

PIOTR MATCZAK, AGNIESZKA FIGIEL

SUKCESY I PORAŹKI JEDNOSTEK POMOCNICZYCH SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W POZNANIU I KALISZU W OPINIACH ICH DZIAŁACZY

I. WSTĘP

Badacze miasta zwracają uwagę na pewną sprzeczność w życiu miejskim: z jednej strony miasto zawsze stanowiło wspólnotę społeczną i polityczną, z drugiej – współczesne miasta cechują się zanikiem więzi społecznej. Kwestia, czy w mieście współczesnym możliwe jest odrodzenie tej więzi, czy możliwe jest istnienie wspólnot, była jednym z najważniejszych tematów podejmowanych przez socjologów miasta. W Stanach Zjednoczonych dyskusja dotyczyła zwłaszcza pojęcia „sąsiedztwo” (*neighborhood*) oraz związana była z projektowaniem jednostek mieszkalnych. W powojennej Polsce problem mieszkaniowy wiązał się z rozwojem spółdzielczości oraz nowych osiedli mieszkaniowych opartych na założeniach modernistycznej architektury. Jednocześnie jednak nawiązywano do prac C. Perry’ego, który stworzył koncepcję osiedla mieszkaniowego, gdzie możliwe będzie odrodzenie więzi wspólnotowych charakterystycznych dla małych miasteczek.

Gwałtowne procesy urbanizacyjne w powojennej Polsce oznaczały migrację ze wsi do miast, często wiążącą się z poprawą warunków życia, lecz niosły ze sobą także dezorganizację społeczną. Zrodziły też pytanie: jak funkcjonują nowe osiedla? Badania Turowskiego dowodzą, że w osiedlach spółdzielczych dochodziło do wytwarzania się swoistej więzi społecznej¹. Autor ten wskazuje na kluczowe znaczenie osiedlowych struktur samorządowych – ich działanie sprzyjało tworzeniu więzi. Podobnie Wałęjko pozytywnie ocenił działanie samorządu spółdzielni (warszawskiej spółdzielni Osiedle Mokotowskie)².

Status struktur samorządowych na poziomie osiedlowym był w powojennej Polsce dość niejasny. Zawadzki dowodził, że samorząd osiedlowy i komitety blokowe, jako instytucje odrębne od organów państwa, stanowiły element demokracji bezpośredniej³. Ważną rolę odgrywały także spółdzielnie. Wałęjko traktuje

¹ J. Turowski *Osiedle im. A. Mickiewicza w Lublinie jako nowe środowisko społeczne w wielkim mieście*, w: *Studia socjologiczne i urbanistyczne miast Lubelszczyzny*, red. J. Turowski, Wydawnictwo Lubelskie, Lublin 1970, s. 113; idem, R. Mitaszko, *Spółdzielcze osiedle mieszkaniowe. Monografia socjologiczna osiedla im. A. Mickiewicza Lubelskiej Spółdzielni Mieszkaniowej*, ZW CZSR, Warszawa 1969, s. 74-81.

² J. Wałęjko, *Współzycie mieszkańców w spółdzielczym osiedlu mieszkaniowym*, ZW CZSR, Warszawa 1965, s. 175-179.

³ S. Zawadzki, *Samorząd społeczny mieszkańców w miastach*, w: *Samorząd spółdzielni mieszkaniowych w ogólnym systemie społecznego samorządu mieszkańców miast*, ZW CZSR, Warszawa 1965, s. 25-26.

spółdzielnię jako rodzaj samorządu terytorialnego, nie zaś jako specyficzny typ przedsiębiorstwa⁴. *De facto* organy spółdzielni pełniły rolę reprezentacji pewnej zbiorowości terytorialnej⁵.

Przeprowadzone w 1963 r. w Warszawie badania komitetów blokowych ujawniły niesprawne działanie tych instytucji⁶. Na słabości działania rad osiedlowych lub wręcz brak ich działania wskazywał także Majewski⁷.

Oczywiście, rady osiedlowe i komitety blokowe stanowiły praktycznie część ogólnej administracji państwowej. Działacze osiedlowi (podobnie zresztą jak spółdzielczy), o ile nie byli bezpośrednio związani z PZPR lub strukturami władzy, skłaniani byli do przystąpienia do organizacji politycznych. Zresztą z inicjatywą tworzenia organów samorządu występowały najczęściej organy ogólnej władzy państwowej. Takie zadania stawiano np. przed jednostkami Frontu Jedności Narodu.

Mimo że niektóre badania wskazywały na pozytywne zjawiska w życiu osiedli (zwłaszcza na wyłanianie się więzi osiedlowej), większość badaczy przyjmuje krytyczne stanowisko wobec funkcjonowania organizacyjnych form życia lokalnego. Turska wskazywała, że przed 1990 r. doszło do monopolizacji działań terenowych organów władzy państwowej na rzecz środowiska lokalnego⁸. Starosta zwraca uwagę na biurokratyczny charakter inicjatyw społecznych, które rzadko wychodziły od mieszkańców⁹. Jałowiecki wskazuje na wyalienowanie polskich obywateli wobec władzy lokalnej¹⁰. Kurczewski dostrzega skrupowanie, sztuczność i klikowość władz lokalnych w komunistycznej Polsce¹¹.

Odrodzenie samorządu terytorialnego w Polsce 1990 r. przyniosło z pewnością upodmiotowienie wspólnot gminnych. Interesujące wydaje się jednak pytanie, na ile dokonało się to także na poziomie sublokalnym (na poziomie osiedli).

Na podstawie ustawy o samorządzie terytorialnym gminy mogą tworzyć w miastach jednostki samorządu pomocniczego. Samorządy pomocnicze nie posiadają osobowości prawnej, ich działalność cechuje ograniczona samodzielność, pełnią funkcję pomocniczą względem samorządu gminnego. Ustawa o samorządzie terytorialnym mianem jednostek pomocniczych gminy określa sołectwa, dzielnice, osiedla lub inne struktury. W praktyce oznacza to, że na terenach wiejskich działają rady sołeckie, natomiast w miastach głównie rady dzielnic i osiedli.

Działanie jednostek pomocniczych może być traktowane jako przejaw subsydiarności. Zdecentralizowany sposób podejmowania decyzji oznaczać może większą elastyczność systemu zarządzania, lepsze dopasowanie do lokalnych potrzeb. Za istotę działania jednostek pomocniczych można uznać dbałość o dobro

⁴ J. Wałęjko, op. cit., s. 35-40.

⁵ J. Turowski, R. Mitaszko, op. cit., s. 85.

⁶ S. Zawadzki, op. cit., s. 33.

⁷ J. Majewski, *Zagadnienia samorządu mieszkańców w miastach Polski Ludowej*, w: *Samorząd spółdzielni mieszkaniowych w ogólnym systemie społecznego samorządu miast*, ZW CZSR, Warszawa 1966, s. 40.

⁸ A. Turska, *Wzory działań zbiorowych społeczności lokalnych z perspektywy ładu autokratycznego i demokratycznego*, w: *Anatomia działań zbiorowych w społecznościach lokalnych*, red. A. Turska, Warszawa, UW, s. 199.

⁹ P. Starosta, *Poza metropolią*, Wydawnictwo UŁ, Łódź 1995, s. 223.

¹⁰ B. Jałowiecki, *Rozwój lokalny*, Wydawnictwo UW, Warszawa 1989, s. 234 i n.

¹¹ J. Kurczewski, *Lokalne społeczeństwa obywatelskie*, w: *Lokalne społeczności obywatelskie*, red. J. Kurczewski, OBS ISNS, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 2003, s. 258-259.

wspólne i publiczne na terytorium osiedla czy dzielnicy. Zakres podejmowanych działań oraz sposób działania uzależnione są od lokalnych potrzeb i zasobów.

Nieliczne badania na ten temat przeprowadzone po 1990 r. generalnie wskazują na pasywność obywateli i słabe zakorzenienie idei samorządności osiedlowej w świadomości mieszkańców¹².

II. SAMORZĄDY POMOCNICZE JAKO INSTYTUCJE

Struktura instytucji wyznacza efektywność ekonomiczną i dobrobyt społeczeństw, dowodzi Douglas North¹³. Jest to jedna z podstawowych tez przyjmowanych na gruncie nowej ekonomii instytucjonalnej. W ramach tego podejścia, instytucje są rozumiane jako sieci wzajemnie powiązanych norm – formalnych i nieformalnych – rządzących relacjami społecznymi¹⁴. W niniejszym artykule podjęto próbę analizy funkcjonowania jednostek pomocniczych w miastach, na przykładzie Kalisza i Poznania, w świetle podejścia instytucjonalnego.

Jednostki pomocnicze mogą być traktowane jako instytucje specyficzne. Wyznaczają one ścieżki zachowań związanych z dbałością o dobra publiczne na poziomie wspólnot dzielnicowych. Fakt istnienia samorządów pomocniczych ogranicza możliwość wyborów stojących przed obywatelami interesującymi się sprawami swego otoczenia. Jednostki pomocnicze w miastach stanowią formę instytucji formalnej (w odróżnieniu od instytucji nieformalnych, które nie dysponują państwowymi środkami egzekucji). Stworzenie jednostek pomocniczych jest przykładem zmiany instytucjonalnej – drobnym elementem „dużej” zmiany instytucjonalnej o charakterze konstytucyjnym, która dokonała się w Polsce po 1989 r.¹⁵

Spora część badań dotyczących funkcjonowania instytucji koncentruje się na przypadkach ewolucyjnego tworzenia się instytucji pomagających uniknąć defektów działań zbiorowych (w szczególności zniszczenia zasobów w wyniku nadmiernej eksploatacji)¹⁶. Lin zwraca jednak uwagę na fakt, że istnieją dwa zasadnicze typy zmiany instytucjonalnej: a) indukowana, będąca wynikiem spontanicznej aktywności jednostek i grup; b) odgórna, gdzie innowacja jest implementowana przez siły dysponujące aparatem przymusu¹⁷. Z tego punktu widzenia, jednostki pomocnicze są przykładem zmiany odgórnej. Po pierwsze, sama możliwość tworzenia jednostek pomocniczych powstała w sposób niezależny od woli poszczególnych wspólnot (które mogły być zadowolone z dotychczasowego sposobu wywierania wpływu). Po drugie, kształt, sposób i zakres

¹² A. Bukowski, S. Marmuszewski, *Forma i charakter obecności w życiu społeczności lokalnej*, w: *Partycypacja obywatelska w życiu społeczności lokalnej*, red. G. Praweńska-Skrzypek, Fundacja MSCRD, Kraków 1996, s. 18-19.

¹³ D. C. North, *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge University Press, Cambridge 1990, s. 5; idem, *Economic performance through time*, „American Economic Review” t. 84, 1994, nr 3, s. 360.

¹⁴ V. Nee, P. Ingram, *Embeddedness and beyond: institutions, exchange, and social structure*, w: *The new institutionalism in sociology*, red. M.C. Brinton, V. Nee, Stanford University Press, Stanford 1998, s. 33-37.

¹⁵ W. Morawski, *Zmiana instytucjonalna*, PWN, Warszawa 2000, s. 35 i n.

¹⁶ Od lat badania takie prowadzi m.in. zespół kierowany przez Elinor Ostrom.

¹⁷ J. Y. Lin, *An economic theory of institutional change: induced and imposed change*, „Cato Journal” 9, 1989, nr 1, s. 13.

działania oraz wielkość posiadanych środków zostały w dużej mierze narzucone wspólnotom – tym razem przez rady miast. Oczywiście, były to decyzje (zarówno gdy chodzi o parlament, jak i o rady) w sporym zakresie uprawomocnione (demokratycznym sposobem wyboru przedstawicieli, które decyzje te podejmowali). Patrząc jednak z punktu widzenia instytucjonalnego, jednostki pomocnicze nie są przykładem Hayekowskiego porządku spontanicznego¹⁸, w którym wspólnoty ewolucyjnie tworzą instytucje pozwalające uniknąć „tragdii dóbr wspólnych”¹⁹.

Trzeba tu jednak dodać, że w przypadku niektórych miast jednostki pomocnicze tworzone są drogą decyzji rady miasta (odgórnie), natomiast w innych miastach sama ich „aktywacja” jest wynikiem woli mieszkańców. Utworzenie rady jest w tym drugim przypadku odpowiedzią na wyrażone zapotrzebowanie. Ustawa o samorządzie gminnym tylko w ogólny sposób określa bowiem zasady funkcjonowania jednostek pomocniczych, przekazując gminie prawo rozstrzygania w tej kwestii. W Polsce przyjęte zostały przez gminy dwa modele powoływania jednostek pomocniczych: inicjatywa może pochodzić od organów samorządu terytorialnego („odgórnie”, m.in. w Kaliszu) lub od samych mieszkańców („oddolnie”, m.in. w Poznaniu).

Fakt, że stworzenie jednostek pomocniczych jest wynikiem decyzji gminy, nie jest jednakże tak istotny, jak to, że co do zakresu zadań, wysokości posiadanych środków, sposobu ich wydatkowania, sposobu działania – jednostki pomocnicze mają w praktyce bardzo ograniczone możliwości. Prowadzi to do pytania: w jakim stopniu taka instytucja jest przydatna wspólnotom, na ile pełni ona użyteczną funkcję?

III. FUNKCJONOWANIE INSTYTUCJI

Instytucje są odpowiedzią na deficyt dóbr wspólnych i publicznych, wynikający z defektów działań zbiorowych²⁰. Jako że poszczególne jednostki pomocnicze różnią się od siebie (wielkością, typem zabudowy, poziomem infrastruktury itd.), mieszkańcy powinni być zainteresowani różnego typu dobrami. W jednym przypadku może to być budowa chodnika, w innym – podniesienie poziomu bezpieczeństwa publicznego lub renowacja parku zabaw dla dzieci. Z tego powodu poszczególne jednostki pomocnicze powinny działać odmiennie w przypadku różnego typu dóbr, na które jest zapotrzebowanie. Skuteczność działań zbiorowych jest bowiem związana z typem pożądanego dobra.

Dobra nieprywatne można podzielić na wspólne (istniejące i niewymagające produkcji, lecz cechujące się tym, że istnieją one w ograniczonej ilości) i indywidualna konsumpcja dobra prowadzi do zmniejszenia jego ilości – wy-

¹⁸ R. Sugden, *Spontaneous order*, „Journal of Economic Perspectives” 3, 1989, nr 4, s. 86-87.

¹⁹ Odrębną kwestią, która nie będzie tu dyskutowana jest to, że w wyniku przemian 1989 r. w byłych krajach realnego socjalizmu porządek spontaniczny wprowadzony został odgórnie. Por. F. Hayek, *Spontaneous (‘groun’) order and organized (‘made’) order*, w: *Order – with or without design*, red. N. Modloviski, Centre for Research into Communist Economies, Londyn 1989, s. 102.

²⁰ Chodzi tu przede wszystkim o tzw. strategię gapowicza (*free-rider*), prowadzącą do produkcji dobra publicznego na suboptymalnym poziomie. Zjawisko to oraz pochodne opisywane są głównie w ramach teorii wyboru publicznego.

klucza innych konsumentów)²¹ oraz publiczne, którego produkcja wymaga współpracy, konsumpcja zaś jest darmowa i nie prowadzi do wykluczenia innych konsumentów. Przykładem dobra wspólnego jest dobro środowiskowe (czysta woda, lasy, fauna, czyste powietrze itd.). Problem z takimi dobrami polega na degradacji, nadmiernym ich zużyciu, które pozbawia innych konsumentów możliwości korzystania z nich. Przykładem dobra publicznego może być radio publiczne²². Jeśli program jest emitowany, to każdy może go wysłuchać bez ponoszenia kosztów. Problemem jest w tym przypadku konieczność współpracy i ponoszenia kosztów w celu wyprodukowania dobra.

Podział na dobra wspólne i publiczne jest oczywiście ułomny, gdyż trudno znaleźć dobro wspólne w postaci czystej²³. Podobnie dobra publiczne wymagają zwykle, w mniejszym lub większym stopniu, podtrzymania – ich konsumpcja nie jest w istocie darmowa. Patrząc na „cykl życiowy” dóbr publicznych – zmieniają się one w dobra częściowo wspólne²⁴.

Natomiast kwestia funkcjonowania instytucji wiąże się z typem korzyści, które dobro przynosi. Jeśli dobro wiąże się z łącznym charakterem jego produkcji – w postaci czystej – wówczas wielkość grupy ma pozytywny wpływ na szanse pojawienia się dobra. Dobrem tego typu może być wykształcenie – traktowane jako atrybut społeczności lokalnej²⁵. Większa liczba wykształconych osób przynosi większą ilość dobra publicznego.

W przypadku dóbr wspólnych powiększająca się liczba osób zaangażowanych w działanie zbiorowe ma negatywny wpływ na jakość dobra. Symulacje wskazują, że istnieją dobra, w przypadku których wielkość grupy może mieć charakter zróżnicowany: pozytywny, negatywny lub neutralny. Przykładem mogą być systemy irygacyjne. Skłonność użytkowników do postępowania zgodnego z zasadami (pobór tylko ustalonej ilości wody, współpraca przy podtrzymywaniu systemu) lub do odstępstwa (kradzież wody) uzależniona jest nie tylko od liczby użytkowników (większa liczba użytkowników zwiększa liczbę kradzieży), lecz także od wpływu innych czynników (np. ilości dostępnej wody). W zależności od aktualnego kontekstu wzrost wielkości grupy może zwiększać liczbę odstępstw, zmniejszać ją lub może mieć charakter neutralny.

Zależność kształtu funkcji produkcji dobra publicznego od ilości tego dobra może przybrać postać skokową. Wówczas wzrost liczby działających osób nie przynosi zmiany aż do osiągnięcia punktu krytycznego, kiedy to – po osiągnięciu pewnej liczby uczestników – raptownie wzrasta ilość produkowanego dobra. Do osiągnięcia sukcesu – wyprodukowania dobra – potrzebna jest pewna masa krytyczna uczestników. Oliver i Marwell podają szereg przykładów, gdy osiągnięcie pewnej, granicznej liczby uczestników przyniosło sukces ruchom

²¹ Mowa o *common-pool resources*, w terminologii E. Ostrom.

²² W przypadku dobra czysto publicznego nie ma mowy o abonamencie.

²³ Buchanan wyróżnia jeszcze dobra klubowe, które mają charakter ekskluzywny, lecz nierywalizacyjny. Levacic używa terminu „dobra rogatkowe” (*toll goods*). Por. R. Levacic, *Markets and government: an overview*, w: *Markets, hierarchies and networks. The coordination of social life*, red. G. Thompsom, J. Frances, R. Levacic, J. Mitchell, Sage, London, s. 39.

²⁴ Odrębną kwestią jest prywatyzacja dóbr wspólnych i publicznych.

²⁵ Może tak być np. z punktu widzenia inwestora, który poszukuje miejsca, gdzie istnieje wysoko wykwalifikowana siła robocza.

społecznym²⁶. Autorzy kwestionują tezę Olsona, że zwiększająca się liczebność grupy prowadzi do suboptymalnej ilości czy jakości produkcji dobra²⁷. Wskazują, że w pewnych sytuacjach im większa i bardziej zróżnicowana grupa – tym większa szansa na produkcję dobra. Chodzi tu jednak o dobra „skokowe”²⁸.

Dodatkowym elementem wpływającym na działania zbiorowe jest obecność innych instytucji i norm. Jednostka pomocnicza, jako instytucja formalna, może tworzyć lub współdziałać z instytucjami (formalnymi i nieformalnymi). Możliwość wzmacniania motywacji do produkcji dóbr wspólnych wskazuje Coleman jako tzw. „problem drugiego poziomu” (*second order*), gdzie istotą jest dostarczanie takich zachęt osobom heroicznie działającym w imię dobra wspólnego („zełotom” – jak powiada Coleman), by było to działania efektywne w sensie ekonomicznym²⁹. Dodatkowo chodzi tu nie tylko o osiągnięcie efektywnego sposobu produkcji dóbr publicznych (podtrzymywania jakości dóbr wspólnych), ale także, na wyższym poziomie, o tworzenie i podtrzymywanie systemu sankcji nakładanych na „gapowiczów”.

IV. UŻYTECZNOŚĆ INSTYTUCJI

Pojawienie się użytecznej instytucji, pozwalającej na zaspokojenie potrzeb, skłania do korzystania z niej. Oznaczać to może wzięcie udziału w wyborach, kandydowanie, wreszcie – wykorzystanie instytucji do załatwienia spraw.

Przyjmując ekonomiczny model behawioralny, należy traktować udział w wyborach i bycie radnym jako kosztowną inwestycję. Co więcej, zaangażowanie obywateli w prace jednostek pomocniczych może być – pamiętając o trudnościach z działaniami zbiorowymi, mało prawdopodobne. Z punktu widzenia obywatela takie zaangażowanie jest mało pociągające. Zgodnie ze stanowiskiem Olsona, strategia gapowicza jest najczęściej rozsądną strategią. Jednak, jak już wcześniej wspomniano, skłonność do unikania pracy na rzecz dobra publicznego nie ma charakteru wszechobowiązującego. W pewnych warunkach pojawia się skłonność do współpracy.

Dyskusja na temat motywacji skłaniającej do działań politycznych (szerzej: publicznych) nie oferuje raczej wyraźnych rozstrzygnięć³⁰. Jedno stanowisko wskazuje na to, że pobudki kierujące obywatelami są egoistycznej natury, a politycy (wybieralni) kierują się własnym interesem. Drugie stanowisko dowodzi, że działania obywateli i polityków nakierowane są na budowę dobra wspólnotowego czy interesu wspólnego. Wskazuje się jednak pewne warunki wpływające na sukces bądź porażkę działań zbiorowych: wielkość grupy, jej spójność, bezpośredniość kontaktów, typ dobra, którego działanie dotyczy itd. Oliver dowodzi, że – wbrew potocznym przypuszczeniom – osoby angażujące się w działania społeczne (*collective action*) są pesymistami co do aktywności

²⁶ P. Oliver, G. Marwell, *The paradox of group size in collective action: a theory of critical mass II*, „American Sociological Review” t. 53, 1988, nr 1, s. 1-8.

²⁷ M. Olson, op. cit., s. 28.

²⁸ Funkcja produkcji może przybierać rozmaite inne kształty – logarytmiczna, wykładnicza lub inne.

²⁹ J. S. Coleman, *Foundations of social theory*, Harvard University Press, Cambridge, MA 1990, s. 273-278.

³⁰ L. Lewin, *Self-interest and public interest in Western politics*, Oxford University Press, Oxford 1991, s. 1-2.

innych – kierują się przekonaniem, że jeśli sami nie wykażą się aktywnością – nikt inny tego nie zrobi³¹. Coleman wskazuje, że aktywność publiczna (głosowanie w wyborach) nie mieści się w standardowym ujęciu racjonalnego zachowania (maksymalizacja użyteczności)³². Jednak uczestniczenie w wyborach daje się wyjaśnić naciskiem norm i kosztami wiążącymi z ewentualnym złamaniem tych norm.

V. JEDNOSTKI POMOCNICZE W KALISZU I W POZNANIU

Mimo że jednostki pomocnicze działają w Kaliszu i w Poznaniu w oparciu o tę samą podstawę prawną, istnieją różnice w sposobie ich funkcjonowania. Po pierwsze, samorzady w Kaliszu utworzone zostały drogą decyzji Rady Miasta. W Poznaniu poszczególne jednostki były (i są) tworzone każdorazowo, gdy pojawi się oddolne zapotrzebowanie ze strony mieszkańców. W Poznaniu mamy zatem do czynienia z elementem indukowanej formy tworzenia instytucji, podczas gdy w Kaliszu jest to instytucja utworzona odgórnie.

Poznań różni się od Kalisza nie tylko sposobem powoływania jednostek pomocniczych, lecz także skalą ich działania. W 2003 r. wydatki jednostek pomocniczych w Kaliszu stanowiły 0,04% budżetu miasta, podczas, gdy w Poznaniu było to 0,23%, zatem – proporcjonalnie – 6-krotnie więcej (tab. 1).

Tabela 1

Wydatki w zł na jednostki pomocnicze samorządu w Poznaniu i w Kaliszu jako procent wydatków budżetowych miast w roku 2003

	POZNAŃ	KALISZ
Budżet miasta – wydatki	1 455 574 951,00	227 345 068,00
Wydatki samorządów pomocniczych	3 365 663,00	81 000,00
Wydatki na jednostki samorządu pomocniczego jako % wydatków budżetu	0,23	0,04

Źródło: Uchwała Rady Miasta Poznania Nr IX/46/IV/2003 z 21 stycznia 2003 roku w sprawie budżetu miasta na rok 2003, wraz z załącznikami; Uchwała Rady Miejskiej Kalisza Nr III/45/2002 z 30 grudnia 2002 roku w sprawie budżetu Kalisza – Miasta na prawach powiatu na 2003 rok, wraz z załącznikami.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że w 2003 r. w Kaliszu 30% ogółu wydatków jednostek pomocniczych samorządu stanowią wydatki infrastrukturalne. Przy czym była to budowa dróg przez trzy sołectwa mieszczące się w granicach administracyjnych Kalisza – rady osiedlowe nie podejmowały prawie w ogóle innych działań infrastrukturalnych. Dokładne zestawienie wydatków jednostek pomocniczych samorządu w obu miastach, prezentuje tabela 2. Należy zwrócić uwagę na to, że mimo podobieństw między Kaliszem a Poznaniem w proporcji wydatków w pewnych działach (np. kultura), w niektórych działach dostrzec można znaczne różnice. Sposoby wydawania środków w Kaliszu i Poznaniu różnią się od siebie.

³¹ P. Oliver, *If you don't do it, nobody else will: active and token contributors to local collective action*, „American Sociological Review” 49, 1984, nr 5, s. 601-10.

³² J. S. Coleman, op. cit., s. 289-292.

Tabela 2

Wydatki jednostek pomocniczych samorządu w Poznaniu i w Kaliszu
z podziałem na działy budżetowe

Obszary działań jednostek pomocniczych samorządu*	Działy i rozdziały budżetu zaliczone do kategorii*	POZNAŃ		KALISZ	
		Kwota	%	kwota	%
infrastruktura	600 + 90015	254 526,00	7,58	25 100,00	30,99
infrastruktura sportowa	90095 + 92601	121 818,00	3,63	1 700,00	2,10
zielen	010 + 90003 + 90004	325 268,00	9,69	5 600,00	6,91
kultura	630 + 921 + 85412 + 92695	1 531 874,00	45,64	35 900,00	44,32
pomoc oświacie	801 + 85401 + 85402 + 85404 + 85407 + 85495	114 757,00	3,42	8 900,00	10,99
bezpieczeństwo	754	95 000,00	2,83	1 000,00	1,23
pomoc potrzebującym	853	127 600,00	3,80	2 800,00	3,46
rada osiedla	750	785 820,00	23,41	0,00	0,00
Razem		3 356 663,00	100,00	81 000,00	100,00

* Opisy obszarów oraz opisy działów i rozdziałów budżetowych znajdują się w załącznikach 1 i 2.

Źródło: obliczenia własne na podstawie: Uchwała Rady Miasta Poznania Nr IX/46/IV/2003 z 21 stycznia 2003 roku w sprawie budżetu miasta na rok 2003, wraz z załącznikami; Uchwała Rady Miejskiej Kalisza Nr III/45/2002 z 30 grudnia 2002 roku w sprawie budżetu Kalisza – Miasta na prawach powiatu na 2003 rok, wraz z załącznikami.

Sposób wyłaniania rad w Kaliszu i w Poznaniu jest różny. W Kaliszu odbywają się zgromadzenia ogólne mieszkańców, natomiast w Poznaniu wybory mają postać analogiczną do wyborów członków Rady Miasta³³. Odmienność systemów polega też na tym, że radni jednostek pomocniczych w Kaliszu pracują na zasadzie wolontariatu, podczas gdy w Poznaniu radni otrzymują diety.

VI. PYTANIA BADAWCZE

Niski poziom zainteresowania działalnością jednostek pomocniczych, na co wskazuje niska frekwencja w wyborach³⁴, a także przypadki w Poznaniu, gdy nie było można zorganizować wyborów ze względu na brak chętnych do kandydowania, każą zadać pytanie o zachęty oraz bariery aktywności jednostek pomocniczych. Poczucie sukcesu oraz porażki wyrażane przez radnych jest traktowane jako wskaźnik instytucjonalnych możliwości realizacji celów (produkcji dóbr wspólnych). W szczególności badanie miało przynieść odpowiedź na następujące pytania:

1. Jakie działania radni uznają za sukces? Zważywszy na odmienne wzory wydatkowania środków należałoby oczekiwać, że radni Kalisza będą sytuować sukcesy w innych obszarach niż radni Poznania.

³³ Co oznacza m.in., że wybory w poszczególnych radach osiedli odbywają się w różnych terminach, gdyż decyzje o rozpisaniu wyborów były uzależnione od zgłoszeń.

³⁴ Średnia frekwencja w wyborach do samorządu pomocniczego w Poznaniu wynosi nieco ponad 12%, choć jest mocno zróżnicowana – waha się od kilku do ponad 40%, w poszczególnych jednostkach.

2. Czy istnieje związek między poczuciem sukcesu w danej dziedzinie a rzeczywistymi wydatkami w tych dziedzinach? Istnienie zależności może świadczyć o istnieniu zachęty do działalności.

3. Jakie działania radni uznają za porażkę? Zważywszy na odmienne wzory wydatkowania środków, należałoby oczekiwać, że radni Kalisza będą inne obszary uznawać za porażkę niż radni Poznania.

4. Czy istnieje związek między poczuciem porażki w danej dziedzinie a rzeczywistymi wydatkami w tych dziedzinach? Istnienie ujemnego związku może świadczyć o istnieniu zachęty do działalności.

VII. ŹRÓDŁA DANYCH

Materiały zgromadzone na potrzeby badania pochodzą z dwóch źródeł. Po pierwsze, wykorzystano zestawienia wydatków jednostek pomocniczych samorządu w Poznaniu i Kaliszu, na podstawie uchwał budżetowych obu miast na rok 2003. Drugi typ danych stanowią wywiady przeprowadzone z działaczami rad osiedlowych w Poznaniu i Kaliszu³⁵. Wykorzystano zatem dane „twarde” (zobiektywizowane – uchwały budżetowe) oraz „miękkie” (wywiady pogłębione). Wywiady przeprowadzono 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 do marca 2004 r.³⁶

VIII. WYNIKI

Poniżej przedstawiono wyniki badania opinii radnych na temat porażek i sukcesów oraz zestawienia wydatków rad osiedlowych.

Sukcesy. W Kaliszu radni jednostek pomocniczych za sukces uznają swoje działania w zakresie: „infrastruktury” (34% wskazań) i „kultury” (18%). Warto zaznaczyć, że radni kaliscy sukces rady osiedla definiują znacznie szerzej niż ich poznańscy odpowiednicy: za sukces uznają nie tylko to, co uda się wybudować czy zorganizować samej radzie, ale także to, do czego z pozytywnym skutkiem zostaną przekonani miejscy urzędnicy. Być może wpływ na taki sposób definiowania sukcesu ma symboliczna ilość środków finansowych, którymi dysponują jednostki pomocnicze samorządu w Kaliszu. W Poznaniu radni za sukces uznają działania w zakresie: „infrastruktury” (24% wskazań); „kultury” (17%); „infrastruktury sportowej” (15%) (por. wykres 1). Na wykresie widać pewne podobieństwo opinii radnych Kalisza i Poznania na temat pozytywnych wyników ich pracy. Dwa pierwsze miejsca w hierarchii są takie same – różnice pojawiają się w proporcjach oraz na dalszych pozycjach. W Kaliszu dominuje przekonanie, że działania w sferze infrastruktury należy traktować jako suk-

³⁵ Zgromadzenie danych dot. Poznania było możliwe dzięki grantowi Wydziału Nauk Społecznych UAM oraz pomocy finansowej i merytorycznej Urzędu Miasta Poznania. Dane z Kalisza były zebrane dzięki dodatkowej pomocy Urzędu Miasta Kalisza.

³⁶ Opis poszczególnych kategorii „sukcesów” i „porażek” znajduje się w załączniku 1.

Tabela 2

Wydatki jednostek pomocniczych samorządu w Poznaniu i w Kaliszu
z podziałem na działy budżetowe

Obszary działań jednostek pomocniczych samorządu*	Działy i rozdziały budżetu zaliczone do kategorii*	POZNAŃ		KALISZ	
		Kwota	%	kwota	%
infrastruktura	600 + 90015	254 526,00	7,58	25 100,00	30,99
infrastruktura sportowa	90095 + 92601	121 818,00	3,63	1 700,00	2,10
zieleni	010 + 90003 + 90004	325 268,00	9,69	5 600,00	6,91
kultura	630 + 921 + 85412 + 92695	1 531 874,00	45,64	35 900,00	44,32
pomoc oświaty	801 + 85401 + 85402 + 85404 + 85407 + 85495	114 757,00	3,42	8 900,00	10,99
bezpieczeństwo	754	95 000,00	2,83	1 000,00	1,23
pomoc potrzebującym	853	127 600,00	3,80	2 800,00	3,46
rada osiedla	750	785 820,00	23,41	0,00	0,00
Razem		3 356 663,00	100,00	81 000,00	100,00

* Opisy obszarów oraz opisy działów i rozdziałów budżetowych znajdują się w załącznikach 1 i 2.

Źródło: obliczenia własne na podstawie: Uchwała Rady Miasta Poznania Nr IX/46/IV/2003 z 21 stycznia 2003 roku w sprawie budżetu miasta na rok 2003, wraz z załącznikami; Uchwała Rady Miejskiej Kalisza Nr III/45/2002 z 30 grudnia 2002 roku w sprawie budżetu Kalisza – Miasta na prawach powiatu na 2003 rok, wraz z załącznikami.

Sposób wyłaniania rad w Kaliszu i w Poznaniu jest różny. W Kaliszu odbywają się zgromadzenia ogólne mieszkańców, natomiast w Poznaniu wybory mają postać analogiczną do wyborów członków Rady Miasta³³. Odmiennosć systemów polega też na tym, że radni jednostek pomocniczych w Kaliszu pracują na zasadzie wolontariatu, podczas gdy w Poznaniu radni otrzymują diety.

VI. PYTANIA BADAWCZE

Niski poziom zainteresowania działalnością jednostek pomocniczych, na co wskazuje niska frekwencja w wyborach³⁴, a także przypadki w Poznaniu, gdy nie było można zorganizować wyborów ze względu na brak chętnych do kandydowania, każą zadać pytanie o zachęty oraz bariery aktywności jednostek pomocniczych. Poczucie sukcesu oraz porażki wyrażane przez radnych jest traktowane jako wskaźnik instytucjonalnych możliwości realizacji celów (produkcji dóbr wspólnych). W szczególności badanie miało przynieść odpowiedź na następujące pytania:

1. Jakie działania radni uznają za sukces? Zważywszy na odmiennie wzory wydatkowania środków należałoby oczekiwać, że radni Kalisza będą sytuować sukcesy w innych obszarach niż radni Poznania.

³³ Co oznacza m.in., że wybory w poszczególnych radach osiedli odbywają się w różnych terminach, gdyż decyzje o rozpisaniu wyborów były uzależnione od zgłoszeń.

³⁴ Średnia frekwencja w wyborach do samorządu pomocniczego w Poznaniu wynosi nieco ponad 12%, choć jest mocno zróżnicowana – waha się od kilku do ponad 40%, w poszczególnych jednostkach.

2. Czy istnieje związek między poczuciem sukcesu w danej dziedzinie a rzeczywistymi wydatkami w tych dziedzinach? Istnienie zależności może świadczyć o istnieniu zachęty do działalności.

3. Jakie działania radni uznają za porażkę? Zważywszy na odmienne wzory wydatkowania środków, należałoby oczekiwać, że radni Kalisza będą inne obszary uznawać za porażkę niż radni Poznania.

4. Czy istnieje związek między poczuciem porażki w danej dziedzinie a rzeczywistymi wydatkami w tych dziedzinach? Istnienie ujemnego związku może świadczyć o istnieniu zachęty do działalności.

VII. ŹRÓDŁA DANYCH

Materiały zgromadzone na potrzeby badania pochodzą z dwóch źródeł. Po pierwsze, wykorzystano zestawienia wydatków jednostek pomocniczych samorządu w Poznaniu i Kaliszu, na podstawie uchwał budżetowych obu miast na rok 2003. Drugi typ danych stanowią wywiady przeprowadzone z działaczami rad osiedlowych w Poznaniu i Kaliszu³⁵. Wykorzystano zatem dane „twarde” (zobiektywizowane – uchwały budżetowe) oraz „miękkie” (wywiady pogłębione). Wywiady przeprowadzono 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 do marca 2004 r.³⁶

VIII. WYNIKI

Poniżej przedstawiono wyniki badania opinii radnych na temat porażek i sukcesów oraz zestawienia wydatków rad osiedlowych.

Sukcesy. W Kaliszu radni jednostek pomocniczych za sukces uznają swoje działania w zakresie: „infrastruktury” (34% wskazań) i „kultury” (18%). Warto zaznaczyć, że radni kaliscy sukces rady osiedla definiują znacznie szerzej niż ich poznańscy odpowiednicy: za sukces uznają nie tylko to, co uda się wybudować czy zorganizować samej radzie, ale także to, do czego z pozytywnym skutkiem zostaną przekonani miejscy urzędnicy. Być może wpływ na taki sposób definiowania sukcesu ma symboliczna ilość środków finansowych, którymi dysponują jednostki pomocnicze samorządu w Kaliszu. W Poznaniu radni za sukces uznają działania w zakresie: „infrastruktury” (24% wskazań); „kultury” (17%); „infrastruktury sportowej” (15%) (por. wykres 1). Na wykresie widać pewne podobieństwo opinii radnych Kalisza i Poznania na temat pozytywnych wyników ich pracy. Dwa pierwsze miejsca w hierarchii są takie same – różnice pojawiają się w proporcjach oraz na dalszych pozycjach. W Kaliszu dominuje przekonanie, że działania w sferze infrastruktury należy traktować jako suk-

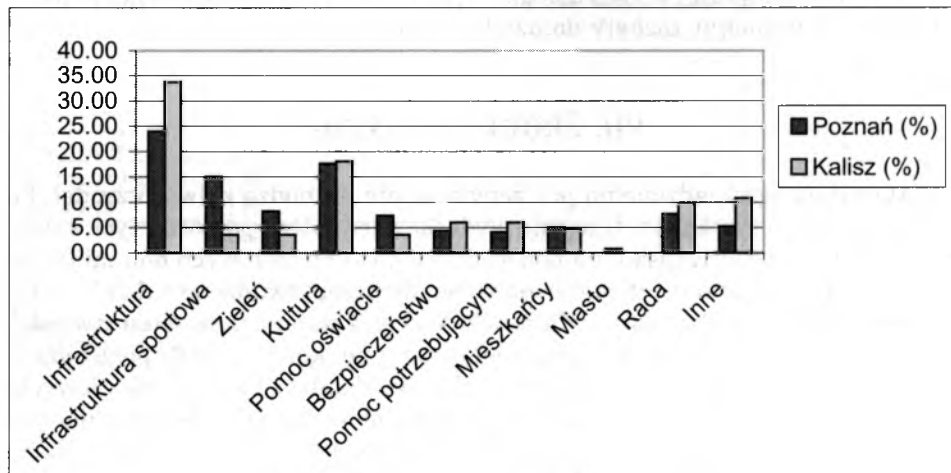
³⁵ Zgromadzenie danych dot. Poznania było możliwe dzięki grantowi Wydziału Nauk Społecznych UAM oraz pomocy finansowej i merytorycznej Urzędu Miasta Poznania. Dane z Kalisza były zebrane dzięki dodatkowej pomocy Urzędu Miasta Kalisza.

³⁶ Opis poszczególnych kategorii „sukcesów” i „porażek” znajduje się w załączniku 1.

ces, w Poznaniu zaś częściej za sukces uznawana jest „infrastruktura sportowa”, „zieleń” i „pomoc oświacie”. Nie istnieje jednak istotny związek między poczuciem sukcesu w poszczególnych kategoriach – porównując Poznań i Kalisz (r Spearmana = 0,47; p = 0,126).

Wykres 1

Kategorie sukcesów jednostek pomocniczych samorządu w opiniach radnych



Źródło: badania własne.

Wskazanie sukcesu niekoniecznie musi być związane wydatkami w tej dziedzinie. Niemniej jednak wysiłki rad wiążą się w dużej mierze z wydatkowaniem środków.

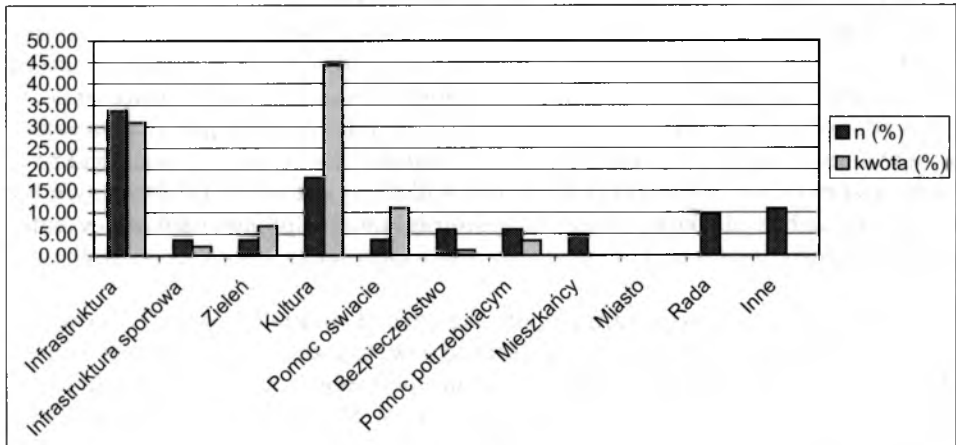
Analiza zależności między procentem wskazań na sukces w danym obszarze a procentem wydanych środków pokazuje, że istnieją rozbieżności. W przypadku Kalisza, proporcja wydatków na infrastrukturę odpowiada mniej więcej przekonaniu o sukcesie w tej dziedzinie (31% wydatków, 34% wskazań). Duża dysproporcja pojawia się w przypadku kultury, gdzie wydatki są proporcjonalnie wyższe od przekonania o sukcesie. Dokładne proporcje obu wskaźników przedstawia wykres 2.

Analiza związku między wydatkami a wskazaniem sukcesu w Kaliszu pokazuje, że związek ten nie jest istotny (r Spearmana = 0,27; p = 0,425).

W Poznaniu procent radnych przekonanych o sukcesie działań dotyczących infrastruktury przerasta znacząco proporcję wydatków w tym obszarze (dokładne dane dotyczące obu wskaźników przedstawia wykres 3). W Poznaniu inwestycje w infrastrukturę są efektywnymi sposobami wydawania pieniędzy, w tym sensie, że poniesione wydatki mają swoje przełożenie na wysoką satysfakcję radnych z podjętych działań. Analogiczna sytuacja ma miejsce w przypadku infrastruktury sportowej. Z kolei, podobnie jak w Kaliszu, proporcja wydatków w dziedzinie kultury przerasta proporcję opinii o sukcesie w tej dziedzinie.

Wykres 2

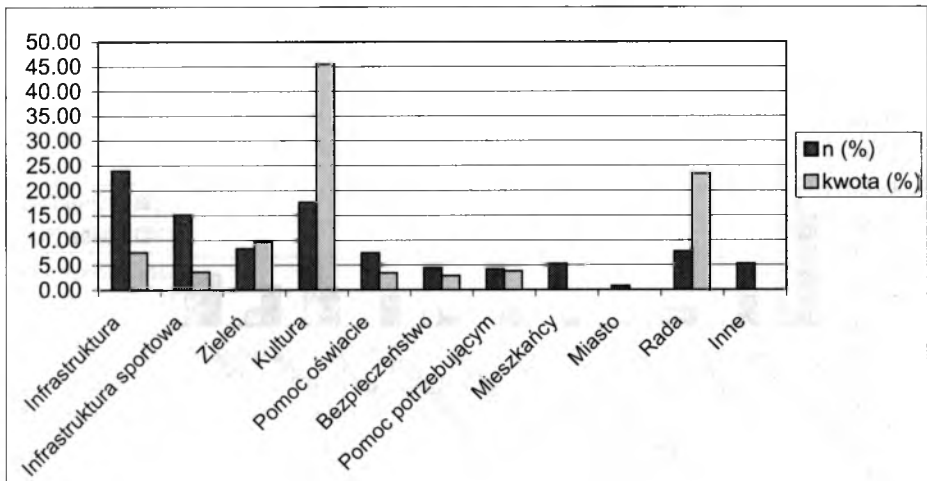
Kalisz – sukcesy w opiniach działaczy jednostek pomocniczych samorządu
a wydatki na poszczególne działania



Źródło: badania własne.

Wykres 3

Poznań – sukcesy w opiniach działaczy jednostek pomocniczych samorządu
a wydatki na poszczególne działania



Źródło: badania własne

W przeciwieństwie do Kalisza, w Poznaniu istnieje związek między poziomem wydatków w danej dziedzinie a poczuciem sukcesu związanego z działaniami w teże dziedzinie (r Spearmana = 0,68; p = 0,02).

Podsumowując należy stwierdzić, że proporcje wydatków do poczucia sukcesu są dość podobne w obydwu miastach, nie istnieje jednak między nimi

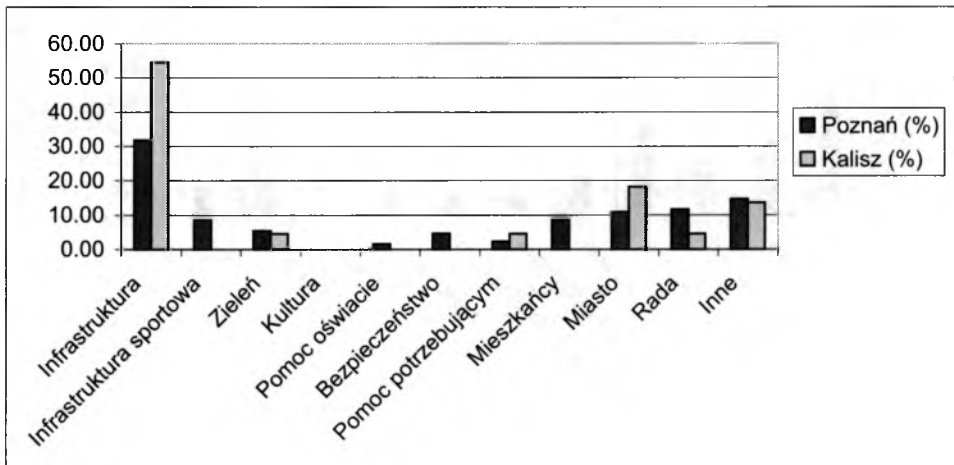
związek w sensie statystycznym. Przyjmując perspektywę, która zakłada, że wydatki w danej dziedzinie powinny prowadzić do poczucia sukcesu wśród radnych, efektywnymi sposobami wydawania pieniędzy są wydatki na infrastrukturę (w tym sportową), bezpieczeństwo i pomoc potrzebującym. „Nieefektywne” sposoby wydawania pieniędzy to inwestycje na kulturę i zieleń. Różnice między Poznaniem i Kaliszem pojawiają się w przypadku „pomocy oświacie”, która to pomoc w Poznaniu „przynosi dodatnie saldo satysfakcji”, zaś w Kaliszu pozycja wydatków jest wyższa od deklaracji sukcesu. Odwrotnie jest w przypadku zadowolenia z działania rady osiedla: w Poznaniu jest to wydatek nieefektywny we wspomnianym powyżej sensie, zaś w Kaliszu jest bardzo efektywny, gdyż bezpośrednich wydatków w tym zakresie nie ma, zaś pojawia się ono w kategorii „sukces”.

Porażki. W Kaliszu radni za porażkę zdecydowanie (ponad połowa wskazań) uznają „infrastrukturę”, a następnie – w znacznie mniejszym stopniu – „miasto”. Inne kategorie: „zieleń”, „pomoc potrzebującym”, „rada osiedla” – uzyskują znacznie mniej wskazań (wykres 4). W Poznaniu również najczęściej wskazywaną porażką jest „infrastruktura”, zaś kolejne miejsca, według procentu wskazań, to: „rada osiedla”, „infrastruktura sportowa” i „zieleń”. W Poznaniu wskazania są bardziej rozproszone i mają mniejszą amplitudę.

Istnieje zbieżność między poczuciem porażki wśród radnych Kalisza i Poznania (r Spearmana = 0,71; p = 0,01). Warto przypomnieć, że taki związek nie pojawia się w przypadku sukcesów.

Wykres 4

Kategorie porażek jednostek pomocniczych samorządu w opiniach radnych



Źródło: badania własne.

Kolejne dwa wykresy (5 i 6) stanowią porównanie rozkładów wydatków jednostek pomocniczych samorządu i działań wskazywanych przez radnych z Kalisza i Poznania jako porażki.

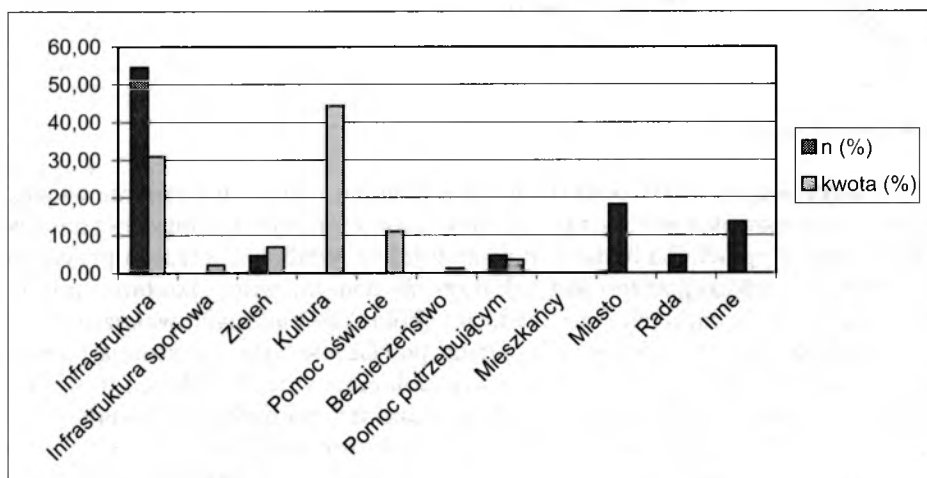
W przypadku Kalisza widoczne jest niezadowolenie z „infrastruktury” – procent wydatków znajduje się poniżej wskazań porażek w tej dziedzinie. Niezadowolenie wyrażane jest też w polach „miasto” i „rada”. Z kolei w przypadku „zieleni” oraz „pomocy potrzebującym” proporcje wydatków i deklaracji porażek mniej więcej równoważą się – choć skala w obydwu przypadkach jest niewielka (wykres 5).

Bardzo ciekawym przypadkiem jest „kultura”, gdzie w ogóle nie pojawiają się opinie o porażkach. Podobnie – brak opinii o porażkach – jest w przypadku „pomocy oświacie”, choć w tu poziom wydatków jest mniejszy.

W przypadku poczucia porażki należałoby oczekiwać ujemnej zależności: im wyższy poziom wydatków – tym mniejszy poziom poczucia porażki. Obliczenia pokazują jednak brak istotnej zależności (r Spearmana = $-0,15$; $p = 0,654$).

Wykres 5

Kalisz – porażki w opiniach działaczy jednostek pomocniczych samorządu a wydatki na poszczególne działania



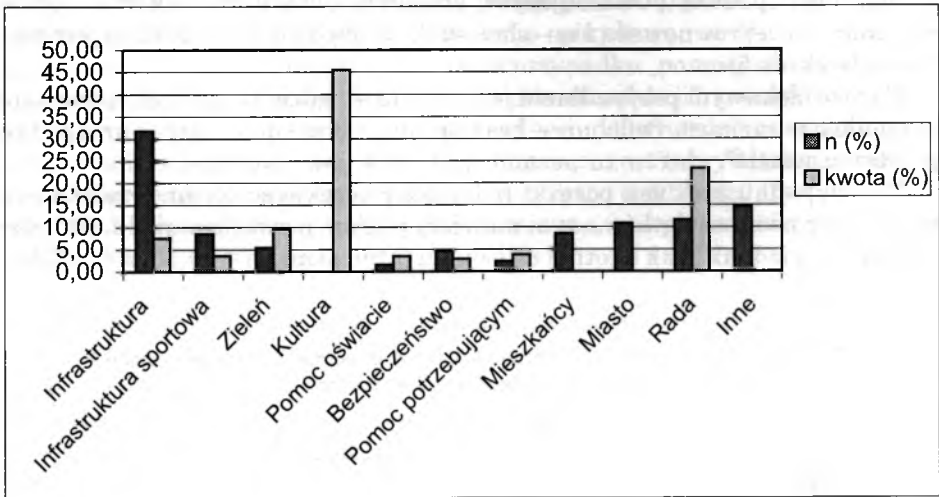
Źródło: badania własne.

Porównując deklaracje porażek na tle wydatków, można zauważyć podobieństwo między Poznaniem a Kaliszem. Po pierwsze zatem, widać ujemne saldo wydatków na tle deklaracji porażek – w przypadku infrastruktury. Podobnie – choć w mniejszej skali – jest przypadku kategorii: „mieszkańcy”, „miasto”, „infrastruktura sportowa”, „bezpieczeństwo” (wykres 6). Dodatkowo przewaga proporcji wydatków nad proporcją opinii o porażce – ma miejsce w odniesieniu do kategorii: „rada osiedla”, działania w zakresie „zielini” miejskiej oraz „kultura”. W tym ostatnim przypadku, podobnie jak w Kaliszu, nie pojawiały się w ogóle opinie o porażce w tej dziedzinie.

Analogicznie jak w Kaliszu, także w Poznaniu zależność między poziomem wydatków a procentem opinii o porażce nie jest istotna (r Spearmana = $-0,248$; $p = 462$).

Wykres 6

Poznań – porażki w opiniach działaczy jednostek pomocniczych samorządu
a wydatki na poszczególne działania



Źródło: badania własne.

Podsumowując, warto podkreślić, że w obydwu miastach wyraźnie widoczne jest niezadowolenie z infrastruktury, mimo sporego poziomu wydatków w tej sferze. Wypowiedzi badanych wskazują, że wynika to z trzech przyczyn: po pierwsze, poziom potrzeb jest tak duży, że podejmowane działania nie poprawiają nastroju radnych (rzeczywiście: około 25% badanych wskazuje brak pieniędzy jako przyczynę porażek). Drugi powód jest taki, że istnieją bariery utrudniające efektywne rozwiązywanie problemów w tej dziedzinie (nieco ponad jedna trzecia wypowiedzi). Wreszcie, jedna trzecia badanych podała różne inne powody (np. brak woli mieszkańców, opór radnych itp.).

Druga rzecz warta uwagi, to porażki wskazywane w obszarze kontaktów z miastem (kategoria „miasto” na wykresach). Skala problemów wskazywanych w tym przypadku jest znacznie niższa niż w przypadku infrastruktury, lecz mają one inny charakter – wynikają z instytucjonalnego niedopasowania. Mówiąc zaś językiem radnych: „rady osiedlowe są traktowane [przez miasto] jako zło konieczne”.

Bardzo ciekawym elementem jest kultura, gdzie porażki nie pojawiają się wcale. Można domniemywać, że jest to spowodowane tym, że potrzeby w tym zakresie są trudniej zauważalne, trudniejsze do zdefiniowania i oceny, zaś poziom wydatków – wysoki. W sumie daje poczucie zadowolenia z działań w tej sferze.

IX. WNIOSKI

Analizując sukcesy i porażki jednostek pomocniczych, widziane oczyma radnych Kalisza i Poznania, należy zauważyć, że w zakresie oceny sukcesów

brak istotnego podobieństwa między dwoma miastami. Zatem odmienność systemów samorządowych, odmienność w wydawaniu środków, skutkuje odmiennością w postrzeganiu sukcesów. Jednocześnie w Kaliszu sukcesy w poszczególnych dziedzinach nie są związane z wydatkami w tych polach, natomiast w Poznaniu taki związek daje się zaobserwować. Można zatem postawić tezę, że system poznański stwarza zachęty w tym sensie, iż podejmowane działania skutkują poczuciem sukcesu. Jednak sądzić należy, że w Poznaniu zależność wynika z większej ilości środków do dyspozycji, a w Kaliszu, gdzie ilość środków jest symboliczna, zależność nie ma szansy, by się ujawnić. Biorąc pod uwagę, że radni w Poznaniu są dodatkowo motywowani dietami, wydawać by się mogło, iż motywacja do działania jest duża. Nie zmienia to jednak faktu, że pojawiają się problemy z kandydatami do startu w wyborach.

W przypadku porażek istnieje podobieństwo między miastami. Odmienność systemu jednostek pomocniczych w dwóch miastach ujawnia się zatem w odniesieniu do porażek, choć nie do sukcesów.

Saldo sukcesów i porażek dla obydwu miast pokazuje dwa kluczowe pola, gdzie saldo jest ujemne (tab. 3). Są to: „infrastruktura” oraz „relacje z miastem”. Wynika z tego, że te dwa obszary stanowią źródło problemów. Mamy do czynienia z poczuciem niezaspokojonych potrzeb infrastrukturalnych, na co nakłada się niezadowolenie z relacji z władzami miasta.

Tabela 3

Saldo sukcesów i porażek
(różnica między wskazaniem na sukces w poszczególnych dziedzinach
oraz wskazaniem na porażkę) w Poznaniu i Kaliszu

Obszary działań jednostek pomocniczych	KALISZ	POZNAŃ
	%	
infrastruktura	-20,81	-7,82
infrastruktura sportowa	3,61	6,62
zielen	-0,93	2,84
kultura	18,07	17,63
pomoc oświacie	3,61	5,89
bezpieczeństwo	6,02	-0,24
pomoc potrzebującym	1,48	1,81
mieszkańcy	4,82	-3,29
miasto	-18,18	-10,03
rada	5,09	-3,91
inne	-2,79	-9,49

Jednocześnie brak zależności między wydatkami a porażkami (należałby się spodziewać ujemnej zależności: im większe wydatki tym mniejsze poczucie porażki), jaki pojawia się w Kaliszu oraz Poznaniu, każe postawić tezę, że – z punktu widzenia działaczy – praca w samorządach jest pracą „szyfową”. W przypadku Poznania widoczna jest szczególna niespójność: wydatki w poszczególnych sferach łączą się z poczuciem sukcesu, lecz nie zmniejszają poczucia porażki.

ZAŁĄCZNIKI

1. Kategorie analizy jakościowej

SUKCESY

Kategoria	Zawartość
Infrastruktura	drogi, ulice, chodniki, kanalizacja, wodociąg, sieć gazowa, telefonizacja, parkingi, progi zwalniające, mosty, kładki
Infrastruktura sportowa	boiska, place zabaw
Zieleń	zieleń, 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, oprotestowanie 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

PORAZKI

Kategoria	Zawartość
Infrastruktura	kolory budynków na osiedlu, drogi, ulice, chodniki, kanalizacja, wodociąg, sieć gazowa, telefonizacja, parkingi, progi zwalniające, mosty, kładki
Infrastruktura sportowa	boisko, plac zabaw
Zieleń	zieleń, trawniki, klomby, skwery, parki, drzewa, krzewy
Kultura	
Pomoc oświacie	pomoc udzielana szkołom i przedszkolom
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	brak zaangażowania mieszkańców w sprawy osiedla, niepowodzenia działań rady, by mieszkańcy zintegrować, zaktywizować
Miasto	fatalna współpraca z miastem, radą miejską, instytucjami miejskimi
Rada osiedla	podział osiedla z powodów 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, wyprowadzanie psów przez innych mieszkańców na osiedlowe posesje, walka z agencją towarzyską, niemożność przekonania pewnych ludzi co do idei TBS-ów, nieporozumienia między samorządem pomocniczym i spółdzielczym, zamiedbane miejsca, posesje, budynki, rudery; plan zagospodarowania przestrzennego; brak autobusu nocnego i zbyt krótka trasa dziennego;

2. Działy i rozdziały budżetowe

Dział	rozdział	Treść – wyszczególnienie
010		Rolnictwo i łowiectwo
	01095	Pozostała działalność
600		Transport i łączność
	60016	Drogi publiczne gminne
	60095	Pozostała działalność
630		Turystyka
	63095	Pozostała działalność
750		Administracja publiczna
	75095	Pozostała działalność
754		Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa
	75495	Pozostała działalność
801		Oświata i wychowanie
	80101	Szkoły podstawowe
	80110	Gimnazja
	80195	Pozostała działalność
853		Opieka społeczna
	85395	Pozostała działalność
854		Edukacyjna opieka wychowawcza
	85401	Świetlice szkolne
	85402	Ośrodki szkolno-wychowawcze
	85404	Przedszkola
	85407	Placówki wychowania pozaszkolnego
	85412	Kolonie i obozy oraz inne formy wypoczynku dzieci i młodzieży szkolnej
	85495	Pozostała działalność
900		Gospodarka komunalna i ochrona środowiska
	90003	Oczyszczanie miast i wsi
	90004	Utrzymanie zieleni w miastach i gminach
	90015	Oświetlenie ulic, placów i dróg
	90095	Pozostała działalność
921		Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego
	92105	Pozostałe zadania w zakresie kultury
	92109	Domy i ośrodki kultury, świetlice i kluby
	92118	Muzea
	92195	Pozostała działalność
926		Kultura fizyczna i sport
	92601	Obiekty sportowe
	92695	Pozostała działalność

*Dr Piotr Matczak jest adiunktem
Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu.
matczak@amu.edu.pl*

*Mgr Agnieszka Figiel jest doktorantem
Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu.
afigiel@amu.edu.pl*

SUCSESSES AND FAILURES OF THE AUXILIARY UNITS OF LOCAL GOVERNMENTS IN POZNAŃ AND KALISZ

S u m m a r y

The revival of local government in Poland in 1990 paved the way for auxiliary units, the so called district councils, that have been established to strengthen the communities within cities. The paper presents the results of the study focused on the barriers and available incentives that district councils in Kalisz and Poznań encounter in their activities. The analysis of the councilors' opinions shows that their accomplishments in the sphere of culture and infrastructure are those which they consider a success. However, in Kalisz, the successes are not correlated with the expenses particular areas, while in Poznań, such a correlation occurs. Failures are perceived in the areas of infrastructure and relations with the city. In neither case the correlation between failure perception and expenses was detected. In Poznan, the prevailing system of incentives encourages greater efforts because the undertaken actions and activities create the feeling of success. This can be attributed to a greater amount of resources when compared with Kalisz, where the resources are much too little to create adequate conditions for satisfactory activity.