

Anna Turska

Systemowa analiza instytucji samorządu mieszkańców : podstawowe założenia teoretyczne oraz ustalenia empiryczne badań prawnych, społecznych i ekonomiczno-organizacyjnych stymulantów działania samorządu mieszkańców

Przegląd Socjologiczny Sociological Review 35, 113-127

1985

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

ANNA TURSKA – WARSZAWA

SYSTEMOWA ANALIZA INSTYTUCJI SAMORZĄDU MIESZKAŃCÓW

Podstawowe założenia teoretyczne oraz ustalenia empiryczne
badań prawnych, społecznych i ekonomiczno-organizacyjnych
stymulatorów działania samorządu mieszkańców

Treść: Założenia teoretyczne i metodologiczne. – Egzemplifikacje wybranych ustaleń empirycznych.

I. ZAŁOŻENIA TEORETYCZNE I METODOLOGICZNE

Określone w tytule badania realizowane były w latach 1976–1980 w ramach programu rządowego PR-5 (temat: 01.6.3.2) przez Zespół Naukowy Empirycznego Badania Prawa¹, działający przy Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego.

Przystępując w 1976 r. do realizacji badań uznaliśmy, iż złożoność podjętej problematyki stwarza konieczność poprzedzenia badań empirycznych studiami teoretycznymi. Studia te dotyczyły istniejącego stanu wiedzy na temat samorządu mieszkańców oraz uregulowań normatywnych tej instytucji.

Dokonany przegląd i synteza literatury² ujawniły, że nie ma jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, co determinuje aktywność samorządową mieszkańców, szczególnie, iż realizuje się ona w bardzo różnych kontekstach ekologicznych, społecznych i organizacyjnych. Aktywność ta określona jest przede wszystkim przez takie czynniki, jak: wielkość miast, typ zabudowy osiedla, jego infrastruktura techniczno-usługowa, własność zasobów mieszkalnych, struktura społeczno-demograficzna i społeczno-zawodowa mieszkańców, tradycje kulturalne danego regionu, stopień zorganizowania życia społecznego w osiedlu, w tym również stopień zorganizowania w różnego rodzaju zrzeszeniach itp.

Studia nad istniejącą wiedzą pozwoliły nam na sformułowanie wniosku, że

¹ W skład Zespołu wchodziło: A. Turska (kierownik), H. Leszczyzna, A. Kojder, M. Czarzasty, E. Łojko, W. Stańkiewicz, P. Winczorek.

² Por. E. Łojko, A. Turska, P. Winczorek, *Badania dotyczące samorządu mieszkańców (Synteza dotychczasowych opracowań)*, „Studia i Materiały”, 1979, t. I, cz. 2, wydane przez TWWP.

podjęte empiryczne badania powinny mieć charakter kompleksowy, umożliwiając wieloczynnikową analizę.

Drugim zagadnieniem, któremu Zespół poświęcił wiele uwagi było zapoznanie się z regulacją normatywną samorządu mieszkańców, zarówno w jej aspekcie historycznym, jak i aktualnym. Dla naszych badań podstawowe znaczenie miała obowiązująca od czerwca 1973 r. regulacja prawna i towarzyszące jej regulacje normatywne, pochodzące od organizacji politycznych i społecznych. Jednakże wcześniejsze rozwiązania normatywne, związane z tradycją dotychczasową tej instytucji należało również wziąć pod uwagę. Poprzednio występowały dwie odrębne formy regulacji samorządu mieszkańców. Pierwsza, właściwa dla samorządu spółdzielczego, sięgała do dorobku Warszawskiej Spółdzielni Mieszkaniowej. Druga, właściwa dla osiedli komunalnych, przechodziła kolejne ewolucje od samorządu spontanicznego bezpośrednio w okresie powojennym, poprzez samorząd lokatorski (monofunkcyjny – zajmujący się jedynie sprawami gospodarki komunalnej) do samorządu osiedlowego (wielofunkcyjnego – zajmującego się całościową organizacją życia w osiedlu).

Studia nad regulacją prawną samorządu mieszkańców pozwoliły nam na sformułowanie dwu istotnych wniosków. Po pierwsze, charakterystyczna dla tej regulacji ramowość i ogólność może prowadzić zarówno do tego, że normy prawne staną się eufunkcyjnym układem postawotwórczym, jak i do tego, że staną się układem dysfunkcyjnym. Po drugie, stwierdzone dysproporcje między liczbą norm adresowanych do działaczy samorządu (członków organów samorządu) a normami adresowanymi bezpośrednio do mieszkańców (jako podmiotów samorządu) doprowadziły nas do wniosku, że konieczne jest rozróżnienie czynników sprzyjających rozwojowi instytucji od sprzyjających rozwojowi grup samorządowej.

Przedstawione analizy teoretyczne stanowiły punkt wyjścia konceptualizacji przedmiotu badań. Podstawową trudność na tym etapie stanowiło to, iż zleczone nam badania – z punktu widzenia oczekiwanych celów – miały charakter zdecydowanie praktyczny, wręcz wdrożeniowy, natomiast temat badań uwikłany był w bardzo różne konteksty teoretyczne. Tak więc istniała ewidentna niespójność między praktycznymi, a poznawczymi funkcjami badań.

Kolejna trudność wiązała się z tym, że jak wiadomo „stymulator” jest pojęciem technicznym i można posługiwać się nim jako kategorią analityczną w analizach społecznych jedynie pod warunkiem zoperacjonalizowania go do konkretnych badań. Taka operacjonalizacja skomplikowana była dodatkowo przez wprowadzenie w naszych badaniach tak rodzajowo różnych „stymulatorów”, jak: prawne, społeczne i ekonomiczno-organizacyjne. Przyjęta klasyfikacja stymulatorów rozszerzała istotnie obszar analiz teoretycznych, które miały stanowić podstawę rozstrzygnięć istotnych dla empirycznej koncepcji badań.

Oczekiwania zlecniodawcy sprowadzały się do sporządzenia listy empirycznie zidentyfikowanych czynników sprzyjających bądź ograniczających przejście od więzi samorządowej normatywnie stanowionej dla społeczności osiedlo-

wej (przez akty prawne) do rzeczywistej aktywizacji i integracji samorządowej mieszkańców.

Określenie stymulatorów i barier, jako czynników wspierających bądź blokujących możliwość wdrożenia normatywnego modelu samorządu do praktyki społecznej osiedla, nie mogło stanowić dostatecznego punktu wyjścia do dalszej konceptualizacji badań empirycznych. Przede wszystkim pojawiał się problem ewentualnego braku tożsamości różnych elementów występujących w modelu prawnym, politycznym, doktrynalnym. Mając to na uwadze, uznaliśmy, iż w badaniach naszych należałoby uwzględnić różne warianty rozumienia pojęcia „stymulator”. W konsekwencji przyjęliśmy, iż przez stymulatory – niezależnie od ich określenia rodzajowego – rozumieć będziemy te wszystkie czynniki, które prowadzą do: 1) stosunkowo dużej zgodności (odpowiedniości) normatywnego modelu samorządu mieszkańców z modelem faktycznie realizowanym; 2) stosunkowo dużej zgodności modelu faktycznie realizowanego ze społecznymi potrzebami, postulatami i oczekiwaniami mieszkańców osiedla; 3) stosunkowo dużej zgodności modelu normatywnego z modelem faktycznie realizowanym oraz modelem społecznie postulowanym i akceptowanym.

Wyodrębnione trzy sposoby rozumienia stymulatorów wyrażają różne koncepcje samorządowej aktywizacji osiedlowej społeczności. Tak więc możemy mówić o aktywizacji odgórnie sterowanej i kontrolowanej; aktywizacji spontanicznej, oddolnej; aktywizacji komplementarnej realizowanej przez podmioty makrostruktury, paraloalne i mikrostruktury, tj. mieszkańców i zorganizowane siły społeczne z terenu osiedla. Przyjęliśmy, iż w badaniach naszych poszukiwać będziemy czynników-stymulatorów aktywizacji komplementarnej, ze względu na ich optymalne właściwości w ustrojowych warunkach społeczeństwa socjalistycznego.

Oznaczało to w konsekwencji konieczność ogólnej choćby konceptualizacji wzajemnych relacji jakie mogą zachodzić między wyodrębnionymi stymulatorami. Przede wszystkim powstał problem hierarchii stymulatorów ze względu na ich siłę i zakres oddziaływania. Problem ten postrzegany jest w socjologii organizacji jako relacja między regulatorami autonomicznymi, a regulatorami politycznymi. Pierwsze z nich rozwijane są przez grupowe i warstwowe związki i działania, drugie – przez działania kierowniczych sił politycznych i aparat państwowy. Szczególną cechą regulatorów autonomicznych we współczesnych złożonych organizacjach społeczeństwa globalnego, jest to, iż z jednej strony – gromadzą one poważne rezerwy „wolnej energii społecznej” a z drugiej – nie są w stanie regulować stosunków między instytucjami społeczeństwa globalnego. W konsekwencji regulatory autonomiczne bez stymulacyjnego udziału regulatorów politycznych nie zapewniają pełnego uczestnictwa różnych grup i warstw społecznych w systemie władzy³.

³ Por. A. Z. Kamiński, *Problemy organizacji społeczeństwa globalnego*, [w:] *Kierowanie w społeczeństwie. Analiza socjologiczna*, (red. W. Morawski), Warszawa 1979, s. 37.

Przyjęte przez nas stanowisko odpowiada powyższej koncepcji. Uznaliśmy, iż wśród wyróżnionych rodzajowo stymulatorów, szczególną rolę odgrywają stymulatory prawne i szerzej normatywne (normy prawne, normy organizacji politycznych i społecznych, normy wynikające z doktryny socjalistycznej) ponieważ stanowią one podstawowy instrument w określaniu stopnia decentralizacji uprawnień i koncentracji środków niezbędnych w działaniu samorządowych społeczności lokalnych.

W dalszych pracach określiliśmy na potrzeby badawcze inne rodzaje relacji jakie mogą zachodzić między wyróżnionymi stymulatorami. Szczególnie istotne wydawało się wyróżnienie relacji współdziałania lub konfliktu. Założyliśmy, iż relacja konfliktowa pojawi się w sytuacji kiedy wyzwalone przez system normatywny aspiracje samorządowe społeczności osiedlowej będą blokowane i manipulowane przez różne podmioty struktury władzy ponadlokalnej, struktury władzy miasta i struktury osiedlowej.

Prace konceptualizacyjne nad istotnymi w naszych badaniach kategoriami stymulatorów i barier utwierdziły nas w przekonaniu, że przedmiot badań wymaga nie tylko analizy wieloczynnikowej lecz i systemowej. Przyjeliśmy więc, że osiedle – podstawowa jednostka badawcza – traktowane będzie przez nas jako system społeczno-organizacyjny. Kolejna decyzja wiązała się z wyborem określonego modelu analizy systemowej, modelu najbardziej odpowiedniego dla prowadzonych badań. Kierując się tymi względami przyjęliśmy, w koncepcji osiedla jako systemu społeczno-organizacyjnego powinny znaleźć się następujące elementy: cel systemu, zarządzania systemem, części systemu, środki systemu oraz krąg zewnętrzny systemu (podejście systemowe w ujęciu Churmana).

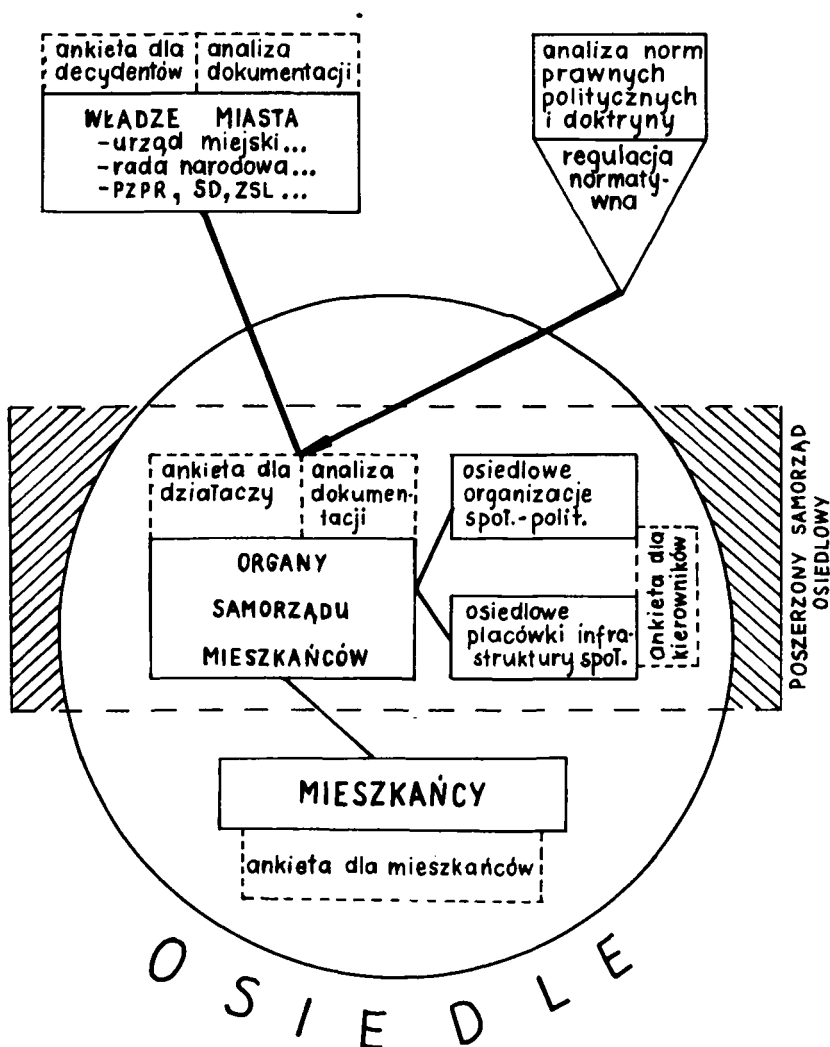
W przyjętej koncepcji analizy systemowej za szczególnie istotny element uznaliśmy – uwzględniając istniejącą wiedzę na temat funkcjonowania władzy lokalnej⁴ – krąg zewnętrzny systemu. W badaniach poszukujących stymulatorów i barier w działaniu samorządu mieszkańców nie można bowiem zamknąć się w obszarze jednostki osiedlowej, ponieważ nie jest to jednostka autonomiczna i wyizolowana. Przeciwnie, jest to jednostka pozostająca w wielu zależnościach i związkach ze strukturą organizacyjną władzy miasta a także z globalną strukturą aparatu państwa i centralnych ośrodków decyzji.

Uwzględnione w naszych badaniach elementy systemu, ich powiązania z instytucją samorządu mieszkańców, a także zastosowane narzędzia badawcze prezentuje zamieszczony schemat.

⁴ Por. T. N. Clark, *Who Governs, Where, When and With What Effect?*, *Community Structure and Decision Making: A Comparative Analysis*, San Francisco – California 1968, s. 19; a także: J. J. Wiatr, V. M. Sirsikar, Th. M. Watts and A. Vratusa, *Political Structure: The Institutional Basis of Local Responsibility*, [w:] *Values and The Active Community, A Cross-National Study of The Influence of Local Leadership*, Ph. E. Jacobow (red.), New York – London 1971, s. 183–89; oraz J. Tarkowski: *Rola władz lokalnych w zaspokajaniu potrzeb ludności w świetle analiz monograficznych*, [w:] *Władza lokalna a zaspokajanie potrzeb*, Warszawa 1981, s. 12–13.

Przyjmując, że osiedle jest systemem społeczno-organizacyjnym, uznaliśmy, iż ewentualne jego poparcie i zasilanie energią może płynąć z trzech zasadniczych źródeł. Pierwszym – mogą być sami mieszkańcy jako uczestnicy grupy samorządowej. Następnym źródłem zasilającym ten system mogą być organizacje polityczne i społeczne, oraz placówki działające na terenie osiedla, pod warunkiem, iż włączają się one w samorządową działalność osiedlową. Wreszcie poparcie i zasilanie systemu pochodzić może od organizacji z otoczenia zewnętrznego, a więc zarówno od organizacji działających w skali makrostruktury politycznej, jak i struktury władzy miasta. Poparcie to może mieć mniej czy bardziej sformalizowany charakter.

Schemat 1. Elementy systemu i ich wzajemne relacje uwzględnione w koncepcji badań



Końcowy etap prac konceptualizacyjnych, poprzedzających badania empiryczne, poświęciliśmy na formułowanie szeregu hipotez badawczych, o różnym stopniu ogólności, które miały być poddane weryfikacji. Rezygnując w tym opracowaniu z pełnego ich przedstawienia⁵ chcielibyśmy zwrócić uwagę jedynie na trzy hipotezy, które w naszym przekonaniu miały szczególnie doniosłe znaczenie.

P i e r w s z a hipoteza dotyczyła relacji jakie mogą zachodzić między stymulatorami prawnymi a społecznymi ze względu na ich wpływ na samorządowy status społeczności. Założyliśmy mianowicie, że mało efektywne oddziaływanie stymulatorów społecznych (zmiennie środowiskowe – związane z funkcjonowaniem mieszkańców jako grupy, oraz zmiennie osobowościowe – związane ze strukturą społecznej osobowości mieszkańców) może prowadzić do takiej modyfikacji normatywnego modelu instytucji samorządu mieszkańców, że w praktyce przerodzi się on w samorząd komitetów osiedlowych, a w krańcowych przypadkach w samorząd przewodniczącego. Hipoteza ta opiera się na powszechnie akceptowanej w literaturze przedmiotu tezie, że normatywnie kreować można jedynie organy samorządowe, natomiast nie można kreować samorządności ani jako cechy jednostki ludzkiej, ani jako cechy zbiorowości.

D r u g a hipoteza dotyczyła relacji jakie mogą zachodzić między stymulatorami organizacyjnymi a społecznymi ze względu na ich wpływ na samorządowy status instytucji. Założyliśmy, że kontakty organizacyjne wewnątrz osiedla, a także z otoczeniem organizacyjnym zewnętrznym (podmioty władzy miasta) prowadzić mogą do: a) partnerstwa – w sytuacji gdy prawne i społeczne stymulatory warunkują faktyczną decentralizację uprawnień, koncentrację środków oraz animację działań samorządowych; b) odgórnego sterowania akcyjnego samorządem – w przypadku braku tych przesłanek; c) społecznego wymuszania – w przypadku gdy następuje duże nasilenie stymulatorów społecznych, przy niskiej pozycji instytucji samorządu w układzie organizacyjnym miasta i makrostruktury politycznej.

T r z e c i a hipoteza dotyczyła korygującego wpływu stymulatorów ekonomiczno-organizacyjnych na model prawny samorządu i realną samorządność środowiskową. Założyliśmy, iż takie czynniki, jak: standard zasobów mieszkaniowych, ich struktura własnościowa, struktura urządzeń usługowych i finansowanie działalności samorządu mieszkańców – modyfikować mogą silnie zarówno model normatywny samorządu, jak i procesy samorządowej integracji. Modyfikacje te mogą iść bądź w kierunku wzmacniania bądź blokowania samorządności osiedlowej. Wymienione czynniki uznaliśmy w naszych badaniach za obiektywne zmiennie kontekstowe w działaniu instytucji samorządu mieszkańców.

⁵ Pełne przedstawienie hipotez zawiera raport końcowy z przeprowadzonych badań, por. A. T u r s k a, E. Ł o j k o, W. S t a ś k i e w i c z, *Stymulatory i bariery działania samorządu mieszkańców*, Warszawa 1979 (maszynopis złożony w IKS), s. 14–18.

Cele badawcze i teoretyczna koncepcja badań systemowych przesądziły o potrzebie zastosowania różnorodnych metod i narzędzi zbierania danych. W badaniach zastosowaliśmy:

1) analizę treści i interpretację aktów prawnych, doktrynalnych i dokumentów politycznych;

2) analizę dokumentacji znajdującej się w posiadaniu takich podmiotów struktury władzy miasta, jak: rada narodowa, urząd miejski, komitety wojewódzkie i miejskie FJN;

3) analizę dokumentacji znajdującej się w posiadaniu komitetów osiedlowych i obserwację w terenie, które dały podstawę do opracowania monografii badanych samorządów;

4) badania ankietowe, którymi objęto cztery następujące populacje: mieszkańców, działacze organów samorządu mieszkańców, kierowników osiedlowych jednostek infrastruktury, decydentów w strukturze władzy miasta;

5) badania o charakterze wdrożeniowym, polegające na stymulowaniu współpracy między organami samorządu a mieszkańcami, oraz stymulowaniu naboru osiedlowego do organizacji społecznych działających na terenie osiedla⁶.

Zastosowane metody i narzędzia badawcze wskazują, iż w empirycznej identyfikacji stymulatorów i barier działania samorządu mieszkańców opieraliśmy się przede wszystkim na danych o charakterze subiektywnym, świadomościowym (wyniki uzyskane z ankiet od czterech populacji), a także na danych obiektywnych (wyniki uzyskane z analizy dokumentów). Wyrażna w naszych badaniach empirycznych preferencja danych subiektywnych, świadomościowych uzasadniona była przedmiotem i celem badań. Samorząd mieszkańców bowiem, jak każda instytucja o niskim stopniu sformalizowania, urzeczywistnia się w działaniach i zachowaniach nie tylko społeczności osiedlowej, lecz również innych podmiotów organizacyjnych zarówno z terenu osiedla, jak i miasta. Podmioty z otoczenia zewnętrznego osiedla decydują często w praktyce o dopuszczalnej granicy przyzwolenia działań samorządowych. Stąd też istniała w naszych badaniach szczególna potrzeba poznania kontekstów świadomościowych podmiotów współdecydujących o realnym kształcie interesującej nas instytucji.

W przyjętej systemowej koncepcji badań, podstawowym problemem w opracowaniu narzędzi badawczych stała się sprawa możliwie pełnego pokrycia pola badawczego przez pytania zawarte w poszczególnych kwestionariuszach. Wszystkie kwestionariusze zawierały pytania zbierające informacje o wiedzy, opiniach, przekonaniach, zachowaniach projekcyjnych, a także o faktycznych zachowaniach wobec samorządu osiedlowego. Ponadto w kwestionariuszach zawarto pewne bloki pytań wspólnych. Dotyczyły one przede wszystkim oceny

⁶ Badania te zostały zrealizowane w bardzo ograniczonym stopniu. Por. A. T u r s k a, E. Ł o j k o, *Prawne, społeczne i ekonomiczno-organizacyjne stymulatory działania samorządu mieszkańców*, „Górnośląskie Studia Socjologiczne”, 1980, nr 14, s. 33–35.

realnego modelu instytucji samorządu mieszkańców, a także modelu postulowanego.

Istotnym również problemem w budowie kwestionariuszy był zróżnicowany poziom wiedzy badanych populacji na temat interesującej nas instytucji. Przyjęliśmy, że bloki pytań zawartych w ankietach powinny zbierać informacje maksymalnie porównywalne, ale jednocześnie zróżnicowane ze względu na pełnione przez respondentów role i zajmowane pozycje w badanym systemie społeczno-organizacyjnym.

Dobór terenu badań i dobór populacji określony był przez przyjętą w naszych badaniach koncepcję teoretyczną. Wzięliśmy również pod uwagę nie kwestionowane w nauce stanowisko, że poprawna typologia środowisk ma szczególnie doniosłe znaczenie w empirycznych analizach instytucji o niskim stopniu sformalizowania. Dowodzą tego zarówno badania nad instytucjami wychowawczymi, jak i instytucjami władzy lokalnej⁷.

Kierując się kryteriami zróżnicowania a jednocześnie adekwatności do istniejącej w Polsce struktury miast, zdecydowaliśmy, iż terenem badań będą: Wrocław, Białystok, Słupsk, Tarnobrzeg i Września. W każdym z tych miast dokonano wyboru dwu osiedli (jedno spółdzielcze, jedno komunalne), które stanowiły podstawowe jednostki badawcze⁸.

W doborze badanych populacji posłużyliśmy się różnymi metodami:

- a) mieszkańcy – próba losowa, reprezentatywna dla mieszkańców badanych osiedli, równoliczebna we wszystkich badanych jednostkach (po 100 osób),
- b) działacze samorządu mieszkańców – próba wyczerpująca, cała populacja działaczy badanych komitetów osiedlowych,
- c) kierownicy jednostek infrastruktury osiedlowej – próba wyczerpująca, cała istniejąca populacja,
- d) decydenci w strukturze miasta – dobór na podstawie standaryzowanej listy pozycji, stosowanej w badaniach elity władzy w mieście⁹.

Z punktu widzenia opracowania statystycznego danych, a także stopnia ogólności formułowanych ustaleń, najwięcej problemów nasuwała badana próba mieszkańców. Zastosowanie doboru próby losowej nie dawało podstaw do traktowania badanych mieszkańców jako populacji jednorodnej. W związku z tym, dokonaliśmy szeregu analiz statystycznych celem udzielenia odpowiedzi na pytanie, na ile próba pod względem badanych cech obiektywnych jest jednorodna¹⁰. Okazało się, iż jedynie mieszkańcy Tarnobrzega różnią się znacznie od pozostałych zbiorowości, które są jednorodne. W tej sytuacji mieszkańcy

⁷ Por. W. W i n c ł a w s k i, *Typowe środowiska wychowawcze współczesnej Polski*, Warszawa 1976, a także: B. M i s z t a l, *Zagadnienia społecznego uczestnictwa i współdziałania*, Wrocław 1977.

⁸ Szerzej na ten temat, por. A. T u r s k a, *Samorządność osiedlowa*, Warszawa 1982, s. 52–61.

⁹ Por. W. N a r o j e k, *System władzy w mieście*, Wrocław 1976.

¹⁰ Por. A. T u r s k a, *op. cit.*, s. 60–61.

Tarnobrzega zostali wyłączeni z dalszych opracowań statystycznych¹¹. Tak więc ustalenia formułowane na podstawie danych pochodzących od tej populacji (próba 800 mieszkańców) mają charakter wniosków średniego zasięgu, których prawomocność ograniczona jest przez cechy typologiczne badanych miast i osiedli.

Kończym efektem terenowej realizacji badań było uzyskanie następujących materiałów wyjściowych do dalszych opracowań: a) 5 monografii samorządu mieszkańców z zapisu dokumentacji na szczeblu miasta, b) 10 monografii badanych komitetów osiedlowych z zapisu ich dokumentacji i bezpośredniej obserwacji, c) 186 wywiadów z działaczami organów samorządu, d) 1000 wywiadów z mieszkańcami osiedli (800 + 200 z Tarnobrzega), e) 128 wywiadów z kierownikami jednostek infrastruktury osiedlowej, f) 98 wywiadów z decydentami w strukturze władzy miasta.

Uzyskany z badań empirycznych materiał, oparty na teoretycznej koncepcji analizy systemowej, dawał Zespołowi wystarczające podstawy zarówno do opracowań syntetycznych, jak i do studiów monograficznych, pogłębiających wiedzę o poszczególnych częściach badanego systemu. Jest to jak sądzimy najpoważniejszy sukces związany z przyjętym modelem analizy systemowej. Zebrane materiały zostały dotychczas przez członków Zespołu wykorzystane w końcowym obszernym raporcie z badań, w opracowaniu dwu monografii¹² oraz w kilku publikowanych artykułach¹³. Warto również podkreślić, że wyniesiona z badań wiedza umożliwiła członkom Zespołu podjęcie działań eksperjalnych i działań społecznych.

II. EGZEMPLIFIKACJE WYBRANYCH USTALEŃ EMPIRYCZNYCH

Dane empiryczne, które uzyskaliśmy w wyniku przeprowadzonych badań stanowią bardzo bogaty i zróżnicowany materiał, z punktu widzenia techniki ich pozyskiwania. Na materiał ten składają się zarówno dane obiektywne, jak i subiektywne pochodzące od bardzo różnych populacji.

Powyższy fakt stwarzał konieczność posiłkowania się w opracowaniu danych różnymi technikami. Przede wszystkim, ze względu na systemową koncepcję badań, powstała potrzeba uwzględnienia w szerokim zakresie technik analizy

¹¹ Dane uzyskane od subpopulacji tarnobrzesckiej zostały opracowane w pracy magisterskiej R. S e m e r a k, *Wpływ struktury społecznej miasta silnie uprzemysłowionego na zachowania społeczne mieszkańców*, maszynopis, Warszawa 1980.

¹² Patrz: A. T u r s k a, *op. cit.*, oraz E. Ł o j k o, *Czynniki aktywności samorządowej w osiedlu*, nie publikowana praca doktorska, 1981.

¹³ Patrz: M. C z a r z a s t y, E. Ł o j k o, W. S t a ś k i e w i c z, *Metodologiczne i empiryczne problemy w badaniach samorządu mieszkańców*, „Państwo i Prawo”, 1979, nr 2; E. Ł o j k o, *Samorząd mieszkańców w osiedlach spółdzielczych (mity a rzeczywistość)*, „Kultura i Społeczeństwo”, 1980, nr 3–4; E. Ł o j k o, *Samorządowa aktywność społeczna w miejscu zamieszkania*, „Zeszyty Historyczno-Polityczne SD”, 1979, nr 3, 4.

porównawczej. Empiryczna identyfikacja stymulatorów i barier wymagała dokładnej analizy części składowych badanego systemu oraz szczegółowej analizy relacji zachodzących między jego częściami. Dlatego też program opracowania danych zawierał z jednej strony analizę statystyczną (przeprowadzoną w dwu fazach) a z drugiej – analizę porównawczą informacji uzyskanych z dokumentów, obserwacji i wypowiedzi różnych populacji.

Dane uzyskane z obliczeń statystycznych¹⁴ w drugiej fazie posłużyły do skonstruowania wielu zbiorczych wskaźników indeksowych, które były wykorzystywane przede wszystkim w monograficznych opracowaniach. Jedną z tych prac poświęconą mieszkańcom analizuje proces kształtowania się postaw samorządowych, druga poświęconą działaczom samorządu analizuje determinanty ich aktywności. Ponieważ pierwsza z tych monografii została opublikowana, a fragmenty analiz drugiej publikowane są w tym tomie, celowym wydaje się skoncentrowanie obecnie uwagi na ustaleniach dotyczących stymulatorów i barier powstających w relacji samorząd, a jego organizacyjne otoczenie (z terenu osiedla i struktury władzy miasta). Są to zagadnienia istotne zarówno ze względu na przyjętą systemową koncepcję, jak i ze względu na sformułowane wcześniej hipotezy. Warto też podkreślić, że problematyka ta kumuluje się najsilniej z istniejącą i zaawansowaną w Polsce wiedzą empiryczną na temat funkcjonowania władzy lokalnej. Weryfikuje ona także wiele założeń doktrynalno-ustrojowych naszego systemu dotyczących relacji: organizacja samorządowa, a organizacja aparatu państwowego.

Prezentację ustaleń empirycznych w zakresie powyższej problematyki zaczniemy od analizy porównawczej trendów odpowiedzi poszczególnych badanych populacji na temat: pozycji samorządu mieszkańców w rzeczywistej strukturze wpływów na sprawy osiedla; postulowanej struktury wpływów; preferowanych cech modelowych samorządu mieszkańców. Posłużymy się tu techniką rangowania rozkładów odpowiedzi ze względu na różnicę punktów procentowych wyborów alternatywnych.

Opinie badanych populacji na temat pozycji samorządu mieszkańców w rzeczywistej strukturze wpływów na sprawy osiedla, a więc percepcja cech samorządowych tej instytucji, są w wysokim stopniu rozbieżne. W opiniach mieszkańców na I miejscu dużych wpływów znalazły się władze spółdzielni mieszkaniowej (80,0%), na II administracja osiedla (50,4%), następnie na III pozycji prezydent i urząd miejski (46,8%), na IV władze partyjne miasta i dzielnicy (40,7%) i dopiero na V pozycji komitet osiedlowy (40,0%), a wpływy samych mieszkańców aż na VII pozycji (33,4%). Natomiast działacze samorządu i decydenci na I pozycji dużych wpływów sytuują komitet osiedlowy, natomiast wpływy mieszkańców na VI pozycji (decydenci) i na VII (działacze).

¹⁴ W pierwszej fazie obliczeń statystycznych uzyskaliśmy około 12 tys. tabel z testem chi-kwadrat i V Cramera.

Tak więc, o ile o opiniach mieszkańców możemy powiedzieć, że stanowią one wyraz zdecydowanego poczucia niedowartościowania (bardzo niska ocena wpływów samych mieszkańców i ich reprezentacji w postaci komitetu osiedlowego), o tyle w opiniach działaczy i decydentów wyrażony został w dużej mierze urzędowy optymizm. Jego istota sprowadza się przede wszystkim do tego, że w odpowiedziach działaczy i decydentów zawarte są treści pozornie zgodne z normatywnymi założeniami instytucji samorządu mieszkańców, gdyż organy samorządu zajmują pierwsze miejsce w strukturze wpływów na sprawy osiedla. Niska ocena wpływów mieszkańców pozostaje jednak w zasadniczej sprzeczności z modelowymi cechami samorządności grupowej. Jeśli przyjmiemy założenie, że ocena ta stanowi w opiniach decydentów i działaczy wyraz faktycznego stanu rzeczy (słabo zaawansowanej aktywności samorządowej mieszkańców), to sytuowanie organów samorządowych na pierwszej pozycji może być traktowane tylko jako przejaw biurokratycznego podejścia do instytucji. Jak można bowiem tak wysoko lokować wpływy instytucji samorządowej, która ma tak słabe oparcie w grupie samorządowej? W prezentowanym materiale najbardziej przekonujące wydają się opinie kierowników jednostek infrastruktury osiedlowej – III pozycja komitetu osiedlowego (66,0%), i V pozycja mieszkańców (34,0%). W stwierdzonych rozbieżnościach niepokojące są opinie działaczy samorządu mieszkańców, mają one bowiem szczególnie dysfunkcyjny charakter z punktu widzenia rozwoju samorządności osiedlowej. Opinie te stanowią nie tylko wyraz swoistej racjonalizacji roli, lecz również procesu instytucjonalizowania się postaw działaczy – słabe związki z prezentowanym przez nich środowiskiem osiedlowym.

W przypadku postaw działaczy zauważona tendencja dochodzi również do głosu w odpowiedziach dotyczących postulowanej struktury wpływów na sprawy osiedla. Okazuje się bowiem, że na I pozycji (22,0%) pośród podmiotów, które powinny mieć największy wpływ na sprawy osiedla lokują siebie samych (komitet osiedlowy). Fakt, że na II miejscu (18,4%) umieszczają mieszkańców i dopiero na V (11,8%) administrację osiedlową, nie zmienia przyjętego kierunku interpretacji. Znajduje ona uzasadnienie w wielu innych jeszcze uzasadnieniach. Okazuje się więc, że zajmowanie nawet tak niskiej pozycji w strukturze władzy lokalnej współwystępuje (u działaczy samorządu) z odnotowaną już w badaniach polskich tendencją, że lokalni liderzy chcą decentralizacji i władzy dla siebie, natomiast nie wykazują zrozumienia dla społecznego uczestnictwa w sprawowaniu władzy¹⁵.

W badaniach naszych tendencję tę, jak się wydaje, potwierdzają również opinie kierowników jednostek infrastruktury osiedla. Respondenci ci, mimo że

¹⁵ Por. *Values and The Active Community...*, s. 357–365, a także wypowiedź w dyskusji J. J. W i a t r a, *Tendencje rozwoju władzy lokalnej we współczesnym świecie*, Wrocław 1976, s. 418–419.

stwierdzali bardzo niską pozycję mieszkańców, w realnej strukturze wpływów na sprawy osiedla, bynajmniej nie postulowali większego wpływu mieszkańców. Postulowali natomiast na I pozycji (35,9%) zwiększenie wpływów komitetów osiedlowych i na II pozycji (21,1%) władz spółdzielczości mieszkaniowej. Tak więc popierali, nie osiedlową zbiorowość lecz swych organizacyjnych partnerów. Okazuje się, że brak zrozumienia dla społecznego uczestnictwa w sprawowaniu władzy współwystępuje nie tylko z chęcią zdobycia większej władzy dla siebie, lecz także dla sformalizowanego systemu partnerów działania.

Jedynie mieszkańcy, jak należało oczekiwać, zgodnie ze stwierdzonym poczuciem niedowartościowania ich jako podmiotów samorządności środowiskowej, postulowali na I pozycji (25,5%) zwiększenie ich wpływu na sprawy osiedla i na II pozycji (23,4%) zwiększenie wpływów administracji osiedla. W ten sposób ujawnili oni tendencję właściwą dla świadomej postawy roszczeniowej.

Interesujących danych dostarczyły również wypowiedzi badanych populacji na temat postulowanego modelu samorządu mieszkańców. Wypowiedzi te, oparte na alternatywnych wyborach cech organizacji mniej lub bardziej samorządowej, zawierają dwie warstwy informacji. Z jednej strony, pozwalają wnioskować o preferencjach cech samorządowych a z drugiej, o znajomości doktrynalnych zasad samorządności społecznej w naszym ustroju.

Z uzyskanych danych wynika, że istnieje we wszystkich badanych populacjach powszechna zgodność opinii, iż samorząd powinien reprezentować interesy mieszkańców osiedla (najsilniej preferują to decydenci 95,0%, najsłabiej mieszkańcy 75,1%). Powinna to być także w powszechnym przekonaniu organizacja inspirowana przez mieszkańców i środowisko osiedlowe (najsilniej postulują to kierownicy jednostek infrastruktury 66,0%, najsłabiej mieszkańcy 53,0%) oraz wiodąca wobec innych osiedlowych organizacji i placówek, koordynująca ich działania (najsilniej postulują to decydenci 87,0% i w kolejności: kierownicy 78,0%, działacze 75,0%, mieszkańcy 49,6%).

Rozbieżności opinii dotyczą natomiast takich cech organizacji samorządowej, jak samodzielność tej instytucji wobec administracji osiedlowej i zasięg jej działania. Okazuje się bowiem, że decydenci i kierownicy osiedlowych placówek postulują, aby samorząd mieszkańców był samodzielną organizacją kształtującą życie osiedla (70,0 i 61,0%) natomiast działacze samorządu widzą raczej samorząd jako pomocnika administracji osiedlowej (50,0%), mieszkańcy zaś zdecydowanie widzą samorząd w roli pomocnika administracji osiedlowej (58,4%). Jeśli chodzi o zasięg kompetencji samorządu, to decydenci i działacze widzą samorząd jako instytucję o kompetencjach nie tylko osiedlowych, ale także miejskich (65,0 i 54,0%); mieszkańcy nie mają w tym zakresie wyraźnych preferencji; kierownicy jednostek infrastruktury preferują natomiast jego kompetencje osiedlowe (53,0%).

Konfrontując wypowiedzi decydentów i kierowników jednostek infrastruktury osiedla na temat realnego modelu instytucji i modelu postulowanego, trzeba dojść do wniosku, iż wyrażają one specyficzny sposób myślenia kategoriami

polityczno-normatywnymi: jest tak, jak być powinno. Myślenie takie koryguje istotnie ustrojowy wzorzec organizacji samorządności grupowej, cechy bowiem działań samorządowych przypisywane są nie grupie lecz jej organom.

W wypowiedziach działaczy obserwujemy z jednej strony, dużą zbieżność z opiniami decydentów i kierowników jednostek infrastruktury, co przemawiałoby na rzecz tezy o instytucjonalizowaniu się postaw działaczy. Z drugiej natomiast strony, wyraźnie zaznacza się rozbieżność w kwestii pozycji samorządu mieszkańców niezależnej od administracji osiedlowej. Ustalenie to ujawnia istotną sprzeczność w postawach działaczy samorządu mieszkańców, którzy chcieliby działać w instytucji o cechach zarazem mniej i bardziej samorządowych. Ten stan rzeczy niewątpliwie uwarunkowany jest realiami wewnątrzosiedlowymi, które określone są: niską aktywnością samorządową mieszkańców; działaniami administracji osiedlowej podporządkowującej sobie samorząd; odgórnym, akcyjnym sterowaniem samorządem przez podmiot struktury władzy miasta.

Analizowane opinie (przekonania; preferencje, postawy wobec węzłowych problemów samorządności osiedlowej) decydentów w strukturze władzy miasta, kierowników jednostek infrastruktury osiedla, działaczy samorządu mieszkańców – dają podstawy do stwierdzenia, iż mogą one stanowić istotne bariery w samorządowej aktywizacji mieszkańców oraz we właściwym reprezentowaniu ich interesów. Jednocześnie można sądzić, że przyczyniać się one będą do wzmacniania formalnej pozycji organów samorządu mieszkańców jako elementu systemu organizacyjnego zarządzającego sprawami osiedla i miasta. W konsekwencji, postawy te można uznać za czynniki sprzyjające formalnemu rozwojowi instytucji i blokujące rozwój samorządności grupowej.

Zasadność tych ustaleń znajduje potwierdzenie w ustalonej przez nas, na podstawie całościowej analizy zebranego materiału¹⁶, listy stymulatorów i barier występujących w organizacyjnych kontaktach organów samorządu mieszkańców z jednostkami infrastruktury osiedla i struktury władzy miasta.

W kontaktach organizacyjnych: samorząd a jednostki infrastruktury osiedla, stwierdziliśmy występowanie trzech zasadniczych czynników stymulujących: 1) potrzeba działań koordynujących przedsięwzięcia na rzecz osiedla występująca u kierowników osiedlowej infrastruktury; 2) powszechne poinformowanie kierowników o istnieniu samorządu mieszkańców; 3) otwartość kierowników na współpracę z organami samorządu.

Jednocześnie, stwierdziliśmy występowanie następujących barier: 1) konfliktowy często układ w programie i realizacji zadań, wynikający z faktu, iż organy samorządu są organizacją lokalną, a jednostki infrastruktury paraloikalną; 2) fragmentaryczna znajomość przez kierowników zadań samorządu – postrzeganie go głównie jako instytucji zbliżonej w swych funkcjach do osiedlowej administracji; 3) ubogość form współpracy sprowadzanej najczęściej do współ-

¹⁶ Szerzej patrz: A. Tur s k a, E. Ł o j k o, W. S t a ś k i e w i c z, *op. cit.*, s. 234 – 250.

nych zebrań, a więc dalekich od form pracy środowiskowej; 4) przy znacznym zapotrzebowaniu kierowników na działania koordynacyjne, słabe postrzeganie w tej roli organów samorządu; 5) brak pełnego rozeznania u działaczy samorządu jakie jednostki infrastruktury funkcjonują w ich osiedlu; 6) przekonanie działaczy, iż podejmowanie działań koordynujących pracę jednostek infrastruktury na rzecz osiedla i jego mieszkańców jest szczególnie trudne w realizacji.

W relacji: organy samorządu mieszkańców a jednostki struktury władzy miasta, uwzględniliśmy podział na stymulatory prawne i organizacyjne.

Do najistotniejszych stymulatorów prawnych zaliczyliśmy: 1) wprowadzenie samorządu mieszkańców do lokalnego systemu politycznego i organizacyjnego miasta; 2) określenie stałych kanałów przepływu informacji między samorządem mieszkańców a terenowymi organami władzy i organami administracji terenowej; 3) zagwarantowanie procedur formalnych, dotyczących rozwiązywania problemów organizacyjnych samorządu mieszkańców przez administrację; 4) nałożenie na organy administracji terenowej określonych zadań związanych z materialną bazą samorządu.

Natomiast do barier wynikających z rozwiązań prawnych mogliśmy na podstawie przeprowadzonych badań zaliczyć: 1) niejasne i bardzo lapidarne określenie kompetencji rad narodowych jako organu samorządowego na swoim terenie. Automatycznie powoduje to ujemne konsekwencje we wzajemnych relacjach rada narodowa a samorząd mieszkańców; 2) wprowadzenie dychotomicznego podziału funkcji realizowanych przez organy administracji terenowej. Są one obecnie organem wykonawczym rady narodowej i organem administracji państwowej. Osłabia to z formalnego punktu widzenia ich związki z radami narodowymi, a pośrednio negatywnie wpływa na działanie samorządu mieszkańców; 3) niejasny i nieprecyzyjny charakter regulacji prawnych zawartych w resortowych aktach normatywnych w zakresie kompetencji organów samorządu w stosunku do organów administracji terenowej; 4) niejedolite uregulowania prawne w zakresie zapewnienia stałych dochodów na finansowanie działalności organów samorządu mieszkańców; 5) niejasne i nieprecyzyjne uregulowania dotyczące wyboru organów samorządu mieszkańców oraz brak innych norm gwarantujących podmiotowość mieszkańców jako członków grupy samorządowej.

Do stymulatorów wynikających z praktykowanych w rzeczywistości wzajemnych kontaktów organów samorządu z systemem organizacyjnym miast zaliczyliśmy: 1) fakt, że znaczna część radnych jest jednocześnie działaczami samorządu mieszkańców, ułatwia to przepływ informacji z osiedla na forum rady; 2) przysługująca radom, w ramach nadzoru ogólnego, ocena działalności samorządu mieszkańców (zwłaszcza w okresie kampanii sprawozdawczo-wyborczej) jest źródłem satysfakcji dla działaczy i prestiżu dla samorządu mieszkańców w systemie organizacyjnym osiedla i miasta; 3) fakt postrzegania przez decydentów – mieszkańców, jako podmiotów zdolnych do działań na rzecz swego miasta i osiedla, a więc świadomość potencjalnej aktywności mieszkań-

ców; 4) wysoki stopień poinformowania decydentów o działalności samorządu mieszkańców, co stymuluje organy samorządu do działań.

Do najistotniejszych barier we wzajemnych kontaktach organów samorządu z systemem organizacyjnym miasta zaliczyliśmy:

1. Nieliczne kontakty na linii samorząd a terenowe organy administracji. Ograniczają się one głównie do działalności w zakresie składania skarg i wniosków.

2. Postrzegany przez decydentów model aktywności społecznej, a szczególnie fakt, iż działania na rzecz miasta i osiedla widziane są przez pryzmat uczestnictwa mieszkańców w pracach inwestycyjnych i komunalnych. Jest to więc model aktywności społecznej w formie masowych czynów.

3. Brak poparcia dla innych form przejawiania się aktywności społecznej mieszkańców (np. rozwoju kół zainteresowań, działalności kulturalnej, artykulacji grupowych interesów mieszkańców przez petycje, wnioski formułowane na zebraniach itp.).

4. Ukształtowane kryteria oceny efektywności pracy samorządu uwzględniające jedynie aktywność przewodniczącego i członków organów samorządu a nie aktywność ogółu mieszkańców. W związku z tym, jako najbardziej aktywne postrzegane są często te samorzady, których przedstawiciele najczęściej kontaktują się z władzami i sygnalizują problemy osiedla.

5. Niska siła „przetargowa” działaczy, którzy na skutek bardzo słabych kontaktów z mieszkańcami nie są w stanie powoływać się na potrzeby i interesy mieszkańców. Sygnalizowane przez działaczy władzom problemy nie zawsze są aktualnie istotne dla samych mieszkańców.

6. Stosowane przez decydentów w ocenie samorządu kryteria mają charakter formalny, właściwy dla funkcjonowania organizacji biurokratycznych (w sensie weberowskim). Stwierdzono, że decydenci nie dysponują kryteriami właściwymi do oceny instytucji samorządowych o niskim stopniu sformalizowania. Jest to istotna luka w kulturze politycznej decydentów.

7. Skłonność decydentów do postrzegania głównie zewnętrznych źródeł zasilania działań instytucji samorządu mieszkańców, to jest przez system społeczno-polityczny miasta. Fakt ten rodzi poważne trudności w zjednywaniu sobie poparcia decydentów dla tych działań samorządu, które inspirowane są przez społeczne środowisko osiedla:

W konkluzji przedstawionych ustaleń trzeba podkreślić, że wprowadzony w początkach lat siedemdziesiątych nowy model normatywny samorządu mieszkańców przyczynił się do wzmocnienia formalnej struktury i pozycji instytucji samorządu mieszkańców, okazał się jednak dysfunkcyjny gdy idzie o ożywianie samorządowej aktywności mieszkańców jako członków społeczności osiedlowej. Korzystny więc skądinąd dla instytucji proces umacniania jej pozycji w strukturze politycznej, nie współwystępował z organizowaniem mieszkańców w grupę samorządową, gdyż celebrowanie instytucji samorządowych, pozbawione było demokratycznych treści.