

Paweł Swianiewicz

Zakład Rozwoju i Polityki Lokalnej, Uniwersytet Warszawski, ul. Krakowskie Przedmieście 32 (klatka D), 00-927 Warszawa; e-mail: pswian@uw.edu.pl

Karolina Olszowiec

Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, ul. Królewska 27, 00-060 Warszawa; e-mail: karolina.olszowiec@gmail.com

SAMORZĄD JEDNOSTEK POMOCNICZYCH WIELKICH MIAST JAKO ŚCIEŻKA KARIERY POLITYCZNEJ¹

Streszczenie: Artykuł omawia rolę jednostek pomocniczych w największych polskich miastach jako ścieżki kariery polityków lokalnych. Badanie oparte jest na analizie danych z sześciu miast. Analiza składu społecznego grupy działaczy osiedlowych odwołuje się do prawa zwiększającej się dysproporcji sformułowanego przez Roberta D. Putnama. Na podstawie odwołania do kilku koncepcji teoretycznych w procesie selekcji uwzględnione są trzy etapy: autoselekcji, preselekcji (selekcji odgórnej) i selekcji oddolnej. Rola rad jednostek pomocniczych rozpatrywana jest w kontekście koncepcji inkubatora i respiratora kariery politycznej.

Słowa kluczowe: samorząd miejski, jednostki pomocnicze, kariera polityczna, rekrutacja elit, decentralizacja.

NEIGHBOURHOOD COUNCIL AS A PATH TO POLITICAL CAREER DEVELOPMENT IN BIG POLISH CITIES

Abstract: On the basis of data from six Polish cities, the authors discuss the role of sub-municipal (neighbourhood, city district) councils as paths to political career in big Polish cities. The analysis of social composition of neighbourhood councils is based on Putnam's law of increasing disproportionality, while various theoretical concepts inform the division of the selection process into three stages: self-selection, pre-selection (top-down selection), and bottom-up selection. Neighbourhood councils are considered as incubators and respirators of political career.

Keywords: city government, neighbourhood councils, political career, elite recruitment, decentralization.

Reformy polegające na tworzeniu jednostek osiedlowych/dzielnicowych przypominających polskie jednostki pomocnicze były w minionych latach stosunkowo częste w wielu krajach europejskich. Literatura akademicka odnosząca się

¹ Artykuł oparty jest na wynikach projektu badawczego „Jednostki pomocnicze w zarządzaniu dużymi miastami” finansowanego z grantu Narodowego Centrum Nauki (grant nr 149065). Badanie empiryczne obejmowało przegląd jednostek pomocniczych w 23 największych miastach Polski, jak również szczegółowe badania trzynastu dzielnic i osiedli w czterech miastach. Pełen raport z wynikami projektu dostępny jest w: Swianiewicz et al. 2013.

do ich badania nie jest zbyt obfita, ale możemy znaleźć opracowania wskazujące na przykłady takich reform w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych w Wielkiej Brytanii (Hambleton, Hogget 1990; Blakeley 2001) czy Niemczech (Franke, Lohr 2001). W ciągu ostatniej dekady podobne studia podejmowano w Belgii (Van Asche, Dierickx 2007), Hiszpanii (Lowndes, Sullivan 2008), Holandii (Denters, Klok 2005) i Słowenii (Bačlija, Haček 2009). Na specjalną uwagę zasługują badania dotyczące miast skandynawskich (Bäck et al. 2000, 2005), gdzie jednostki dzielnicowe były odpowiedzialne czasem za ponad połowę budżetu miejskiego. Wśród wykraczających poza sferę prawną badań polskich należy wskazać przede wszystkim opracowania Piotra Matczaka (2008), ale także niedawne artykuły Radosława Bula i Wojciecha Piątka (2012) oraz Grażyny Piechoty (2013). Struktury, o których mówimy, najczęściej analizowane były z punktu widzenia ich wpływu na zaangażowanie społeczności lokalnych w zarządzanie miastem lub na wykonywanie zadań miejskich. Jednak znacznie mniej uwagi poświęcano ich roli w procesie rekrutacji elit politycznych. Część dostępnych badań wskazuje wręcz na to, że jednostki dzielnicowe i osiedlowe powielają ten sam rodzaj gier politycznych, jakie prowadzone są na poziomie rady miasta (Bäck et al. 2005; Ringeling et al. 2012).

Równocześnie ścieżki kariery polityków lokalnych były ostatnio przedmiotem wielu publikacji zarówno zagranicznych (np. Verhelst et al. 2013; Steyvers, Verhelst 2012; Aarset et al. 2012; Steyvers, Reynaert 2005; Aars, Offerdal 1998), jak i krajowych (Bartkowski 1996; Wasilewski 2006; Betkiewicz, Jasiewicz-Betkiewicz 2012).

W niniejszym artykule stawiamy pytania odnoszące się do roli rad dzielnic i osiedli w procesie rekrutacji elit i w modelu karier politycznych. W szczególności formułujemy następujące zagadnienia:

1. Jaka jest struktura społeczna działaczy osiedlowych? Czy różni się czymś od składu elit politycznych na poziomie ogólnomiejskim, czy też na wyższych szczeblach władzy samorządowej?
2. Czy bycie radnym osiedlowym/dzielnicy pomaga w karierze politycznej? Jak często działacze najniższego szczebla traktują swoją aktywność jako etap, który ma im pomóc w późniejszej pracy na innych poziomach? A jeśli tak jest, to czy faktycznie istnieją dowody, że taka działalność lokalna stanowi atut w procesie preselekcji i selekcji politycznej?

Próbując odpowiedzieć na te pytania, odwołujemy się do koncepcji teoretycznych, które są krótko omówione w kolejnych rozdziałach. W 20 spośród 23 miast liczących ponad 150 tys. mieszkańców funkcjonują jednostki pomocnicze (choć obejmują one w niektórych miejscowościach tylko fragmenty terytorium). Nasza analiza empiryczna koncentruje się na sześciu miastach²:

² Wybór miast podyktowany był dwoma względami: (1) cztery z nich (Kraków, Poznań, Gdynia i Olsztyn) objęte były szerszym badaniem szczegółowym w ramach grantu NCN (przywołanym w przypisie 1) – to miasta, w których pozycja jednostek pomocniczych jest stosunkowo najsilniejsza (w porównaniu z innymi miastami o zbliżonej wielkości), a dyskusje o ich funkcjonowaniu są stosunkowo intensywne, (2) wybór dodatkowych dwóch miast (Szczecin, Zabrze) podyktowany był dostępnością danych na ich stronach internetowych. Taki wybór nie zachowuje

- Kraków – podzielony na 18 dzielnic;
- Poznań – na którego terenie funkcjonują 42 rady osiedli;
- Szczecin – składający się z 37 osiedli;
- Gdynia – podzielona na 22 dzielnice;
- Zabrze – obejmujące 17 osiedli;
- Olsztyn – na którego terenie działają 23 rady osiedli.

Rady dzielnic i osiedli mają zazwyczaj bardzo ograniczone kompetencje i odgrywają przeważnie marginalną rolę w wykonywaniu zadań miejskich. Przekazane im do dyspozycji środki nie przekraczają 2,5% wydatków budżetu miasta, a najczęściej utrzymują się na poziomie zdecydowanie niższym niż 1%. Wybrane do badania miasta odznaczają się jednak pewnym zróżnicowaniem ze względu na to kryterium. Najogólniej rzecz ujmując, rola jednostek pomocniczych jest stosunkowo największa w Krakowie, nieco mniejsza w Poznaniu i Gdyni oraz bardzo niewielka w pozostałych trzech miastach (zob. Swianiewicz et al. 2013).

Zainteresowanie mieszkańców działaniem jednostek pomocniczych jest także niewielkie i – jak zauważają Bas Denters i Pieter-Jan Klok (2013) – frekwencja wyborcza w polskich wyborach osiedlowych bywa zazwyczaj niższa niż w przypadku zbliżonych instytucji działających w innych krajach. Niemniej jednak, wydaje się, że interesujące nas tutaj struktury odgrywają znaczącą i rosnącą rolę jako kanał rekrutacji miejskich elit politycznych. Rola ta będzie przedmiotem szczegółowych analiz w kolejnych rozdziałach.

Kim są działacze jednostek pomocniczych?

Zgodnie z **prawem wzrastającej dysproporcji** sformułowanym przez Roberta D. Putnama (1976) wraz ze wzrostem znaczenia pozycji w strukturach władzy spada reprezentacja osób mających niskie cechy statusowe (młodzież, kobiety, osoby z niższym wykształceniem, mniej zamożne)³. Zgodnie z tą koncepcją struktura społeczna władz lokalnych jest bardziej zbliżona do struktury reprezentowanego społeczeństwa niż w przypadku elit krajowych czy regionalnych. Stopniowa selekcja (stosunkowo otwarta na dole, stopniowo zamykająca się ku górze) daje możliwość dostępu do lokalnych elit również osobom reprezentującym grupy o niższym statusie. Taki kształt selekcji elit stwarza im możliwości zdobycia doświadczenia i wzięcia udziału w rywalizacji o miejsca również na wyższych szczeblach politycznych z innymi **statusowo lepszymi** konkurentami (Wasilewski 2006). Jednak zdaniem Jacka Wasilewskiego w polskiej rzeczywistości model ten wygląda inaczej – znaczna dysproporcja obserwowana jest już na szczeblu elit lokalnych i w podobnym kształcie utrzymuje się aż do poziomu elity krajowej. Wprawdzie jego badania koncentrują się na poziomie powiatowym, a nie gminnym, lecz można się spodziewać, że elity polityczne

w pełni kryterium reprezentatywności próby miast, dlatego przedstawiane wyniki traktujemy jako wstępne; przydatne byłoby ich potwierdzenie w dalszych badaniach.

³ W wielu badaniach w miastach Ameryki i Europy Zachodniej wymienia się w tym kontekście także grupy mniejszości etnicznych.

w centrach największych aglomeracji odznaczają się cechami bardziej zbliżonymi do elit powiatowych niż do tych pojawiających się w najmniejszych gminach. Z wcześniej przeprowadzonych badań (Swianiewicz 2008) analizujących portret radnego gminy kadencji 2006–2010 wiemy, że w radach polskich gmin obserwowana jest słaba reprezentacja kobiet, osób młodych oraz z niskim poziomem wykształcenia. Nadreprezentacja osób z wyższym wykształceniem dotyczy przede wszystkim miast o liczbie ludności przekraczającej 100 tys., gdzie stanowią one średnio 80% składu rad. Natomiast nierównowaga pomiędzy radnymi kobietami i mężczyznami oraz słaba reprezentacja młodszych grup społecznych pojawia się we wszystkich gminach bez względu na wielkość. Nierównowaga w reprezentacji kobiet w radach gmin jest zresztą według dostępnych danych zjawiskiem powszechnym w większości państw europejskich (zob. *ibidem*).

Czy zjawiska te w podobnym natężeniu obserwujemy także na poziomie rad dzielnic i osiedli w miastach? Można się spodziewać, że w przypadku instytucji znajdujących się najbliżej społeczności lokalnych dysproporcja ta będzie mniejsza niż wśród członków organów władzy państwowej, a nawet niż wśród władz wybieranych na poziomie samorządu gminnego. Tę reprezentatywność elit osiedlowych może z kolei osłabiać ewentualne potwierdzenie popularnego stereotypu (wspominanego m.in. przez P. Matczaka [2006]) mówiącego, że radni osiedlowi to głównie osoby starsze (często emeryci mający dużo czasu na działalność społeczną), wybierane na kilka kolejnych kadencji z powodu braku konkurencji i żywszego zainteresowania mieszkańców tą kwestią.

Zobaczmy zatem, czy opisane tu prawidłowości znajdują potwierdzenie w zebranych przez nas danych. W niektórych przypadkach uzyskane informacje odnoszą się do ogółu populacji radnych jednostek pomocniczych w sześciu miastach, w niektórych zaś (tam, gdzie dane ogólne nie są dostępne) ograniczają się do grupy 55 radnych z czterech miast (Kraków, Poznań, Gdynia, Olsztyn), z którymi przeprowadzaliśmy ankiety. W tym ostatnim przypadku (a zwłaszcza w Gdyni i Olsztynie, gdzie przeprowadzonych zostało poniżej dziesięciu ankiet w dwóch osiedlach każdego z tych miast) dane oczywiście trudno uznać za w pełni reprezentatywne, a przedstawiane wyniki mają charakter wstępny.

Przeciętny wiek radnego osiedlowego to – według danych zebranych w przeprowadzonej ankiecie – 49 lat. Jest to nieco więcej niż przeciętny wiek radnych miejskich we wszystkich miastach liczących ponad 150 tys. mieszkańców, który według obliczeń na podstawie danych GUS wynosi 46,8. Obserwujemy jednak znaczące różnice pomiędzy miastami. Zdecydowanie najstarsi są działacze osiedlowi w Olsztynie. Trzeba jednak zaznaczyć, że w tym przypadku większość badanych pochodziła tylko z jednego osiedla (Brzeziny), które nie musi być pod tym względem typowe dla całego miasta. Może to stanowić potwierdzenie obserwacji P. Matczaka (2006, s. 222), który w swoim badaniu dotyczącym działaczy jednostek pomocniczych w Poznaniu i Kaliszu zauważył, że wprawdzie teza o wysokim udziale emerytów w radach osiedli nie znajduje potwierdzenia w danych zbiorczych, lecz występują pod tym względem znaczące różnice pomiędzy poszczególnymi jednostkami. Wskazywał przy tym przykład dwóch osiedli „zdominowanych” przez emerytów. Charakterystyczne jest jednak to, że także

radni miejscy w Olsztynie są często starsi od swoich kolegów w pozostałych analizowanych miastach. W dwóch przypadkach (Olsztyn i Poznań) radni osiedlowi są na ogół starsi od radnych miejskich, a w dwóch (Kraków i Gdynia) – młodszy.

Tab. 1. Wiek radnych osiedlowych

	Liczba radnych w wieku:				Średni wiek radnych osiedlowych	Średni wiek radnych miejskich
	do 35 lat	36–55 lat	56–65 lat	pow. 65 lat		
Gdynia	2	4	1	0	43	44,2
Kraków	5	7	5	2	48	49,7
Olsztyn	1	1	3	3	58	50,6
Poznań	7	3	8	3	49	44,2
RAZEM	15	15	17	8	49	46,8*

* Średnia dla wszystkich miast pow. 150 tys. mieszkańców.

Źródło: ankieta 55 radnych osiedlowych w czterech miastach oraz BDL GUS 2011 (dane dotyczące radnych miejskich).

Pośrednim potwierdzeniem tezy o często zaawansowanym wieku działaczy osiedlowych są także dane pokazujące, że wywodzący się z rad osiedli kandydaci do rady miasta byli zazwyczaj starsi od pozostałych kandydatów. Odnosi się to zarówno do wyborów w 2006, jak i w 2010 r. Największą różnicę wieku można zaobserwować w Olsztynie (w 2010 r. wyniosła ona dziesięć lat, a w roku 2006 – ponad osiem), nieco mniejszą w Szczecinie i Poznaniu (ok. sześciu lat), najmniejszą zaś w Zabrzu, Gdyni i Krakowie (w dwóch ostatnich miastach w 2010 r. kandydaci wywodzący się z rad dzielnic byli nawet minimalnie młodszy, co potwierdza informację z tabeli 1 o niższym niż w przypadku rajców miejskich przeciętnym wieku działaczy jednostek pomocniczych).

Tab. 2. Wykształcenie radnych osiedlowych

	Średnie	Licencjat	Magisterskie, doktorat	% radnych osiedlowych z wykształceniem wyższym	% radnych miejskich z wykształceniem wyższym
Gdynia	0	1	5	100	100
Kraków	6	1	12	68	86
Olsztyn	2	1	5	75	88
Poznań	6	2	13	71	92
RAZEM	14	5	35	74	85*

* Średnia dla wszystkich miast pow. 150 tys. mieszkańców.

Źródło: ankieta 55 radnych osiedlowych w czterech miastach oraz BDL GUS 2011 (dane dotyczące radnych miejskich).

Tabela 2 obrazuje wykształcenie działaczy jednostek pomocniczych. Nikt z grupy badanych nie legitymował się wykształceniem niższym niż średnie, a prawie trzy czwarte miało wykształcenie wyższe. Ale tak jak sugerowaliśmy na

początku niniejszego rozdziału, struktura wykształcenia w większym stopniu niż w przypadku rajców miejskich przypomina tę obserwowaną wśród ogółu mieszkańców miast. W grupie radnych miejskich udział osób z wyższym wykształceniem wynosi bowiem aż 85%.

Wśród badanych miast wyjątkowym przypadkiem jest Gdynia, w której zarówno wszyscy radni miejscy, jak i wszyscy badani radni dzielnicowi legitymują się wykształceniem wyższym.

W każdym z obserwowanych przypadków udział kobiet w radach osiedli (zob. tab. 3) jest wyraźnie wyższy niż w radzie miasta (jedynie w Zabrzu różnica ta okazała się niewielka). W bieżącej kadencji ogółem w radach miast liczących powyżej 150 tys. mieszkańców udział kobiet wynosi 26%. W badanych szczegółowo czterech miastach waha się od 15% (Olsztyn) do 35% (Gdynia). Tymczasem wśród działaczy jednostek pomocniczych udział ten wynosi od 30% (Kraków) do 45% (Olsztyn). Prawie 1/4 wszystkich jednostek pomocniczych stanowią jednostki „sfeminizowane”, w których jest więcej kobiet niż mężczyzn. Przypadki takie można znaleźć w każdym z miast oprócz Krakowa (najwięcej, bo ponad 1/3, jest ich w Szczecinie i Gdyni). Z drugiej strony w co ósmym osiedlu/dzielnicy (a w Krakowie nawet w co czwartej jednostce) kobiety stanowią mniej niż 25% radnych.

Tab. 3. Działacze samorządowi w badanych miastach – udział kobiet i częstotliwość reelekcji

	Rada miasta	Rady osiedli	Rady osiedli – przewodniczący	Zarządy osiedli – przewodniczący
% kobiet w bieżącej kadencji				
Gdynia	35	41	41	Nie dotyczy
Kraków	23	30	6	Nie dotyczy
Olsztyn	15	45	26	Nie dotyczy
Poznań	22	40	24	29
Szczecin	29	44	49	Nie dotyczy
Zabrze	35	36	35	24
% wybranych ponownie w ostatnich wyborach				
Gdynia	58	36		
Kraków	43	45		
Olsztyn	50	42		
Poznań	70	58		
Szczecin	55	44		
Zabrze	62	44		

Źródło: strony internetowe badanych miast oraz informacje uzyskane w urzędach miast.

Znacznie niższy jest zazwyczaj udział kobiet w grupie przewodniczących rad/zarządów osiedli. W Krakowie mężczyźni są przewodniczącymi we wszystkich dzielnicach oprócz jednej, w Poznaniu i Olsztynie kobiety stanowią około 1/4

przewodniczących. Jedynie w Gdyni udział ten jest taki sam, a w Szczecinie – wyższy niż wśród wszystkich radnych dzielnicowych.

Kierownicze stanowiska w wielkomiejskich jednostkach pomocniczych są więc zazwyczaj mniej sfeminizowane niż na terenach wiejskich – wg danych BDL GUS kobiety stanowią nieco ponad 1/3 (35%) wszystkich sołtysów. Z drugiej strony udział pań pozostaje znacznie większy niż na szczeblu samorządów miejskich – wśród prezydentów miast wynosi on w kadencji 2010–2014 zaledwie 7%⁴.

Tabela 3 nie przynosi natomiast jednoznacznej odpowiedzi na pytanie o stabilność składu rad osiedlowych. Wydaje się, że sytuacja jest silnie zróżnicowana zarówno pomiędzy miastami, jak i poszczególnymi jednostkami w mieście. Odsetek wybranych ponownie w dzielnicach Krakowa jest wyższy niż w radzie miasta, a w dzielnicach Gdyni – znacznie niższy. Najbardziej zróżnicowana okazuje się sytuacja w Poznaniu, gdzie odsetek reelekcji waha się od 33 do 87% (w rekordowym pod tym względem osiedlu Winogrady). W sumie, ponownie wybrani stanowią ponad połowę składu rad w sześciu spośród zbadanych trzynastu jednostek. W skali całego miasta najczęściej takich wybranych powtórnie radnych jednostek pomocniczych jest w Poznaniu (58% – trzeba jednak pamiętać, że sytuacja w tym mieście była pod tym względem specyficzna, bo przy okazji ostatnich wyborów zmniejszono znacznie liczbę osiedli), a najmniej w Gdyni (36%). Wspominany wcześniej stereotyp wąskiej grupy ciągle tych samych działaczy osiedlowych, wybierających się (przy bardzo niskiej frekwencji wyborczej) niemalże „we własnym gronie” jest zatem prawdziwy najwyżej w niektórych (stosunkowo nielicznych) jednostkach. Potwierdzają to także dane pochodzące z przeprowadzonej przez nas ankiety, a przedstawione w tabeli 4 – ponad 1/3 radnych osiedlowych pełni swoją funkcję pierwszy raz. Trzeba jednak przyznać, że odsetek wieloletnich działaczy (zajmujących stanowiska od ponad dwunastu lat) jest też stosunkowo wysoki – 29%.

Tab. 4. Od ilu kadencji respondent pełni funkcję radnego osiedlowego?

	Pierwsza	Drua	Trzecia	Czwarta lub więcej
Gdynia	3	1	0	3
Kraków	6	7	2	3
Olsztyn	1	3	2	2
Poznań	9	3	2	8
RAZEM (%)	35%	25%	11%	29%

Źródło: ankieta 55 radnych osiedlowych w czterech miastach.

Jak pokazuje tabela 5, radni osiedlowi to na ogół osoby silnie zakorzenione w miastach, w których sprawują swoje funkcje. Ponad połowa urodziła się w tym

⁴ Analogiczne zjawisko zmniejszania się udziału kobiet w zależności od stanowiska obserwujemy na poziomie samorządów powiatowych. Wśród ogółu radnych po wyborach 2010 r. znajdujemy 19% kobiet, ale wśród członków zarządów jest ich już tylko 13%, a pośród starostów zaledwie 3% (dane za: Bartkowski 2012).

samym mieście, a ponad 95% mieszka w nim dłużej niż 30 lat. W naszej próbie nie znaleźliśmy ani jednej osoby, która przeprowadziłaby się do miasta później niż 5 lat temu. Według danych NSP 2002 r. odsetek mieszkańców urodzonych w tej samej miejscowości wahał się w badanych przez nas miastach od 41% w Olsztynie do 61% w Poznaniu, wydaje się więc zbliżony do stwierdzonego wśród działaczy jednostek pomocniczych. Jeśli jednak weźmiemy pod uwagę, wyłącznie mieszkańców powyżej 20. roku życia, odsetek ten wynosi od 28% w Olsztynie do 53% w Poznaniu. Możemy zatem stwierdzić, że radni osiedlowi znacznie częściej niż przeciętni mieszkańcy związani są ze swoim miastem od urodzenia.

Tab. 5. Radni jednostek pomocniczych wg długości zamieszkania w mieście

	Od urodzenia	Ponad 30 lat	21–30 lat	11–20 lat	6–10 lat	do 5 lat
Gdynia	3	1	1	0	1	0
Kraków	13	6	0	0	0	0
Olsztyn	3	5	0	0	0	0
Poznań	11	10	0	1	0	0
RAZEM (%)	55%	40%	2%	2%	2%	0

Źródło: ankieta 55 radnych osiedlowych w czterech miastach.

Tab. 6. Radni jednostek pomocniczych wg długości zamieszkania na osiedlu

	Od urodzenia	Ponad 30 lat	21–30 lat	11–20 lat	6–10 lat	do 5 lat
Gdynia	2	1	2	0	0	1
Kraków	6	3	7	1	0	2
Olsztyn	0	1	2	3	1	0
Poznań	4	10	3	3	2	0
RAZEM (%)	22%	28%	26%	13%	6%	6%

Źródło: ankieta 55 radnych osiedlowych w czterech miastach.

Nieco częściej (niż w przypadku migrujących z innych miast) działaczami jednostek pomocniczych są osoby, które stosunkowo niedawno przeprowadzały się na teren osiedla (tab. 6). Ale i w tym przypadku dominują osoby silnie zakorzenione – połowa radnych mieszka na swoim osiedlu od przynajmniej 30 lat, a 3/4 – od ponad 20. Przypadki radnych zamieszkałych na osiedlu krócej niż 10 lat zdarzają się sporadycznie.

Niemal dokładnie połowa radnych osiedlowych należała w przeszłości lub należy obecnie do jakiejś organizacji społecznej (pozarządowej). Biorąc pod uwagę aktywność społeczną tych ludzi, jest to odsetek dosyć niski. Jest on także niższy niż wśród radnych miejskich z miast liczących ponad 100 tys. mieszkańców (wg badania z 2007 r. wynosił 75% – zob. Swianiewicz 2008). Potwierdza to tezę, że

działalność w organizacjach pozarządowych i w samorządach jednostek pomocniczych to dwie alternatywne, czasem nawet konkurujące ze sobą, drogi aktywności społecznej (zob. Swianiewicz et al. 2013).

Reasumując, obserwacje przedstawione w niniejszym rozdziale potwierdzają zasadę wzrastających dysproporcji. Struktura społeczna grupy radnych osiedlowych jest bliższa (przynajmniej ze względu na płeć i poziom wykształcenia) składowi społeczności lokalnej niż w przypadku miejskich elit politycznych.

Samorządy osiedlowe etapem w karierze politycznej?

Koncepcje teoretyczne

Jacob Aars et al. (2012) wyróżniają trzy fazy kariery politycznej radnych: przedwyborczą, działalność w radzie i zamierzenia wynikające z ambicji odnoszących się do przyszłości. Ich analiza dotyczy radnych gminnych, ale możemy ją zastosować także do działaczy samorządów osiedlowych. W poprzednim rozdziale koncentrowaliśmy się na fazie pierwszej, zastanawiając się, jakie są ścieżki rekrutacji radnych jednostek pomocniczych. W tej części skupimy się na fazie ostatniej, rozważając, czy działacze jednostek pomocniczych interesują się wyłącznie aktywnością w skali osiedla, czy też traktują ją jako pomocny etap budowy swojej pozycji w miejskich, a potem może także krajowych elitach politycznych. Jak często spotykamy takie motywacje i czy są one obecne od początku, czy też pojawiają się w trakcie osiedlowej działalności społecznej (np. na skutek poczucia, że tylko operując na wyższym szczeblu, można mieć realny wpływ na rzeczywistość)? I jeżeli mamy do czynienia z takimi szerszymi planami politycznymi, to czy faktycznie działalność w jednostkach pomocniczych zwiększa prawdopodobieństwo sukcesu w procesie rekrutacji elit na innych poziomach? Niniejszy rozdział podejmuje próbę odpowiedzi na sformułowane powyżej pytania. Odwołujemy się w tym celu do teorii karier, poszukując wyjaśnienia, w jaki sposób funkcja radnego osiedlowego może pomagać w odnoszeniu późniejszych sukcesów politycznych. Oczekiwania wynikające z tych koncepcji konfrontujemy następnie z dostępnymi danymi empirycznymi.

Dalton (1950, cyt. za: Bartkowski 1996) postrzega budowę sieci kontaktów jako jeden z najważniejszych elementów kariery. W ten sposób tworzony jest kapitał polityczny (Bartkowski 1990, s. 92). Działalność w radzie osiedla może być więc traktowana jako sposób na budowę swojej pozycji w takiej sieci społecznej. Adaptując do badanego przez nas zagadnienia omawiane przez J. Wasilewskiego (2006) kanały rekrutacji elit (w naszym przypadku elit miejskich), możemy wskazać na dwa podstawowe sposoby: działalność społeczna na poziomie lokalnym i działalność w lokalnych organizacjach politycznych (partiach politycznych). Wasilewski zauważa też, że polityka regionalna i lokalna staje się w ostatnich latach coraz bardziej znaczącym kanałem rekrutacji elit krajowych. Autor przytacza statystyki wskazujące na udział posłów mających doświadczenie w samorządowej polityce lokalnej w kolejnych kadencjach sejmu: 1991–1993 (7,8%), 1993–1997 (20%), 1997–2000 (42%), 2005–2007 (52,8%). Wolno więc

oczekiwać, że podobny mechanizm może mieć miejsce na poziomie lokalnym, gdzie działalność w skali osiedlowej będzie sprzyjać rekrutacji do miejskiej elity politycznej. Na poziomie miejskim zasada ta może potęgować słabość drugiego kanału wskazywanego przez Wasilewskiego – polityka gminna jest w Polsce w znacznym stopniu apartyjna (czasem wręcz antypartyjna). Wprawdzie dotyczy to głównie małych gmin, ale zjawisko to obserwujemy także w niektórych dużych miastach (Gendźwiłł 2010; Swianiewicz 2010).

Opisany powyżej mechanizm w modelu Ulrika Kjæra (2012) nosi nazwę **inkubatora** przyszłej kariery politycznej. Ale działalność w radzie osiedla możemy też odnieść do proponowanego przez tego samego autora modelu **respiratora**. O sytuacji takiej mówimy wtedy, kiedy politycy, którym nie powiodło się w wyborach do rady miasta, traktują rady dzielnic i osiedli jako swego rodzaju „przechowalnię” stwarzające szansę na pokazanie się w środowisku lokalnym i ponowny start w wyborach za kilka lat⁵. Te dwa sposoby wykorzystywania jednostek pomocniczych określa się także mianem modelu **kariery wstępującej i kariery zstępującej**.

Dlaczego partie (a także inne, niepartyjne ugrupowania polityczne działające w mieście) mogą być zainteresowane kandydatami wywodzącymi się spośród działaczy osiedlowych? Wśród korzyści, jakie partia jest w stanie czerpać ze swoich lokalnych korzeni, Ewa Nalewajko wymienia lepsze dostosowanie programu do zmieniających się potrzeb społecznych. Uważa ona, że „w interesie każdej partii leży swoista penetracja i kolonizacja terenu – zaistnienie oraz pielęgnowanie struktur lokalnych, systematyczne podtrzymywanie mobilizacji i lojalności działaczy terenowych wobec całej partii” (Nalewajko 2006, s. 187). Zdaniem Marzeny Cichosz (zob. Kokot 2009) pełnienie funkcji w organach jednostek pomocniczych jest dla polityka miejskiego wyjątkowo wartościowym doświadczeniem, wykorzystywanym następnie w czasie sprawowania mandatu w radzie miasta. Rada osiedla to pole, na którym jednostki poznają podstawy funkcjonowania w samorządzie, rozwiązywania problemów reprezentowanych przez siebie lokalnych społeczności oraz załatwiania spraw z zakresu administracji. Partie polityczne mogą być zainteresowane selekcją działaczy miejskich spośród radnych osiedlowych, którzy chcąc budować karierę polityczną zarówno poprzez kanał polityki lokalnej, jak i kanał partyjny, stanowią dla partii aktyw wyselekcjonowany ze społeczeństwa. Cel radnych osiedlowych kandydujących do rady miasta bywa zbieżny z interesem partii – wykorzystują oni działalność osiedlową jako kanał rekrutacji do miejskich elit politycznych. Mogą oczekiwać, że dzięki tej aktywności ich nazwisko pojawi się na wysokiej pozycji listy kandydatów danego ugrupowania, co zwiększy ich szanse w czasie wyborów.

W ten sposób dochodzimy do pytania, na którym etapie rekrutacji elit miejskich doświadczenia z jednostek pomocniczych okazują się przydatne. Za Marią

⁵ Zachowania takie są typowe dla praktyki polityki na szczeblu krajowym. Znani politycy niekiedy traktowali stanowiska prezydentów dużych miast albo marszałków województw jako miejsca pozwalające na odbudowanie swojej popularności i punkt startu do sukcesu na ogólnokrajowej scenie politycznej. Z państw europejskich znamy nawet przykłady udanego udziału prezydentów miast w krajowych wyborach prezydenckich.

Halamską (2001) i Kennethem Prewittem (1970) wprowadźmy rozróżnienie między następującymi procesami:

1. Autoselekcja – poszczególne osoby podejmują decyzję, czy chcą kandydować w wyborach; w niektórych grupach – z rozmaitych względów – gotowość kandydowania może być większa niż w innych.
2. Preselekcja (selekcja odgórna, selekcja oligarchiczna) – w przypadku wyborów proporcjonalnych duże znaczenie mają osoby układające listy kandydatów poszczególnych ugrupowań. Dobre miejsce na liście może zwiększać, a złe – drastycznie zmniejszać szanse sukcesu w wyborach. Układający listy mogą też w ogóle pominąć niektórych kandydatów czy – szerzej rzecz ujmując – kandydatów odznaczających się pewnymi cechami. Termin „preselekcja” stosuje Halamska; u Prewitta, a potem także u Wasilewskiego pojawia się w tym kontekście określenie selekcji odgórnej lub oligarchicznej.
3. Selekcja (selekcja oddolna, selekcja demokratyczna) – zależna od głosowania poszczególnych wyborców. Wasilewski używa tu określenia selekcji oddolnej (w odróżnieniu od odgórnej, opisanej wyżej).

Będziemy więc się przyglądać, na którym z przedstawionych wyżej etapów bycie działaczem jednostki pomocniczej sprzyja karierze politycznej, sprawdzając:

1. Czy radni osiedlowi częściej podejmują decyzje o kandydowaniu do rady miasta (autoselekcja).
2. Czy są w jakiś sposób preferowani przez układających listy. Może im tutaj pomóc opisywana wcześniej koncepcja budowy kapitału politycznego poprzez sieć kontaktów wytworzonych w trakcie działalności na szczeblu dzielnicy czy osiedla. Adam Gendźwiłł (2009) sugeruje, że rady dzielnic i osiedli są często traktowane jako ważny kanał rekrutacji kadr zwłaszcza przez lokalne ugrupowania (powstające np. wokół popularnych prezydentów miast) niebędące (przynajmniej formalnie) partiami politycznymi. W tym kontekście wskazuje szczególnie na przykład Gdyni i rządzącego tym miastem ugrupowania „Samorządność”⁶. W takiej sytuacji układający listy mogą chętnie umieszczać na wysokich pozycjach radnych osiedlowych (preselekcja).

⁶ „Jako ważny kanał rekrutacji kandydatów na listy wyborcze wskazywane są rady osiedli (lub dzielnic) – wyraźnie częściej pojawiają się one w wypowiedziach przedstawicieli „prezydenczkich” ugrupowań quasi-partyjnych niż przedstawicieli lokalnych oddziałów partii politycznych (...) Klub «Samorządność», stanowiący polityczne zaplecze Wojciecha Szczurka [prezydenta Gdyni], najsprawniej wykorzystuje system jednostek pomocniczych (rad osiedli) do rekrutacji kandydatów na listy wyborcze. Wojciech Szczurek, pytany o swoje zaplecze polityczne... wskazuje bardzo wyraźnie na radnych dzielnicowych:

«Jednym z elementów budowy życia demokratycznego miasta był rozpoczęty przez nas na początku lat 90. ruch – animowanych przez nas – Rad Dzielnic, czyli kreowany na poziomie lokalnym ruch prawdziwych liderów samorządowych, takich, którzy się angażują w skali mikro-miasta. (...) My mamy z jednej strony tych naszych 17 radnych w 28-osobowej Radzie, ale mamy prawie 400 radnych w dzielnicach, którzy identyfikują się z «Samorządnością». (...) To zmusza nas, żeby szukać młodych ludzi, których wyłapujemy jako aktywnych. (...) Namawiamy, pomagamy (...) Radni wybierani w poszczególnych okręgach, współpracują z Radami Dzielnic, starają się» [Gdynia/Wojciech Szczurek].

Mechanizm, który opisuje przytoczony cytat, jest dość ciekawym przykładem próby autonomizacji polityki lokalnej. Quasi-partyjne ugrupowanie Wojciecha Szczurka poprzez rady dzielnic

3. Czy ich dotychczasowa działalność pomaga im w zdobyciu wyższego poparcia wyborców (selekcja oddolna).

Zatrzymajmy się jeszcze na chwilę przy tym ostatnim pytaniu. Jakie elementy koncepcji wyjaśniających zachowania wyborcze mogą sprzyjać radnym osiedlowym? Krystyna Skarżyńska (2005) wskazując na uwarunkowania decyzji wyborczych, wymienia kilka mechanizmów, spośród których najbardziej nas interesującym jest **głosowanie skoncentrowane na osobie kandydującego**, czyli na jego społecznej percepcji. W przypadku działaczy osiedlowych, osobista rozpoznawalność może w jakimś stopniu redukować opisywany przez Tomasza Zaryckiego (1997) mechanizm, zgodnie z którym w dużych miastach dominuje głosowanie identyfikacyjne (odwoływanie się do przynależności do znanych nam organizacji politycznych). Na osobistą znajomość z kandydatem jako bardzo ważny czynnik decyzji w wyborach lokalnych zwraca też uwagę Andrzej Michalak (2001). Wskazuje on również na istnienie szczególnego rodzaju aktywności społecznej jednostek, która ma duże znaczenie przy podejmowaniu decyzji wyborczych na szczeblu lokalnym. Jest nim prowadzenie działalności na rzecz lokalnej społeczności, do której można bez wątpienia zaliczyć pełnienie funkcji w organach jednostek pomocniczych.

W dalszych częściach rozdziału sformułowane powyżej oczekiwania wynikające z koncepcji teoretycznych poddamy krytycznej analizie w świetle danych empirycznych zgromadzonych dla kilku badanych miast.

Autoselekcja

Jak widać w tabeli 7, znaczny odsetek radnych miejskich ma doświadczenie w działalności w jednostkach pomocniczych. Odsetek ten waha się od ponad 40% w Poznaniu i Gdyni (Karolina Olszowiec [2012] podaje, że w poprzedniej kadencji osiągał on 40% także w Krakowie) do ok. 20% w Olsztynie i Szczecinie. Jest charakterystyczne, i zapewne nieprzypadkowe, że udział ten pozostaje znacznie wyższy w tych miastach, w których jednostki pomocnicze mają większe znaczenie (mierzone np. wyższym udziałem ich wydatków w stosunku do budżetu całego miasta) – a więc w Krakowie, Poznaniu i Gdyni, a niższy tam, gdzie ich rola wydaje się marginalna (Olsztyn, Szczecin, Zabrze). Znaczenie finansowe jest zatem sprzężone z politycznym, co z kolei determinuje siłę przełożenia działalności społecznej na najniższym szczeblu terytorialnym na szanse sukcesu w wyborach miejskich.

Ale na którym etapie rekrutacji działa opisywany tu mechanizm? Nasze rozważania rozpoczynamy od procesu autoselekcji. O chęci kandydowania na stanowiska we władzach miejskich możemy wnioskować przede wszystkim z deklaracji samych zainteresowanych, a pośrednio także na podstawie opinii innych aktorów o motywacjach radnych osiedlowych.

próbuję budować alternatywny kanał rekrutacji kadr na potrzeby lokalnej polityki. Tą drogą do rady miasta dostają się osoby, które nie zdecydowałyby się na zaangażowanie w partii politycznej (Gendźwiłł 2009, s. 86–87). Zob. także: http://gdynia.naszemiasto.pl/serwis/wybory_gdynia/743138,praca-w-radzie-dzielnicy-to-pasja,id,t.html [dostęp: 7.12.2013].

Tab. 7. Doświadczenie osiedlowe (dzielnicowe) obecnych radnych miejskich**

	Liczba radnych ogółem	Obecni radni osiedlowi	Byli radni osiedlowi	Razem	Razem odsetek
Gdynia	28	0*	12	12	43%
Kraków	43	8	7	15	35%
Olsztyn	25	1	4	5	20%
Poznań	39	7	10	17	44%
Szczecin	31	0	6	6	19%
Zabrze	25	5	1	7	28%

* Statut miasta nie zezwala na takie łączenie stanowisk.

** Uwaga: dla Szczecina i Zabrze zestawienie obejmuje tylko radnych, którzy zasiadali w organach jednostek pomocniczych w trakcie dwóch kadencji poprzedzających obecną kadencję rady miasta.

Źródło: informacje uzyskane w urzędach miast oraz strony internetowe badanych miast.

Paweł Swianiewicz et al. (2013) badali motywy, jakimi kierują się kandydujący do rad osiedli. Wiemy stąd, że w opinii mieszkańców Krakowa, Poznania i Gdyni chęć rozpoczęcia kariery politycznej postrzegana jest jako najważniejsza przyczyna podejmowania działalności w jednostkach pomocniczych. Jako ważny lub bardzo ważny powód kandydowania do rad osiedli wskazało ten motyw blisko 3/4 mieszkańców. Jedynie w Olsztynie (gdzie waga polityczna rad osiedli jest mniejsza niż w pozostałych analizowanych miastach) motyw ten postrzegany był jako mało istotny. Za najistotniejszy uważali go ankietowani politycy szczebla miejskiego z Krakowa i Poznania (w przypadku Gdyni pojawił się on na drugim miejscu) – w sumie daje to 70% wskazań tego motywu jako ważnego lub bardzo ważnego. Sami radni osiedlowi podkreślali raczej naturę społecznikowską jako najważniejszy czynnik wpływający na aktywność w organach jednostek pomocniczych. Ale także i w przypadku samooceny grupy działaczy osiedlowych motyw kariery politycznej wymieniany był dość często (nieco ponad 40% wskazań jako ważny lub bardzo ważny).

Nasza ankieta z radnymi osiedlowymi przeprowadzana była niedługo po wyborach organów jednostek pomocniczych, w związku z tym nie zaskakuje, że na pytanie o plany po zakończeniu bieżącej kadencji większość respondentów odpowiadała: „jeszcze nie wiem”. Niemniej jednak, spośród 55 ankietowanych osób prawie połowa (26) zadeklarowała chęć ponownego kandydowania do rady osiedla, a zaledwie ośmiu respondentów wykluczyło taką możliwość, zapowiadając chęć rezygnacji z dalszej działalności społecznej. Najczęstszym podawanym motywem odmowy był podeszły wiek (sześć osób) oraz brak czasu na działalność społeczną (cztery odpowiedzi). Z punktu widzenia analizowanego tutaj zagadnienia ciekawsze wydaje się jednak, że nieco ponad 10% (sześciu respondentów) już teraz zadeklarowało chęć startu w wyborach do rady miasta, a kolejne trzy osoby rozważają udział w innych wyborach (do sejmiku wojewódzkiego, na prezydenta miasta). Co ciekawe, wszystkie trzy wypowiedzi odnoszące się do wyborów innych niż do rady miejskiej odnotowaliśmy w Krakowie, a więc mieście, w którym pozycja polityczna jednostek pomocniczych jest zdecydowanie naj-

wyższa spośród wszystkich analizowanych miast. Z kolei chęć zaprzestania działalności społecznej najczęściej wyrażali radni osiedlowi z Olsztyna, a zatem tam, gdzie jednostki pomocnicze odgrywają stosunkowo mało znaczącą rolę. 10% kandydujących do rady miasta to niewielki odsetek, ale po pierwsze można się spodziewać, że w miarę upływu czasu część znaczącej grupy odpowiadających „nie wiem” podejmie ostatecznie taką decyzję; po drugie, nawet 10% stanowi znacznie większą część niż odsetek ogółu mieszkańców startujących w wyborach miejskich. W żadnym z badanych sześciu miast stosunek kandydatów do rady miasta do ogółu dorosłych mieszkańców nie przekraczał 0,25% (dane odnoszą się do wyborów samorządowych w 2006 i 2010 r.).

Z dostępnych informacji dotyczących poprzednich wyborów faktycznie wynika, że na start w wyborach do rady miasta decyduje się zazwyczaj nieco ponad 10% działaczy jednostek pomocniczych (tab. 8). Spośród badanych miast najczęściej z sytuacją taką mamy do czynienia w Krakowie (w 2006 r. do rady miasta kandydował nawet co czwarty radny dzielnicowy) i w Gdyni. Niższa wartość wskaźnika dla Poznania może być tłumaczona bardzo małym rozmiarem osiedli funkcjonujących w tym mieście do roku 2010 – radnych osiedlowych było więc wyjątkowo dużo.

Z tej samej tabeli wynika, że działacze osiedlowi stanowią zazwyczaj dość pokaźną część ogółu kandydujących do rady miasta. Spośród sześciu analizowanych miast, jedynie w Szczecinie odsetek ten wynosił poniżej 10%, a w Poznaniu i Gdyni był to niemal co piąty kandydat.

Z przedstawionych powyżej danych wynika, że działalność w radach osiedli czy dzielnic sprzyja procesowi autoselekcji – decyzja o kandydowaniu do rady miasta jest wśród społeczników aktywnych w jednostkach pomocniczych dość częsta, choć zgromadzone dane nie potwierdzają, by był to dominujący powód podejmowania aktywności na najniższym szczeblu samorządowym.

Tab. 8. Udział radnych jednostek pomocniczych w wyborach do rady miasta*

	% radnych osiedlowych kandydujących do rady miasta		Radni osiedlowi jako % kandydatów do rady miasta	
	2006	2010	2006	2010
Gdynia	17	14	19	19
Kraków	25	18	10	11
Olsztyn	9	10	8	12
Poznań	b.d.	8	b.d.	18
Szczecin	9	5	9	6
Zabrze	15	12	9	14

* Uwaga: w tabeli uwzględnieni są radni osiedlowi z kadencji bezpośrednio poprzedzającej wybory do rady miasta.

Źródło: strony internetowe badanych miast oraz informacje uzyskane w urzędach miast i Krajowym Biurze Wyborczym.

Tab. 9. Rady dzielnic i osiedli jako miejsce aktywności w modelu kariery zstępującej

	Odsetek radnych miejskich poprzedniej kadencji, którzy po przegranych kolejnych wyborach podjęli się funkcji w radach osiedla		Odsetek przegranych kandydatów do rady miasta, którzy po wyborach podjęli się funkcji w radach osiedli	
	2006	2010	2006	2010
Gdynia	20	14	19	17
Kraków	9	21	7	7
Olsztyn	25	0	11	11
Poznań	7	13	12	15
Szczecin	21	0	10	9
Zabrze	0	b.d.(*)	11	b.d.(*)

* W Zabrzu w chwili powstawania opracowania nie zostały jeszcze przeprowadzone wybory do rad jednostek pomocniczych kolejnej kadencji. W styczniu 2013 r. prezydent miasta wydał dopiero zarządzenie w sprawie powołania Miejskiej Komisji Wyborczej w celu przeprowadzenia wyborów do rad dzielnic.

Źródło: strony internetowe badanych miast oraz informacje uzyskane w urzędach miast i Krajowym Biurze Wyborczym.

Opisane dotychczas dane odnoszą się do modelu kariery wstępującej (inkubatora) – w której radni osiedlowi próbują przenieść swoją działalność na wyższy szczebel. W rzeczywistości przepływy pojawiają się w obie strony. Model respiratora (trzymając się wspomnianej wcześniej terminologii z modelu Kjæra) wybierany jest stosunkowo rzadko. Chęć „przeczekania” po przegranych wyborach do rady miasta jest postrzegana jako mało istotny powód kandydowania do organów jednostek pomocniczych. Wśród przedstawionych do oceny motywów był on wskazywany najrzadziej zarówno przez mieszkańców i polityków miejskich, jak i samych radnych osiedlowych. Niemniej jednak, jak wskazują dane w tabeli 9, zdarza się, że przegrani kandydaci szukają możliwości działania w jednostkach pomocniczych. Dotyczy to średnio ok. 10% osób, którym nie powiódł się start w wyborach do rady miasta. Wśród osób, które sprawowały już mandat radnego miejskiego, ale przegrały w poprzednich wyborach, odsetek ten jest bardziej zróżnicowany, a zarazem mniej stabilny (bardzo różne wyniki w zależności od tego, czy weźmiemy pod uwagę wybory w roku 2006, czy w 2010). W sumie jednak możemy stwierdzić, że rady osiedli nie są postrzegane jako atrakcyjne miejsce działalności dla osób, które próbowały już aktywności w polityce ogólnomiejskiej.

Preselekcja (selekcja odgórna)

W tej części sprawdzimy, czy działacze osiedlowi podejmujący decyzję o kandydowaniu w wyborach miejskich mogą liczyć na przychylnie traktowanie przez osoby decydujące o układaniu list wyborczych poszczególnych ugrupowań politycznych. Wiadomo, że w przypadku wyborów proporcjonalnych (a z takimi mamy do czynienia w wyborach miejskich w interesującej nas grupie miast)

umieszczeni na wyższych pozycjach mają większe szanse elekcji⁷. Wykorzystamy dwa wskaźniki: przeciętną pozycję na liście wyborczej (sprawdzając, czy pozycja ta była wyższa w przypadku kandydatów-radnych osiedlowych niż w odniesieniu do pozostałych kandydatów) oraz odsetek kandydatów wywodzących się z organów jednostek pomocniczych, którzy zostali umieszczeni na jednym z trzech pierwszych miejsc na liście. Wyniki takiego zestawienia zawierają tabele 10 i 11.

Tab. 10. Przeciętna pozycja na listach wyborczych do rad miasta*

	2006		2010	
	Radny osiedlowy	Pozostali kandydaci	Radny osiedlowy	Pozostali kandydaci
Gdynia	5,21	5,76	5,47	6,07
Kraków	5,42	5,02	5,53	5,94
Olsztyn	4,40	5,33	4,02	5,67
Poznań	b.d.	b.d.	5,10	5,41
Szczecin	4,69	5,18	5,78	6,19
Zabrze	6,03	6,27	5,58	6,77

* Uwaga: w zestawieniu za rok 2010 uwzględnieni zostali radni osiedlowi dwóch poprzedzających kadencji.

Źródło: strony internetowe badanych miast oraz informacje uzyskane w urzędach miast i Krajowym Biurze Wyborczym.

Przedstawione zestawienia potwierdzają, że radni osiedlowi mogą oczekiwać bardziej przychylnego (niż inni kandydaci) traktowania w procesie preselekcji. W dziesięciu na jedenaście analizowanych przypadków przeciętna pozycja radnego osiedlowego była na listach wyborczych do rady miasta wyższa niż pozycja pozostałych kandydatów. Jedyne wyjątkiem w tym względzie stanowiły krakowskie wybory w 2006 r. Podobnie, w dziewięciu na jedenaście analizowanych przypadków byli działacze jednostek pomocniczych częściej niż pozostali kandydaci zajmowali jedno z trzech pierwszych miejsc na listach wyborczych. Jedynym wyjątkiem znów okazały się krakowskie wybory w 2006 r., a w przypadku wyborów w Poznaniu różnica między tak wyróżnionymi grupami kandydatów była niemal niezauważalna. Co ciekawe, największe preferencje przy preselekcji obserwujemy wcale nie w miastach, w których jednostki pomocnicze zdają się odgrywać stosunkowo znaczącą rolę. Różnica w badanych wskaźnikach jest największa

⁷ Np. Jarosław Flis (2011) na podstawie wyborów do Sejmu w 2007 r. pokazał, że aż 138 posłów, którzy zdobyli mandaty, kandydowało z pierwszych miejsc na listach swoich partii, 94 zostało wybranych z drugiego, a 65 z trzeciego miejsca na liście. Razem prawie 2/3 wybranych posłów umieszczonych było na jednym z trzech pierwszych miejsc. Liczba wybranych z dalszych pozycji bardzo szybko spadała (46 z czwartego miejsca, 32 z piątego itp.). Z kolei Jerzy Bartkowski (2012) wylicza, że o ile szansa elekcji w wyborach powiatowych w 2010 r. wynosiła przeciętnie 10%, to w przypadku osób zajmujących pierwsze miejsce na liście wzrastała do 46%. W niektórych badaniach zwraca się uwagę, że czasami na zwiększenie prawdopodobieństwa wyboru wpływa także umieszczenie na ostatniej (wyróżniającej w pewien sposób kandydata) pozycji na liście. W naszej analizie pomijamy jednak ten stosunkowo mało istotny aspekt.

w Olsztynie i Zabrzu (w tym drugim mieście tylko w przypadku zajmowania pierwszych trzech miejsc na liście).

Tab. 11. Częstotliwość zajmowania pozycji na jednym z trzech pierwszych miejsc list wyborczych*

	2006		2010	
	Radny osiedlowy	Pozostali kandydaci	Radny osiedlowy	Pozostali kandydaci
Gdynia	36%	30%	35%	27%
Kraków	30%	38%	39%	29%
Olsztyn	43%	35%	56%	29%
Poznań	b.d.	b.d.	33%	32%
Szczecin	47%	35%	39%	28%
Zabrze	41%	26%	36%	23%

* Uwaga: w zestawieniu za rok 2010 uwzględnieni zostali radni osiedlowi dwóch poprzedzających kadencji.

Źródło: strony internetowe badanych miast oraz informacje uzyskane w urzędach miast i Krajowym Biurze Wyborczym.

Selekcja oddolna

Przyjrzyjmy się teraz, czy kandydaci wywodzący się spośród działaczy jednostek pomocniczych faktycznie mogą częściej liczyć na poparcie wyborców. A zatem, czy budowa ich kapitału politycznego poprzez działalność na poziomie osiedli obejmuje tylko budowanie kontaktów z układającymi listy wyborcze (co skutkuje preferencjami na poziomie preselekcji), czy przekłada się również na więzi z potencjalnymi wyborcami. Wątpliwość w tym względzie wynika z opisanego w: Swianiewicz et al. (2013) niskiego poziomu zainteresowania mieszkańców działalnością rad osiedli i ogólnie słabego zakorzenienia organów jednostek pomocniczych w społecznościach lokalnych.

Tab. 12. Sukces w wyborach miejskich – różnica między kandydatami-radnymi osiedlowymi i pozostałymi kandydatami*

	2006 – odsetek zwycięskich kandydatów		2010 – odsetek zwycięskich kandydatów	
	Radny osiedlowy	Pozostali kandydaci	Radny osiedlowy	Pozostali kandydaci
Gdynia	11%	9%	23%	8%
Kraków	22%	3%	18%	5%
Olsztyn	3%	9%	7%	9%
Poznań	b.d.	b.d.	12%	8%
Szczecin	8%	5%	15%	6%
Zabrze	12%	8%	19%	10%

* Uwaga: w zestawieniu za rok 2010 uwzględnieni zostali radni osiedlowi dwóch poprzedzających kadencji.

Źródło: strony internetowe badanych miast oraz informacje uzyskane w urzędach miast i Krajowym Biurze Wyborczym.

Dane w tabeli 12 potwierdzają, że mieszkańcy chętniej wybierali kandydatów wywodzących się z rad osiedli. Zależność ta pojawia się w pięciu spośród sześciu analizowanych miast. Jedynym wyjątkiem jest Olsztyn – co ciekawe, słabemu wynikowi działaczy osiedlowych nie zapobiegło tu nawet – opisywane poprzednio – silnie preferencyjne traktowanie ich przy układaniu list wyborczych. Charakterystyczne, że w tym przypadku największą różnicę odnotowujemy w Krakowie. O ile więc stosunkowo szeroki zakres kompetencji krakowskich dzielnic nie przekładał się znacząco na pozycję działaczy dzielnicowych w organizacjach politycznych startujących w wyborach miejskich (ich pozycja na listach nie była lepsza niż w przypadku innych kandydatów), o tyle działalność lokalna wyraźnie sprzyjała rozpoznawalności wśród wyborców i wynikającemu z tego lepszemu wynikowi wyborczemu.

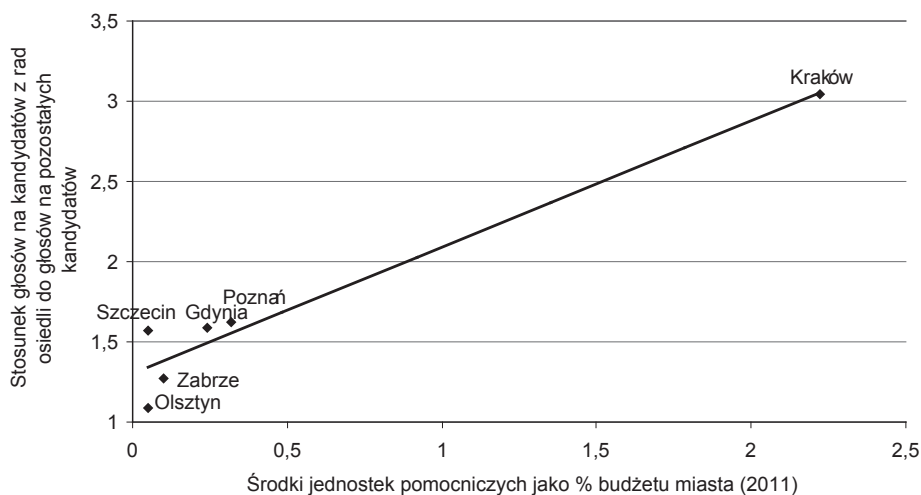
Tab. 13. Przeciętna liczba uzyskanych głosów w wyborach do rady miasta*

	2006			2010		
	Radny osiedlowy (1)	Pozostali kandydaci (2)	Stosunek 1:2	Radny osiedlowy (1)	Pozostali kandydaci (2)	Stosunek 1:2
Gdynia	369	311	1,19	521	327	1,59
Kraków	770	192	4,01	912	300	3,04
Olsztyn	141	165	0,85	198	182	1,09
Poznań	b.d.	b.d.	b.d.	525	325	1,62
Szczecin	253	244	1,04	365	232	1,57
Zabrze	129	165	0,78	252	199	1,27

* Uwaga: w zestawieniu za rok 2010 uwzględnieni zostali radni osiedlowi dwóch poprzedzających kadencji.

Źródło: strony internetowe badanych miast oraz informacje uzyskane w urzędach miast i Krajowym Biurze Wyborczym.

Obserwację tę potwierdzają też dane w tabeli 13. Działacze jednostek pomocniczych w Krakowie zdobywali w wyborach do rady miasta przeciętnie ponad trzy razy więcej głosów niż pozostali kandydaci. W żadnym innym mieście różnica ta nie była nawet dwukrotna. Co ciekawe, większą przewagę liczby głosów oddanych na działaczy lokalnych obserwujemy także w dwóch pozostałych miastach o stosunkowo znaczącej (ale nie tak jak w Krakowie) pozycji jednostek pomocniczych, a więc w Gdyni i Poznaniu. Natomiast w przypadku miast o marginalnej pozycji rad osiedli – Szczecina, Olsztyna i Zabrze – przewaga ta jest mniejsza lub (jak w wyborach w 2006 r.) nie występuje wcale. Zależność, o której tutaj mowa, dodatkowo ilustruje rycina 1.



Ryc. 1. Zależność między wielkością funduszy w dyspozycji jednostek pomocniczych a poparciem dla działaczy lokalnych w wyborach do rady miasta

Podsumowanie

Przedstawione w niniejszym artykule dane potwierdzają, że w przypadku jednostek pomocniczych możemy mówić o zgodności z **prawem wzrastających dysproporcji** sformułowanym przez R.D. Putnama (1976). Radni osiedlowi pod względem poziomu wykształcenia i struktury płci przypominają strukturę reprezentowanych społeczności lokalnych w większym stopniu niż radni miejscy (a także przedstawiciele władz publicznych na wyższych poziomach terytorialnych). Prawo Putnama znalazło także potwierdzenie w wynikach porównania składu społecznego szeregowych działaczy osiedlowych oraz przewodniczących rad jednostek pomocniczych.

Zebrane materiały potwierdzają również przewidywanie, że działalność w organach jednostek pomocniczych zwiększa szanse na karierę polityczną w skali całego miasta. Zależność ta odnosi się do wszystkich rozpatrywanych etapów rekrutacji politycznej, a więc autoselekcji, preselekcji (selekcji odgórnej albo oligarchicznej) i selekcji oddolnej wiążącej się z decyzjami podejmowanymi przez wyborców.

Preferencja wynikająca z działalności w samorządach osiedlowych nie jest jednak bardzo silna. Nie jest też tak, by to chęć dalszej kariery była czynnikiem decydującym o podjęciu aktywności w skali lokalnej. Jacob Aars i Audun Offerdal (1998) we wnioskach ze swojego badania polityki gminnej podkreślają, że teorie rekrutacji politycznej przywiązują nadmierną wagę do roli ambicji związanych z karierą polityczną wśród motywacji kandydowania w wyborach samorządowych. Zdarza się, że partycypacja poprzedza motywacje o charakterze politycznym, które rodzą się dopiero pod wpływem uczestnictwa w strukturach

samorządowych. Ich badania dotyczące samorządów skandynawskich wskazują, że dominującym motywem kandydowania jest zaangażowanie obywatelskie, a planowanie dalszej kariery pozostaje charakterystyczne dla niewielkiej grupy kandydatów. Uwagi Aarsa i Offerdala odnoszą się do badań szczebla gminnego, ale są być może jeszcze bardziej istotne dla badań samorządów osiedlowych. Wprawdzie sytuacja w Polsce wydaje się nieco odmienna od tej w Skandynawii i motywacje polityczne pojawiają się dość często wśród kandydatów w wyborach do organów jednostek pomocniczych, ale są one jednak wyraźnie mniej istotne niż „społecznikowskie” zaangażowanie w sprawy lokalne. Wielu radnych miejskich ma przeszłość w radach jednostek pomocniczych, a aktywność osiedlowa (dzielnicowa) zwiększa szanse na sukces w wyborach miejskich. Mimo to należy zauważyć, że większość polityków „pojawiła się” na szczeblu miejskim z pominięciem szczebla osiedlowego. Uderza fakt, że – jak wynika z zestawienia z wynikami badań Wasilewskiego (2006) – udział osób z doświadczeniem samorządowym wśród parlamentarzystów jest większy niż udział byłych radnych osiedlowych i dzielnicowych w szeregach radnych miejskich.

Literatura

- Aars J., Offerdal A., 1998, „Local political recruitment in crisis? A Comparison of Finland and Norway”, *Scandinavian Political Studies*, t. 21, nr 3, s. 207–230.
- Aars J., Offerdal A., Ryšavy D., 2012, „The careers of European local councillors. A cross-national comparison”, *Lex Localis*, t. 10, nr 1, s. 63–84.
- Bäck H., Johansson F., Larsen H., 2000, „Local government in Nordic big cities”, w: O. Gabriel, V. Hoffmann-Martinot, H. Savitch (red.), *Urban Democracy*, Opladen: Leske + Budrich, s. 31–72.
- Bäck H., Gjelstrup G., Helgessen M., Johansson F., Klausen J.E., 2005, *Urban Political Decentralization: Six Scandinavian Cities*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bačlija I., Haček M., 2009, „Political perception of urban sub-local entities. A comparison of studies from Ljubljana and Swedish cities”, *Khamasin, Journal of American University in Cairo*, nr 3.
- Bartkowski J., 1990, *Kariery działaczy lokalnych. Systemowe mechanizmy selekcji w latach osiemdziesiątych*, Warszawa: Instytut Socjologii UW.
- Bartkowski J., 1996, *Lokalne elity władzy w Polsce w latach 1966–1995*, Warszawa: Inter-Art.
- Bartkowski J., 2012, „Powiatowe elity władzy – rekrutacja, skład społeczny i polityczny”, w: M. Dajnowicz (red.), *Regionalne elity polityczne II i III Rzeczypospolitej*, Białystok: Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, s. 131–170.
- Betkiewicz W., Jasiewicz-Betkiewicz A., 2012, „Wielkomiejska elita polityczna: skład i kariery zawodowe”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 3.
- Blakeley G., 2010, „Governing ourselves: Citizen participation and governance in Barcelona and Manchester”, *International Journal of Urban and Regional Research*, t. 34, nr 1, s. 130–145.
- Bul R., Piątek W., 2012, „Prawne oraz terytorialne aspekty funkcjonowania gminnych jednostek pomocniczych w dużych miastach”, *Samorząd Terytorialny*, z. 7–8, s. 82–93.

- Denters B., Klok P.J., 2005, „The Netherlands: In search of responsiveness”, w: B. Denters, L. Rose (red.), *Comparing local governance. Trends and developments*, London: Palgrave.
- Denters B., Klok P.J., 2013, *Onderzoek wijk- en dorpsraden in Europa*, Enschede: Universiteit Twente.
- Flis J., 2011, „Numerologia stosowana”, <http://jaroslawflis.salon24.pl/307430,numerologia-stosowana>.
- Franke T., Löhr R., 2001, *Neighbourhood Management – A Key Instrument in Integrative Urban District Development*, Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Gendźwiłł A., 2009, *Bezpartyjni prezydenci miast i ich znaczenie dla lokalnej polityki*, praca magisterska, Warszawa: Uniwersytet Warszawski, Instytut Socjologii.
- Gendźwiłł A., 2010, „Bezpartyjni prezydenci miast i ich znaczenie dla lokalnej polityki”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 2, s. 99–120.
- Halamska M., 2001, *Reprodukcja czy wymiana: przekształcenia lokalnych elit politycznych w Polsce w latach 1990–1998*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Hambleton R., Hogget P., 1990, *Beyond Excellence: Quality Local Government in the 1990's*, Working Paper nr 85, Bristol: School for Advanced Urban Studies, University of Bristol.
- Kjær U., 2012, „Local politics: Incubator or respirator for political parties?”, w: J. Blom-Hansen, C. Green-Pedersen, S.E. Skaaning (red.), *Democracy, Elections, and Political Parties. Essays in Honour of Jørgen Elklit*, Aarhus: Politica, s. 201–209
- Kokot M., 2009, „Rady osiedli powinny mieć większe kompetencje”, http://wroclaw.gazeta.pl/wroclaw/1,35771,6352965,Rady_osiedli_powinny_miec_wieksze_kompetencje.html#ixzz1gGSld9Fg.
- Lowndes V., Sullivan H., 2008, „How low can you go? Rationales and challenges for neighbourhood governance”, *Public Administration*, t. 86, nr 1, s. 53–74.
- 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.
- Matczak P., 2008, *Rady osiedli: w poszukiwaniu sensu lokalnego działania*, Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM.
- Michalak A., 2001, *Lokalni wyborcy samorządowi. Socjologiczne studium politycznych reprezentacji zachowań wyborczych*, Szczecin: Uniwersytet Szczeciński.
- Nalewajko E., 2006, „Powiatowe partie polityczne – trudna adaptacja”, w: J. Wasilewski (red.), *Powiatowa elita polityczna*, Warszawa: ISP PAN.
- Olszowiec K., 2012, *Polityczny wymiar miejskich jednostek pomocniczych w kontekście teorii karier*, praca magisterska, Warszawa: Uniwersytet Warszawski, WGiSR.
- Piechota G., 2013, „Jednostki pomocnicze w strukturach zarządzania polską gminą – analiza funkcjonowania jednostek pomocniczych w śląskich miastach na prawach powiatu”, *Samorząd Terytorialny*, z. 13, s. 21–35.
- Prewitt K., 1970, *The Recruitment of Political Leaders: A Study of Citizen-Politicians*, Indianapolis–New York: The Bobbs-Merrill Company, Inc.
- Putnam R.D., 1976, *The Comparative Study of Political Elites*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Ringeling A., Daemen H., Schaap L., 2012, „The dynamics of democratic learning”, w: L. Schaap, H. Daemen (red.), *Renewal in European Local Democracies*, Wiesbaden: Springer.

- Skarżyńska K., 2005, *Człowiek a polityka. Zarys psychologii politycznej*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Steyvers K., Reynaert H., 2005, „From the few are chosen the few...: On the social background of European mayors”, w: H. Bäck, H. Heinelt, A. Magnier (red.), *The European Mayor*, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.
- Steyvers K., Verhelst T., 2012, „Path dependency: Do councillor recruitment and career development matter?”, *Lex Localis*, t. 10, nr 1, s. 85–110.
- Swianiewicz P., 2008, „Portret radnego 2007”, *Samorząd Terytorialny*, z. 4, s. 5–16.
- Swianiewicz P., 2010, „Bezpartyjni radni w samorządach gminnych”, *Samorząd Terytorialny*, z. 11, s. 18–43.
- Swianiewicz P., Krukowska J., Lackowska M., Kurniewicz A., 2013, *Błędne rondo marginalizacji? Jednostki pomocnicze w zarządzaniu wielkimi miastami w Polsce*, Warszawa: Elipsa.
- Van Assche D., Dierickx G., 2007, „The decentralization of city governments and the restoration of political trust”, *Local Government Studies*, t. 33, nr 1, s. 25–47.
- Verhelst T., Reynaert H., Steyvers K., 2013, „Political recruitment and career development of local councillors in Europe”, w: B. Egner, D. Sweeting, P.J. Klok (red.), *Local Councillors in Europe*, Wiesbaden: Springer.
- Wasilewski J., 2006, *Powiatowa elita polityczna*, Warszawa: ISP PAN.
- Zarycki T., 1997, *Nowa przestrzeń społeczno-polityczna Polski*, Warszawa: Euroreg UW.