95, 100, 104, 105, 109, 110, 113, 122, 123, 128, 131, 147, 149, 162, 177, 181, 192, 195, 201, 209, 226
- lokalna 50, 51, 90, 93, 114, 122, 128, 129, 137, 139-141, 195, 196, 201, 207, 309
 - mieszkańców 50, 53, 57, 82, 97, 114, 117, 134, 147, 163, 164, 173, 197, 201, 209, 211, 226, 250, 275, 284, 302, 310, 316
 - obywatelska 8, 17, 94-96, 126, 128, 145, 149, 228-230, 299, 300
 - oddolna 40, 50, 58, 61, 62, 99, 115, 116, 119, 120, 129, 194, 198, 207, 298
 - polityczna 94, 97, 109, 117, 169, 172, 184, 293
 - publiczna 93, 95, 106, 107, 109, 113, 121, 122, 227, 300, 301
 - radnych 229, 253-258, 260, 261, 267, 288, 294, 298, 310
 - samorządowa 101, 108, 131, 148, 161, 226, 250
 - społeczna 21, 47, 72, 73, 94, 96, 98, 104, 106, 109, 113, 141, 153, 154, 169, 170, 172, 177, 192, 193, 197, 201, 202, 227, 298, 300, 317
 - formy aktywności 102, 104, 117-119, 164, 193, 201, 207
 - poziom aktywności 54, 57, 96, 102, 113-118, 121, 126, 130, 131, 165, 177-179, 187, 194, 197, 200, 257, 258, 275, 301, 317, 318
- zob. też: działania, aktywiści, aktywizacja, bierność, mobilizacja, uczestnictwo
- aktywiści** 8, 13, 54, 98, 104, 106, 113, 115, 116, 126, 128, 130-132, 134-136, 141, 145, 177, 201, 202, 227, 228, 231, 296, 297, 316, 320
- zob. też: działacze
- aktywizacja** 21, 41, 51, 98, 108, 127, 141, 161-163, 171, 172, 178, 212, 229, 270, 291, 300, 303
- amoralny familizm** 109
- bierność** 50, 102, 109, 119, 132, 134, 135, 174, 175, 180, 182, 187, 201, 227, 249, 257, 260, 272, 275, 292, 300

- czyny społeczne** 43, 49, 59, 114–116, 130, 134, 194, 197, 198, 200, 290
zob. też: **działania**
- decentralizacja** 19, 40, 41, 50, 70, 100, 147, 162, 163, 171, 184, 186, 222, 224, 225, 234, 239, 241, 291, 295, 309, 313–315, 318
zob. też: **dekoncentracja**
- dekoncentracja** 19, 171, 184, 185, 222, 237
zob. też: **decentralizacja**
- demokracja** 32, 50, 112, 113, 124, 128, 133, 210, 218, 229, 236, 291, 295, 298, 300, 309
– **demokracja bezpośrednia** 19, 49, 209, 236, 250
– **demokracja deliberatywna** 96
– **demokracja elektoralna** 97, 291
– **demokracja fasadowa** 137
– **demokracja lokalna** 44, 171, 184, 186, 217, 240
– **demokratyzacja** 40, 41, 100, 104, 123, 165, 187, 212, 318
– **osobowość demokratyczna** 108, 139
– **ustrój (ład) demokratyczny** 90, 94, 95, 99, 100, 123, 125, 126, 132, 142, 150, 155, 167, 201, 211, 214, 218, 237, 300
– **wartości demokratyczne** 97, 122–133, 141, 142, 144, 214
- dobrobyt** 7, 9, 197, 203, 205–208, 221, 226, 229, 235, 240, 292, 316
zob. też: **zasoby**
- działacze** 14, 104, 122, 209
– **działacze lokalni** 72, 124, 128–131, 133–136, 138, 145, 148, 179, 197
– **działacze osiedlowi (rad osiedlowych)** 53, 86, 131–135, 137, 162–164, 180, 201, 202, 233, 244, 247, 257, 267, 296, 300, 315–317, 320
– **działacze partyjni** 53
– **działacze samorządowi** 54, 58, 60, 73, 106, 116, 131–134, 140, 141, 162, 169, 174, 180, 183, 212, 243
– **działacze społeczni** 94, 131, 133
– **działacze spółdzielczości** 45, 51, 59, 115
– **aktywność działaczy** 136, 260
zob. też: **aktywiści**
- działania**
– **działania charytatywne** 32, 308
– **działania pozorne** 122, 128, 186, 194
– **działania zbiorowe** 15, 16, 59, 72, 73, 97, 102, 109, 111, 116, 118, 120, 124, 133, 154, 187, 188, 192–197, 199–202, 204, 205, 209, 223, 226–228, 233, 295, 306
– **działania na rzecz dobra wspólnego (publicznego)** 103, 104, 110, 111, 114, 226–229, 300
zob. też: **aktywność**
- dzielnica** 17, 24, 26, 32, 34, 55, 57, 58, 60, 80, 86, 92, 115, 156, 213, 240
– **podstawowa** 21–23, 206
– **stara** 27, 58, 153, 156, 157, 159
– **definicja dzielnicy** 9, 17–19
– **dzielnicy samorząd** 29, 40, 41, 45, 47, 49, 50, 54, 60, 61, 64, 65, 69, 72, 119, 133, 137, 150, 212
– **przestrzeń dzielnicy** 18, 19, 23, 26–28, 80, 160
– **rada dzielnicy** 10, 16, 23, 28, 29, 61, 241, 251, 261, 311–313, 317, zob. też: **rada osiedla**
zob. też: **osiedla**
- elita** 109, 129, 137, 139, 218
– **elita intelektualna** 35, 103
– **elita lokalna** 107, 121, 123, 124, 129, 136, 137, 139–145, 174, 182, 186, 187, 216, 300
– **elita polityczna** 137, 140, 187
– **„wymiana (krążenie) elit”** 130, 137–140, 187, 207
zob. też: **radni osiedlowi, aktywiści**
- głosowanie „nogami”** 219
- governance** 7, 31, 98, 237, 315
- grantowy system** 68, 69, 225, 226, 245, 261–265, 270, 275, 287, 304–306, 310, 312, 314
– **konkurs grantowy** 262, 287, 306, 311, 314
- IAD (Institutional Analysis and Development)** 98, 166
- instytucja** 99, 158, 167, 205, 207–210, 230, 243, 296

- instytucja formalna 176, 233, 234, 293, 303, 304
 - instytucja lokalna 114, 208
 - instytucja pośrednicząca 101, 105, 192, 199
 - instytucje rozumiane jako organizacje 9, 42, 155, 160, 184, 233
 - definicja instytucji 9, 30, 114, 152, 159, 207, 232-235, 241
 - działanie instytucji 30, 40, 50, 109, 113, 128, 147, 148, 154, 157, 163, 169-172, 179, 186, 187, 203, 207-210, 222, 232, 234, 235, 253, 294, 309-312, 315
 - efektywność instytucji 224, 225, 237
 - infrastruktura instytucjonalna 82, 88, 125, 127, 131, 190, 207, 219, 235, 236, 298, 303, 309, 313
 - instytucjonalizacja 77, 140, 163, 166, 170, 171, 178, 185-187, 234, 320
 - nowy instytucjonalizm 9, 12, 30, 123, 141, 166, 177, 184-186, 215, 222, 225, 231-234, 241, 316
 - podejście instytucjonalne 10, 21, 30, 166, 167, 185, 187, 195, 206, 213, 215, 223, 224
 - samorząd jako instytucja 21, 28, 43, 49, 61, 120, 154, 161, 162, 166, 168-179, 172-176, 180, 184, 192, 222, 291
 - w osiedlu 7, 14, 21, 25, 61, 104, 158, 196, 206, 208, 209, 214, 215, 220, 226, 236, 246, 250, 253, 261, 267, 272, 273, 289, 299, 303, 306, 317
 - wielość instytucji (typy) 42, 112, 125, 140, 152, 154, 184, 234
 - wybór instytucjonalny 9, 146, 207-209, 214, 215, 222-225, 241, 273, 289, 295
 - zmiana instytucjonalna 186, 225
 - „zła instytucjonalizacja” 174, 186
 - zob. też: IAD
- integracja** 57, 59, 88, 114, 151, 155, 194, 195, 198
- integracja normatywna (i funkcjonalna) 58, 77, 87, 147, 155, 168, 171-173
 - integracja pionowa (i pozioma) 183, 234, 315
 - integracja w osiedlu 20, 39, 49, 52, 57, 58, 73, 84, 87, 160, 162, 166, 173
 - dezintegracja 31, 58, 79, 81, 297
 - poziom integracji 58, 77, 105
- interes** 105, 109, 128, 181, 188, 192, 204, 216, 217, 220, 221, 230, 240, 247, 292, 301
- interes jawny i ukryty 199, 216
 - interes lokalny 143, 144, 179, 201
 - interes obiektywny 40, 216, 221
 - interes publiczny (a prywatny, indywidualny) 98, 120, 127, 131, 137, 143, 145, 158, 167, 181, 190, 191, 216, 217, 229, 256, 294, 298, 303, 319
 - interes zbiorowy (wspólnota interesów) 18, 23, 54, 97, 103, 105, 109, 125, 137, 150, 168, 170, 175, 180, 181, 183, 188, 193, 226, 227, 236, 248, 250, 300, 318, 320
 - interesy transgresyjne 136
 - artykulacja interesów 61, 118, 133, 199, 220, 294, 297, 313, 314
 - grupy interesów 98, 99, 101, 102, 121, 181, 197, 199, 216, 236, 250, 297
 - konflikt (rozbieżność) interesów 50, 297, 298, 313
 - reprezentacja interesów 137, 175, 178-181, 187, 190, 192, 216, 222, 229, 293, 294, 299, 302, 310, 321
- inwestycje** 28, 32, 50, 71, 80, 127, 182, 184, 198, 227, 275, 290, 293, 296, 302, 304, 306, 307, 314, 315, 320, 321
- inwestycje infrastrukturalne 53, 116, 127, 151, 291
 - lokalizacja inwestycji 99, 116, 127, 141, 313
 - „manewr inwestycyjny” 182
 - zob. też: potrzeby, zasoby, preferencje
- Karta Ateńska** 32, 34
- klientelizm** 108, 126, 175, 181, 187, 207
- kliki** 109, 126, 211, 223, 234, 298, 299, 305, 312, 318
- komitet**
- blokowy/domowy 43, 45-47, 49, 52-54, 69, 115, 116
 - budowy/na potrzeby inwestycji 110, 255, 290
 - obywatelski (KO) 101, 118, 121, 132, 199, 222

- osiedlowy/dzielnicowy 42, 43, 46, 47, 50, 52-54, 70, 118, 130, 133, 162, 168, 173, 224, 243, 296, 298, 299
- rodzicielski 255
- sklepowy 53, 173
- definicja komitetu 224, 296, 297

- kontrola społeczna 19, 21, 58, 73, 81, 82, 85, 89, 90, 146, 151, 155-157, 171, 172, 185, 196, 205, 208, 232, 313
- kontrola nad zasobami 230
- agendy kontroli 43, 83, 152, 156-158
- egzekucja kontroli 69, 89, 114, 151-154, 157
- funkcja kontrolna 20, 21, 46, 49, 83, 86, 87, 90, 114, 115, 152, 153, 176, 293
- zob. też: patologia społeczna

- kooptacja 137, 139, 298, 312, 316

- koszty transakcyjne 126, 127, 229, 232, 234, 237, 306, 312

- koszty zewnętrzne 127, 233, 238, 294, 315

- legitymizacja 101, 119, 295, 296, 299

- ład społeczny 19, 73, 74, 91, 92, 94, 132, 146, 147, 151, 154-156, 158, 159, 167, 204, 208

- media 98, 102, 313, 314, 316
- zob. też: prasa osiedlowa

- miasto 9, 27, 35, 36, 38, 45, 56, 60, 75, 78, 81, 88, 91, 110, 119, 139-141, 242, 315
- aktywność/uczestnictwo mieszkańców miasta 13, 43, 101, 104, 107, 116-122, 149, 163, 197
- badania dotyczące miasta 12, 16, 17, 22, 23, 31, 52, 71, 72, 79, 147, 152, 153, 166, 179, 195, 197, 213, 215, 219, 221, 242, 243
- budżet miasta 8, 9, 68, 274, 275
- centrum miasta 17, 24, 38, 55, 57, 80
- dzielnice/osiedla w mieście 12, 15, 19, 21, 25, 29, 30, 41, 49, 52, 53, 62-72, 81, 137, 225, 232, 242, 250, 256, 280, 281, 284-287, 289, 295-299, 302, 304, 307, 308
- funkcjonowanie miasta/życie w mieście 7, 29, 30, 33, 42, 56, 76-78, 83, 85, 86, 88, 100, 120, 151, 152, 156, 157, 160, 188, 189
- jako system 25, 160-165
- miasta Lubelszczyzny 116, 147, 148
- miasta śląskie 22, 52, 152, 153, 156
- miasto a wieś 25, 46, 59, 76-78, 87, 116, 120, 189, 195, 199, 290, 291
- mieszkańcy miasta 18, 22, 55, 87, 130, 249, 272
- percepcja miasta 79-85
- podział administracyjny miasta 22, 40, 41, 46, 212, 248
- postawy wobec miasta 28
- przestrzeń miasta 13, 14, 17, 18, 26, 32, 42, 57, 87, 151, 168, 247
- przestrzeń symboliczna miasta 24
- rada miasta 214, 215, 224-226, 231, 232, 241, 242, 250, 261, 263, 266, 273, 274, 289, 297, 306, 310-313
- samorząd w mieście 7, 8, 43, 46, 60-62, 115, 162, 163, 172, 180, 181
- spółdzielnie w miastach 45, 70
- upadek (kryzys) miasta 23, 31, 60, 81, 93, 151, 182, 239
- urząd miasta 9, 14, 62, 64, 67, 120, 161, 243-245, 248, 251, 254, 256, 259, 261, 263, 264, 268, 272, 275, 303, 307, 311-313
- wizje/koncepcje miasta 24, 31-34, 36, 38, 40, 49, 76, 209
- władze miasta 134, 140, 162, 261, 267, 268, 270, 315
- wspólnoty w miastach 23, 29, 42, 43, 92, 155
- współpraca rad osiedli z miastem 263, 270-274, 301, 308, 317
- zarządzanie miastem 31, 166, 170, 183, 187, 194, 198, 202, 209, 238, 248, 315, 318, 320
- zob. też: więź społeczna w miastach; rada miasta, osiedle

- mieszkanie 24-28, 33, 36, 37, 39, 44, 48, 55, 56, 59, 72, 73, 80, 84, 85, 120, 158, 190, 194, 206, 207, 209, 211, 265

- mobilizacja społeczna 95, 97, 98, 109, 119, 129, 133, 167, 168, 190, 191, 197, 198, 202, 216, 226, 227, 230, 250, 296, 298, 319
- zasobów 190, 191, 199, 238, 303

obszar naturalny 21-24, 206

oligarchia 174, 186, 187, 223

osiedle

- osiedle komunalne 78, 166, 173, 243
- osiedle mieszkaniowe 37, 56-58, 77, 79, 88, 89

- osiedle peryferyjne 82

- osiedle robotnicze 44, 46

- osiedle społeczne 21, 33-36, 38, 39, 41, 44, 170

- osiedle spółdzielcze 11, 37, 39, 42-45, 56, 134, 243

- osiedle w świadomości społecznej 23, 77, 79, 80

- osiedle w ujęciu instytucjonalnym 21, 25, 209

- osiedle zamknięte (*gated community*) 18, 56

- badanie osiedli 10-13, 16, 17, 26, 71-73, 93, 94, 165

- definicja osiedla 17-20

- działania społeczne (aktywność) w osiedlu 59, 109, 113-119, 122, 123, 130, 131, 135, 161, 195, 200-205

- funkcjonowanie osiedli 49-53, 58, 59, 103, 136, 151-154, 157-160, 210-212, 250-253, 261-274, 297-299, 321

- ideologia osiedli 12, 31-33, 36-38, 42, 56, 69, 71

- infrastruktura osiedlowa (też usługi) 27, 28, 33, 38, 51, 52, 54-56, 114, 161-165, 249, 310, 315

- kryzys osiedli

- model działania osiedla 16, 19, 213-238

- postawy społeczne wobec osiedla (też identyfikacja) 18, 27, 59, 89, 152, 154, 176, 190

- procesy demograficzne w osiedlach (też „młode osiedla”) 24, 57, 59, 82, 160

- przestrzeń osiedla (też centrum) 25, 26, 57, 76, 80, 81, 89, 160, 247

- samorządność osiedlowa 40-43, 45, 47-51, 60-70, 88, 145, 152, 154, 161-199, 202-205, 211, 213, 214, 224, 239

- samowystarczalność (odrębność) osiedli 24, 25, 29, 30, 162

- tworzenie osiedli 248, 267

- umocowanie prawne osiedli 40, 46, 61

- wielkość osiedli 13, 24, 39, 81, 87, 250, 266, 281-290, 292-295, 317

- wspólnota osiedlowa 24, 25, 36, 43, 49, 52, 76, 82, 90, 129

- zasoby osiedli 274-281

- życie społeczne w osiedlu 10, 14, 16, 38, 42, 56-59, 75-79, 80-94, 109, 127, 128

zob. też: rada osiedla; więzi, komitet, administracja, samorząd osiedlowy, działacze

oportunizm 135, 229, 232

parafia 24, 45, 95, 117, 120, 156, 157, 192, 255, 259, 264, 265, 270-272, 275, 285-289, 303

paternalizm 120, 121, 151, 178, 201, 207, 229, 237, 298, 306

path dependance 30, 40, 127, 222, 223, 225, 235, 293, 300, 305, 306

patologia społeczna w osiedlach 72, 73, 78, 82, 113, 141, 151-159, 204, 208

- patologia organizacyjna 187

- zwalczanie patologii 151, 152, 154, 159

- źródła patologii 76, 77, 153, 154, 157

patronaż 108, 146, 198, 306, 310, 313

podmiotowość 45, 46, 72, 73, 100, 123, 137, 145-151, 154, 155, 182, 194, 203, 208, 210, 224

- podmiotowość adaptacyjna (i kreacyjna) 121, 147

- upodmiotowienie 106, 138, 145-150

potrzeby społeczne 128, 143, 151, 216, 221

- potrzeby indywidualne 107, 220

- potrzeby inwestycyjne/infrastrukturalne 80, 160, 192, 197, 209, 290, 291, 310, 315

- potrzeby lokalne 40, 97, 105, 138, 161, 170, 177, 179, 182, 187-189, 192, 194, 196, 219, 248-253

- potrzeby mieszkaniowe (bytowe) 28, 45, 130, 189, 190, 192

- potrzeby mieszkańców 7, 15, 19, 34, 39, 73, 101, 170, 174, 192, 206-209, 214-216, 222, 226, 239, 240, 246, 297, 308

- potrzeby osiedlowe 23, 72, 92, 130, 131, 163, 209, 216, 251, 252, 289, 309
- potrzeby społeczne (też: towarzyskości, uczestnictwa) 24, 35, 86, 91, 95, 107, 158, 160, 175, 176, 195, 301
- agregacja potrzeb 188, 203
- deprywacja potrzeb 146
- typy potrzeb (też przykłady) 40, 217, 228, 251, 253, 254, 283-289, 294
- ujednoczenie potrzeb 35, 55, 56, 109, 179, 188-190, 206, 216, 290
- wskaźnik potrzeb 248, 249, 252, 276
- wyrażanie (artykulacja, transmisja) potrzeb 40, 51, 130, 148, 164, 168, 179, 188, 189, 215, 224, 236, 241, 249, 250, 292, 310, 311
- zaspokajanie potrzeb 7, 9, 10, 13, 15, 21, 26, 37, 40, 51, 55, 71, 116, 117, 123, 168, 170, 176, 187-192, 203, 205-208, 213-215, 220, 222, 226, 230, 231, 236-241, 276-278, 280, 281, 291-294, 309-314
- zmiany potrzeb 238, 287, 288, 311
- różnicowanie potrzeb 55, 82, 168, 170, 209, 210, 219, 251, 317
- zob. też: preferencje, zasoby

- prasa osiedlowa** 35, 265-267, 270, 271, 279, 303, 304, 310, 312

- prawa własności** 37, 44, 45, 89, 92, 161, 204, 215, 223, 224, 235, 241, 249, 264, 273, 274, 309, 316
- własność państwowa 48
- własność prywatna/publiczna 32, 36, 38, 39, 65
- własność społeczna 210, 213
- własność spółdzielcza 44-46, 48, 55

- preferencje** 112, 149, 216-221, 239, 248, 250, 292
- zob. też: potrzeby

- protest** 47, 94, 102, 118, 125, 126, 194, 196, 201, 204, 297, 302, 306, 314

- przestrzeń** 13-16, 91, 93, 166, 195, 206, 208, 216
- przestrzeń fizyczna 22, 107, 195, 206, 215
- przestrzeń mieszkania 25-27, 39
- przestrzeń osiedla/miasta 18, 19, 21, 22, 25-29, 32, 36, 39, 73, 76, 80, 81, 160, 166-168, 188, 206, 219
- przestrzeń prywatna (i publiczna) 28, 80, 89, 146, 148, 222
- przestrzeń społeczna 18, 56, 85, 114, 195, 211
- przestrzeń urbanistyczna 18, 81, 107
- organizacja przestrzeni (i dezorganizacja) 20, 22, 24, 28, 56, 57, 59, 69, 76, 80-82, 219
- planowanie (zagospodarowanie) przestrzenne 28, 34, 38, 41, 58, 95, 99, 104, 118, 127, 184, 199, 204, 249, 273, 291, 302
- procesy w przestrzeni/atrybuty przestrzeni 27, 72, 87, 127, 151, 206, 209, 222, 240, 289
- waloryzacja/percepcja przestrzeni 23, 24, 26, 27, 74, 80, 81, 83, 160, 195, 215
- zachowania przestrzenne 26, 97, 101, 160, 193, 194, 309
- zob. też: strefa pusta, miasto, osiedle

- pułapka brakującego bohatera** 111, 319

- radę osiedli** 8, 14-16, 28, 30, 41, 47, 60, 103, 242, 244, 255, 309
- badania rad osiedli 8, 9, 11, 13, 178, 240, 242, 244, 245, 309
- definicja rad osiedli 9, 10, 28, 29
- działanie rad osiedli 8, 12, 23, 28, 49, 53, 62, 64, 86, 181, 210, 211, 238, 240, 250, 253, 255-259, 262, 265-276, 278, 284, 290, 295-299, 303-311, 313-317, 321
- koszty rad osiedli 237, 238
- kształt/model rad osiedli 11, 12, 30, 60, 61, 62, 213-215, 224, 231, 238, 240, 241, 244, 250, 258, 285, 291, 295, 296, 298, 301, 306, 314, 318
- liczba rad osiedli 47, 54, 61, 64-66, 246
- partnerzy rad osiedli 226, 265, 270-272, 289, 303, 313, 320
- posiedzenia rad osiedli 267-270
- skład rad osiedli 52, 120, 257, 263, 267, 296, 310
- system rad osiedli 7, 8, 71, 241, 246-248, 270, 273, 287, 289, 294, 311
- tworzenie rad osiedli 8, 9, 41, 61-63, 65, 66, 222, 224-226, 240, 242, 246, 248, 250

- wybory rad osiedli 40, 61-65, 67-69, 250, 251, 266, 292, 296, 299
- wydatki rad osiedli 244, 276
- zadania (funkcje) rad osiedli 8, 13, 47, 104, 215, 220, 222, 224, 240, 241, 250, 251, 258, 261, 273, 291, 295, 297, 299, 303, 307, 312-314, 316, 317, 320
- zasoby rad osiedli 68, 209, 214, 222-225, 231, 232, 236, 241, 249, 273-275, 295, 296, 302, 308, 311, 316, 317
- zaspokajanie potrzeb przez rady osiedli 7, 9, 10, 13, 205, 213, 226, 238, 240, 250, 280, 281, 291-294, 311, 312, 314
- znajomość rad osiedli 12, 178, 210, 301
- zob. też: rada narodowa, rada miasta, radni osiedlowi

- rada narodowa** 43, 45-47, 50, 130, 161, 183, 222

- rada miasta/gminy** 61, 64, 132, 138, 139, 192, 214, 222, 224, 248, 261, 289, 297, 306, 312, 313

- radni osiedlowi (oraz gmin)** 14, 119, 121, 125, 192, 208, 251, 256, 257
- badania dotyczące radnych 13, 101, 119, 132, 133, 207, 244, 254, 296
- doświadczenie radnych 129, 136, 138, 141, 142, 187, 303, 306
- działania radnych 61, 137, 178, 180, 187, 215, 253-258, 265, 267-270, 272, 275, 292, 296, 298, 300-305, 307, 310
- fikcyjni radnych
- liczba radnych 9, 129, 139
- motywacje radnych 132, 256, 293, 307, 311
- opinie radnych 23, 248, 249, 251, 253-255, 259-264, 272-275, 277, 280, 281, 290, 291, 302, 308
- postawy radnych 103, 121, 125, 136, 142, 179, 181
- radni jako bariera 287, 288
- radni w systemie osiedlowym 246, 248, 253, 261, 263, 264, 284, 288, 289, 291, 296, 302, 303, 307, 310-314, 320
- rola społeczna radnych 120, 134, 136, 138, 164, 183, 187, 214, 226, 229, 240

- samoorganizacja** 7, 62, 97, 100, 101, 103, 108, 119, 129, 155, 300

- samorząd terytorialny** 40-43, 60, 71, 149, 166, 167
- aspekt instytucjonalny samorządności 40, 166, 168, 170, 174, 184-192, 309
- badania dotyczące samorządności 10, 71, 96, 167
- działanie samorządu terytorialnego 34, 60, 101, 102, 129-145, 148, 166, 167, 188, 236
- odrodzenie samorządu 8, 30, 40, 60, 70, 90, 118, 119, 122, 129, 147, 204, 222, 291, 299, 300, 307
- organy samorządu terytorialnego 46, 47, 176
- samorząd terytorialny a rozwój lokalny 60, 129
- samorząd gminny, powiatowy, wojewódzki 97, 170
- samorządność a demokracja 100, 121, 167, 171, 184
- samorządność 32, 41, 146-148, 166, 168, 177, 193
- upaństwowienie samorządności terytorialnej 43, 109, 182
- ustawa o samorządzie terytorialnym 8, 9, 16, 19, 28, 40, 41, 60, 61, 138, 219
- ustrój samorządowy 40, 99
- wspólnota (społeczność) samorządowa 60, 72, 90, 117, 161, 168, 203
- źródła samorządności terytorialnej 40, 43, 45, 166, 167
- zob. też: działacze, wybory, elity, samorząd osiedlowy, administracja

- samorząd osiedlowy**
- aspiracje samorządowe 146, 162, 174, 176, 183
- badania dotyczące samorządności osiedlowej 161, 169, 172, 203, 209, 239
- bariery samorządności osiedlowej 163, 164, 174, 261, 272
- działanie samorządu osiedlowego 21, 48-54, 58, 60-69, 116, 154, 161, 162, 164, 170, 172, 174-179, 181, 205, 211, 212, 224, 242-245, 267, 286, 295, 307, 317

- idea samorządu osiedlowego 21, 38, 41, 43, 52, 72, 73, 152, 154, 168, 169, 172, 173, 176, 180
 - jednostki pomocnicze gminy (samorząd pomocniczy) 7, 8, 14, 21, 28, 29, 61, 213
 - kształt samorządu (w tym forma hybrydalna) 42, 47, 48, 70, 173, 180, 182, 203
 - model samorządu 21, 52, 73, 161, 165, 169, 213-238
 - organy samorządu osiedlowego 50-52, 70, 88, 161, 162
 - postawy wobec samorządu 115, 163, 174-176
 - samorząd dzielnicowy 49, 50, 61
 - samorząd komunalny 43, 166
 - samorząd lokatorski 44, 166
 - samorząd mieszkańców 41, 43-46, 50, 51, 120, 162, 163, 172, 174, 180, 212
 - samorząd społeczny 47, 49, 100, 168, 172, 193
 - samorząd spółdzielczy 43, 47, 53, 166, 170
 - stymulatory samorządności 163,
 - zadania (funkcje) samorządu 35, 82, 154, 163, 169-175, 180, 203
 - znajomość (percepcja) samorządu 50, 53, 154, 158, 163, 164, 176, 177, 180, 183, 213, 243
- zob. też: wybory, rady osiedli, radni osiedlowi

- sąsiedztwo** 11, 25, 76, 85, 87, 88, 103, 117, 148, 190, 302
- sąsiedztwo utajone 58, 78
 - dystans sąsiedzki 26
 - funkcje sąsiedztwa 27, 86, 152
 - jednostka sąsiedzka 19, 32, 33, 37, 80
 - konflikty sąsiedzkie 53, 227
 - stosunki sąsiedzkie 22, 49, 58, 59, 73, 75, 76, 78, 82, 85, 86, 88, 293
 - typy sąsiedztwa 85, 86
 - upadek (wytwarzanie) sąsiedztwa 77, 78, 82, 85-88
 - więź sąsiedzka 34, 36, 39, 58, 59, 76-78, 81, 83, 85, 86, 108, 114, 203, 228
 - wspólnoty sąsiedzkie 87, 101, 104, 105, 227

sołectwo 9, 29, 41, 49, 60, 61, 64, 212, 222, 248

społeczeństwo obywatelskie 13

- idea społeczeństwa obywatelskiego 7, 16, 84, 101, 104, 126, 184, 203
 - inicjatywy obywatelskie 101, 103, 178
 - lokalne społeczeństwa obywatelskie 166
 - nieposłuszeństwo obywatelskie 102, 112
 - odbudowa społeczeństwa obywatelskiego 41, 100, 169, 171, 179, 186, 222, 291, 295, 300
 - uobywatelnienie 171
 - wychowanie obywatelskie (edukacja) 37, 95
 - zaangażowanie obywatelskie (aktywność, uczestnictwo, partycypacja, bierność) 7, 8, 62, 93-96, 99, 100, 103, 110, 112, 128, 142, 211, 217, 228, 230, 300
- zob. też: uczestnictwo; aktywność

spółdzielczość mieszkaniowa 10, 11, 21, 24, 25, 30, 31, 34, 37, 39, 42, 44-50, 54, 60, 69, 70, 76, 83, 181, 182, 242, 248, 255, 259, 264, 270-272, 275, 285, 286, 298-290, 303, 312, 315, 316

zob. też: osiedle, administracja, działacze

spółdzielczość spożywców 25, 50, 81, 133

strefa pusta 76, 88, 92

szkoła chicagowska 15, 17, 22, 23, 83, 151

uczestnictwo 72

- uczestnictwo lokalne 22, 93, 94, 97, 99, 101, 104, 109, 113, 114, 123, 176, 179, 186, 192, 299
- uczestnictwo mieszkańców 38, 44, 46, 118, 119, 126, 138, 142
- uczestnictwo w kulturze 84, 196
- uczestnictwo w organizacjach 23, 102, 108
- uczestnictwo w życiu publicznym 93, 95, 96, 98, 100
- bariery uczestnictwa 109, 110
- definicja uczestnictwa 95-100
- formalizacja uczestnictwa 104
- formy uczestnictwa 75, 93, 95, 99, 101-105
- funkcje uczestnictwa 21, 95, 97, 99, 123
- grupy (kręgi) uczestnictwa 35, 91, 227
- krytyka uczestnictwa 112, 113

- skala uczestnictwa 94, 99, 108, 115, 116, 143, 144
 - uwarunkowania uczestnictwa 96, 105, 107-110, 123, 126, 131, 200
 - wzory uczestnictwa 102, 126
- zob. też: aktywność, wybory, aktywiści

wielkie zespoły mieszkaniowe 38, 87
zob. też: przestrzeń

więzi 18-20, 23, 72, 75, 195

- więzi a kontrola społeczna 114, 151, 153, 205
 - więzi negatywne 79
 - więzi nieformalne 203
 - więzi obiektywne 74
 - więzi osiedlowe/miejskie 18, 20, 23, 35, 36, 42, 50, 52, 58, 75-80, 86, 88, 89, 107, 114, 153, 154, 168, 176, 200, 203, 206
 - więzi potencjalne 20, 147, 172, 243
 - więzi samorządowe 74
 - więzi spółdzielcze 76
 - brak więzi (rozpad więzi) 18, 58, 75, 76, 78, 79, 82, 88, 90, 181, 198
 - budowa (tworzenie) więzi 21, 36, 51, 52, 57, 59, 78, 80-82, 88, 196, 232
 - definicja więzi 20, 73, 74, 77, 90, 91
 - funkcje więzi 36, 73, 83, 84, 89, 97, 173, 205, 206, 256
 - jako zasoby 230
 - siła więzi 20, 23, 34, 35, 37, 39, 76-78, 80, 83, 84, 89, 90-92, 108, 123, 153, 154, 206, 228, 299
 - świadomość więzi
 - typy więzi 20, 73, 74, 76, 77, 79, 81, 74, 75, 96, 103, 176
- zob. też: więź społeczna w miastach, więź społeczna w osiedlach, sąsiedztwo

wybory (jako procedura) 23, 40, 47, 54, 61-70, 94, 95, 97, 101, 102, 105, 106, 108, 110, 112, 117, 121, 126, 128, 129, 133, 137-140, 142, 145, 149, 164, 165, 171, 176, 178, 180, 187, 218, 221-223, 236, 237, 239, 240, 242, 243, 245, 248, 250, 251, 253, 254, 257, 263, 266, 292-296, 298, 299, 302, 304, 310, 312, 320

- frekwencja wyborcza 13, 54, 62, 64-70, 117, 126, 171, 239, 245, 247, 248, 250, 251, 266, 267, 278, 279, 282, 285-288, 292-295, 299, 301, 304, 310, 320

zasoby 109, 208, 214, 215, 224, 225, 229-231, 303, 309

- zasoby finansowe 68, 274, 302
- zasoby mieszkaniowe 27, 47, 161
- zasoby naturalne 124, 223
- zasoby siły roboczej 184
- zasoby społeczne 124, 146, 190, 225, 226, 232, 303, 311
- zasoby spółdzielcze 47, 55, 206
- alokacja zasobów 113, 205, 207-209, 214, 215, 226, 231, 234-238, 241, 246, 253, 275, 280, 289, 294, 304, 311, 312
- brak zasobów 37, 70, 89, 174, 197, 209, 298, 299
- dostęp do zasobów 191, 192, 198, 220, 223, 241, 316
- dysponowanie zasobami (użytkowanie) 97, 104, 110, 113, 147, 209, 218, 223, 226, 250, 256, 290, 298, 301, 302
- mobilizacja zasobów 190, 191, 199, 238, 303
- transfer zasobów 106, 198
- wielkość zasobów 223, 228, 232, 320

zeloci 111, 227, 229, 301, 319

District councils: searching for a sense of local activity

Summary

In the book the question is considered whether district councils are an accountable representation of the urban communities and whether their activities satisfy the communities' needs. In the first chapter concepts, and ideologies of local urban life are presented. Also, an overview of local administrative structures is given for the Polish context. It is argued that urbanisation which brought social disorganisation provoked ideas of rational organisation of a city life.

In Poland, before the Second World War the social district (*osiedle społeczne*) was conceived and implemented. It combined urban planning with social emancipation. It was also treated as a background for the post-war, communist view of organising social life. In practice, the housing administration units were established in Polish cities but they played a marginal role. More important were housing cooperatives, which in Poland became exceptionally significant. This was due to the severity of housing problem and inefficiency of solving it through the direct state provision. Housing cooperatives were key actors in the cities' life. Moreover, the evolution of the organization of the cities' life resulted in the merger of cooperatives and local government structures. Eventually the local administration became a part of the united communist administration, and the borders between political, legal and economic realms were fuzzy.

The revival of the local government in 1990 brought a major change into the political system, constituting local governments as the legal unit. Thus the relation between local governments and central government and among local governments and citizens started to be based on the legal base. In this context district councils can be seen. They were treated as a measure of decentralisation reaching below the level of the local governments (*gmina*). The form and competences of the district councils were very generally formulated in the Local Government Act. Cities were cautious in giving them a significant role - except for some cases. As a result district councils received small budgets and little responsibilities. Also inhabitants showed little interest, as indicated by the low turnout in elections.

In the second chapter, theories and results of studies on districts and local democracy are reviewed. There are several topics and approaches which are reviewed. Social bonds are treated in a vast literature as an important characteristic of urban communities. It can be interpreted that due to the social bonds social control appears, which eventually improves welfare allocation and well-being. The stronger

social bonds the higher the level of community welfare. The nature of this relationship was not a subject of detailed investigation, however. Rather, the studies were focused on the social bonds *per se*, and they often dealt with the very question whether the social bond could be found in a particular context. The theoretical background of this approach was macro-oriented and general – not related to the local context. Another approach is focused on the natural areas. This concept aiming at distinguishing of an urban community from the environment, can be treated an attempt to define the concept of natural areas as basis for analyzing districts. The approach, however, is focused on the spatial dimension and the collective production of welfare lies outside the scope of further interest. Next field of investigation, the housing studies is directly related to the main question of the book. The departure point is the inhabitants' needs related to the urban environment – district. The studies were focused on the valuation of urban space, perception of housing the environment. However, institutional aspect of the city life and the needs and welfare were mostly ignored. The vast body of literature took participation and leadership as a starting point of the research on urban life. Mostly, the approach was based on the assumption that participation is valuable and beneficial for the city life and a society as a whole. Also, local activity was linked to the production of welfare. The studies do not offer a clear picture of urban life, however. For instance J. Turowski suggests high level of participation on local level while several other authors found apathy and weak public engagement. This line of research was mainly focused on public awareness. Although, some studies deal with institutional aspect, exploring patronage, paternalism, cronyism and similar phenomena, these studies were not linked to the social needs and the problem of communities' welfare. An extensive research program focused on local leaders was started in 1960s and led by J. Wiatr. At the beginning the research dealt with the relation between leaders and welfare of local communities. The emphasis was put on leaders and their attributes (especially their values, attitudes etc.) rather than on the institutional aspect of local life. Later, the exploration of the awareness was more significant. Although, some researchers (Jałowiecki, Hryniewicz, Lewenstein and others) worked on resources allocations and needs of local communities, these studies offered rather general results.

Within the research approach focused agency (podmiotowość) the inhabitants' influence on the institutional choices was investigated. The practical functioning of the institutions was hardly under the scrutiny, however. The very social drive towards self-control was treated as the main force in local life. The occurrence of agency was taken rather as an assumption than a thesis to be proven. Next approach deals with social norms and disorganisation of social order. In several studies J. Wódz considered institutional background and communities' well-being. Nonetheless, the reference point was the re-establishment of social order in a community rather than maximising of welfare. Starosta used the broader, constitutional notion of social order, and Wnuk-Lipiński showed adaptation of communities to centralised system.

Specific approach is taken by A. Turska and her team in studies on local government and local collective action. Needs of urban communities were treated as

closely related with collective action but institutions were finally the centre of interest. The approach offers a balanced framework, linking constraints resulting from institutional choices, models of social action, and social activity. The empirical analysis relied mostly on awareness research – on perceptions, values, attitudes. Less emphasis was put on the importance of resources. It could be understood taking into account the situation in Poland in 1970s and 1980s, when the research was undertaken. The basic infrastructural needs were not met at that time. Lack of resources, very limited autonomy in decision making influenced the situation of district authorities at that time.

Several conclusions can be drawn from the presented literature survey. The ideal city and the perfect democracy were usually the reference point of the analyses. Thus the distance between the ideal and the reality was investigated. It resulted in dominance (with some exceptions) of the diagnostic and static types of studies. Macro perspective was usually taken by researchers. Despite some concrete examples, little is known about the diversity of local needs, and occurrence of local conflicts. The literature suggested a marginal role of district authorities. The proportion of the "I do not know" answer in the questions on district councils is impressive and forces to presume that the issue was absent in the social life. The literature presented a largely negative picture of district authorities' operation. It was attributed to the constraints stemming from the foundations of the communist regime. It led to the macro level of the analyses, because even local troubles had finally their sources in the features of the communist system. Obstacles of local actions were attributed to the constitution of the whole system. This approach presents difficulties in the analysis of cities self-governance in a democratic regime, when the controlling power of the central government is much weaker, although the defects of local actions remained.

Despite a relatively optimistic view of J. Turowski, the general evaluation of the functioning of district councils is very critical. Most of the authors present a very poor performance of these units. Often operations of district authorities were assessed as pathological, bringing disruption to social life instead of benefits. Partially it could be attributed to the fact that an extreme shortage of housing supply, resulted in lack of mobility. Thus social bonds in the districts were based on contingent proximity of inhabitants, which have very little possibility to move. An inhabitant not satisfied with his or her neighbours had hardly any possibility to move.

Interestingly, researches conducted after the collapse of communism in 1990, suggest similarly weak performance of district councils. Studies showed inhabitants' lack of interest, and activists' reluctance to engage them. Legal regulations are criticized as too general and ambiguous. Main reforms demanded before 1990 as a basis for improvement of the district councils included: general democratization; leaving the inhabitants the decision on establishment of the council; promotion of the self-governmental culture. The change in 1990 met these demands, however the signs of progress are hardly noticeable. Thus, the radical, constitutional change implemented in 1990 replaced the old regime with the new order, but literature on district councils offers little understanding what changed in the functioning of the councils.

Further, in the third chapter a model is built, describing how district councils operate as a part of a wider system of a city's life. The model includes several parts, as follows: inhabitants; district councillors; institutions; resources; allocation of resources, and inhabitants' needs. In the focal point of the model the inhabitants' needs are positioned. The model does not assume the necessity of the precise description of needs. It is assumed however, that needs, goods and services are related. Moreover, needs are treated as diverse from individuals' perspective and in a spatial sense. Local leaders, the next element of the model, play an important role in representing inhabitants and as a guarantee of the satisfaction of inhabitants' needs. The relation between inhabitants and councillors is a result of a voting procedure. It is assumed that from inhabitants' point of view the decision to vote and the voting choice are driven by welfare maximisation. Further, district councils can be treated as a device for allocation of resources in order to satisfy the inhabitants' needs. The next element of the model are the resources. Their diversity is not the focus of the study and decision on their level of provision lies outside the decision power of the district councils - it is set by the city council.

Institutions, next element of the model are understood in the way worked out within new institutionalism, as humanly devised constraints that shape human interaction. In the context of the book institutions comprise of ways of generating information on the needs, methods of generating projects, and any customs of organising the activities concerning needs satisfaction. Additionally, the city council and institutional choice are additional elements influencing operations of the system. Institutional choice encompasses main decisions, establishing framework for operations of district councils. The decisions concern any changes in: legal regulations; methods of establishing district councils; modifications of procedures; methods of voting; allocation of property rights; allocations of resources given for district councils. These elements are interrelated and constitute a feedback loop. Through the district councils the allocation of resources takes place. It influences inhabitants' needs, and information about the needs is transmitted back to the system. Consequently, a new resource allocation takes place, which again changes the needs of inhabitants. Detection of such feedback can be treated as an argument that the system of district councils contributes to satisfaction of inhabitants' needs.

The model is scaled for the level of a city. It aims at recognising the sensitivity of the system for changes in inhabitants needs. However, it is not the formal model, since the precise data and functions describing the relations between the elements are not available. Thus it is a descriptive model, allowing only for some explanations. It is based on the shape of district councils which can be found after 1990. However, it could be possible to apply it also to the system that existed before 1989. The model takes advantage of the ideas developed by A. Turska and B. Gąciarz. However, contrary to Turska's approach, the model is not focused on awareness. Similarly to Gąciarz's idea the model is based on the institutional approach. It differs from Gąciarz's in respect to the level of determination, which is set on the lower level. Gąciarz emphasizes the role of democratic order and democratic values, while in the model proposed in the book, the model is based on a relatively isolated system

and basically refrains from taking variables from macro level. At the same time attributes of the geographically understood space are considered in a very limited way.

Studies about district councils show their diversity in Polish cities. The research was not aiming at a broad description of district councils system functioning for all Polish cities. A case study is a starting point of the investigation. The model was set up and in order to conduct more precise analysis it has to be calibrated and made more comprehensive.

Finally, the results of the research conducted on the model basis are presented and conclusions are offered. The research was done for Poznań and Kalisz mainly. The data collection included both qualitative and quantitative data. Semi-structured interviews with district councillors were conducted, the data base containing all the spending in the years 1999–2003 was prepared, personal observation and analysis of documents were done. Initial data and the literature review suggested that an answer to the question whether district councils are a genuine and accountable representation of the urban communities and whether their activities serve the satisfaction of communities' needs is negative. The research conducted in Poznań and Kalisz leans to sustain the initial assertion. The Polish self-governmental reform of 1990, which brought revival of the district councils, was based on the Western democracies model. It was an attempt at decentralisation with a flavour of suspicion towards the social engineering. The authors of the self-governmental reform introduced in 1990 shared an optimistic view that decentralisation would be beneficial for local communities. The allegation was based on observed weaknesses of the centralised, communist regime. The alternative was seen in the democratic countries. Although the expectations connected with the local governments in Poland proved plausible, on the level of district councils the results are disputable. The social processes on this level are complex and the use of legal measures involves the use of certain institutional resources: individual and social patterns of behaviour, tradition, experience etc. These resources were very weak because of the Second World War and the communist period. However, district councils were not established after 1990 in a vacuum. The constitutional change opened a new space for local activity. Thus the research dealt with a kind of social experiment.

The essential issue explored in the book dealt with the relation between needs of a local urban community and the operations of district councils and especially with the allocation of resources by these units. Such approach refers to the traditions of research on district councils which have been carried since 1960s. The idea of the research presented in the books had an ambition not only to elaborate processes *hic et nunc* but also to offer a broader perspective.

The analysis showed that at the level of districts the infrastructural needs dominate. Nevertheless, there is little connection between them and spending. The correlation is absent between needs and resources allocation (except the issue of public security), and spatial characteristics (except the type of buildings structures). Model assumed the transmission of the needs through the election procedure. Assuming diversity of needs between districts, also turnout would have been varied. It was not

corroborated either (except connection between needs and human relations – conflicts, lack of activity etc.). Another element of the transmission of needs is district councillors. In Poznań it is a considerable number of people, but a large proportion of them are inactive. Thus the representation is weak (additionally the turnout is low). On the institutional level, which shapes the patterns of behaviour, analysis of financing through the grant system showed the unified outcomes – similarity of undertaken actions. At the same time the system is relatively independent of the other elements constituting the district councils – there is no differentiation taking into account the size of a district (number of inhabitants), and turnout. At the same time the patronage was detected – a district having a city councillor in the district council had a bigger chance to win a grant. The main channel of information share was the district newspapers. They had many forms and were disseminated in various ways. However, an influence of publishing a newspaper on needs transmission has not been found. Concerning the meetings of district councils it was found, that they were conducted smoothly, and procedural problems were not detected. Cooperation with local partners were diverse. Among barriers the legal system was emphasized. It was not varied among districts thus it could be treated as universal. According to the assumptions the institutions function for the sake of resources allocation. However, the districts' resources are very limited. Production of social capital which could be used by the councils is also limited. Councillors are often frustrated and consider themselves as marginalised both by the city and inhabitants.

Taking into account the feedback mechanism, the analysis suggests the particular elements of the system work independently. Thus, there is no reason to sustain the thesis that district councils help to satisfy inhabitants' needs. The question appears what is the function of the district councils then? This issue requires more elaboration. However, they work as a platform for conflicts resolution, they play a certain role in investment location. They also build links between the authorities and inhabitants which provides to inhabitants a better chance to participate in the decision making process. Without a district councils system inhabitants' influence would possibly be weaker, but the research conducted showed that functionally district councils cannot be treated as an accountable representation of the urban communities and their activities hardly serve the satisfaction of communities' needs.



Z545265