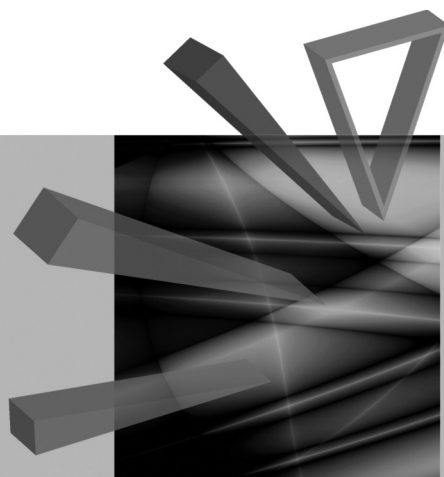


PRACE NAUKOWE
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
RESEARCH PAPERS
of Wrocław University of Economics

240

Gospodarka przestrzenna



Redaktorzy naukowi
Anna Dybała
Jacek Potocki



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2011

Recenzenci: Beata Filipiak, Krystian Heffner, Krzysztof Mazurski

Redaktor Wydawnictwa: Dorota Pitulec

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Barbara Cibis

Łamanie: Comp-rajt

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna na stronie www.ibuk.pl

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne w międzynarodowej bazie danych The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl> oraz w The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com, a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2011

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695- 256-7

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	7
Franciszek Adamczuk: Nowa strategia rozwoju Euroregionu Nisse- -Nisa-Nysa (ERN) – próba systematyzacji założeń i najważniejszych priorytetów	9
Dariusz Głuszczuk: Innowacje we współczesnych koncepcjach rozwoju re- gionalnego	21
Marian Kachniarz: Modele przekształceń szpitali	33
Bogdan Klepacki, Barbara Kusto: Kapitał ludzki władz samorządowych a poziom rozwoju gmin (na przykładzie województwa świętokrzyskiego) ...	46
Natalia Krawczyszyn: Turystyczne marki „Citywalk” i „Fortfan” jako przykład tansgranicznej współpracy sieciowej	58
Urszula Markowska-Przybyła: Rola władz publicznych we wspieraniu ka- pitału społecznego	68
Zbigniew Piepiora: Finansowanie przeciwdziałania skutkom katastrof natu- ralnych w powiecie kamiennogórskim	80
Jacek Potocki: Przestrzenne rozmieszczenie miejsc letniego wypoczynku urlopowego w Polsce w 2010 roku	91
Andrzej Sztando: Bariery zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym	104

Summaries

Franciszek Adamczuk: New strategy of development of the Euroregion Euroregion Nisse-Nisa-Nysa – an attempt of the systematization of as- sumptions and the most important priorities	20
Dariusz Głuszczuk: Innovation in modern concepts of regional devel- opment	32
Marian Kachniarz: Models of hospitals transformation	45
Bogdan Klepacki, Barbara Kusto: Human capital of local government au- thorities in relation to the level of commune’s development (on an ex- ample of Świętokrzyskie voivodeship)	57
Natalia Krawczyszyn: “Citywalk” and “Fortfan” tourist brands as an ex- ample of transborder network co-operation	67
Urszula Markowska-Przybyła: The role of public authorities in supporting social capital	79

Zbigniew Piepiora: Financing the counteraction of the effects of natural disasters in Kamienna Góra county	90
Jacek Potocki: Spatial distribution of holiday destinations in Poland in 2010	103
Andrzej Sztando: Barriers of local development strategic management	115

Urszula Markowska-Przybyła

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

ROLA WŁADZ PUBLICZNYCH WE WSPIERANIU KAPITAŁU SPOŁECZNEGO

Streszczenie: W artykule zaprezentowano rolę władz publicznych we wspieraniu kapitału społecznego w ujęciu teoretycznym oraz stosowaną w tym zakresie politykę w Polsce, opisaną w planach i strategiach. Przedstawiono zasadność polityki wsparcia kapitału społecznego oraz możliwe przykładowe działania w jej ramach na różnych poziomach władzy.

Słowa kluczowe: kapitał społeczny, władze publiczne, interwencjonizm państwowy.

1. Wstęp

Rola władz publicznych jest uzależniona od wielu czynników i zmienna w czasie. Generalnie czynniki te podzielić można na dwie grupy: stan wiedzy (w tym nauka polityki ekonomicznej) oraz doktryny wyznawane i stosowane przez partie rządzące. Współczesny stan wiedzy na temat procesów gospodarczych coraz bardziej wskazuje na to, że czynniki o charakterze pozaekonomicznym mają znaczący wpływ na gospodarkę. Widać to szczególnie w ewolucji teorii wyjaśniających wzrost i rozwój gospodarczy. Do czynników wyjaśniających rozwój gospodarczy zalicza się współcześnie także te zawarte w relacjach międzyludzkich. Mówi się w związku z tym o kapitale społecznym jako kolejnym ważnym czynnikiem wzrostu gospodarczego. Nie można zatem abstrahować od niego w wykonywaniu polityki ekonomicznej oraz podczas określania sposobów interwencji państwa w gospodarkę.

2. Kapitał społeczny

Istnieją bardzo duże rozbieżności definicyjne i interpretacyjne kapitału społecznego. Niektórzy uważają go za zasób jednostki, inni za kapitał grup, warstw społecznych, jeszcze inni za dobro narodowe. Część badaczy w ogóle nie uznaje kapitału

społecznego za kapitał¹. Ponadto poszczególni badacze przypisują w definicjach kapitału społecznego różne znaczenie poszczególnym jego elementom: sieciom, zaufaniu, współpracy, grupom itp. Uwaga badaczy skupiona jest na trzech podstawowych aspektach: strukturalnym (struktura powiązań międzyludzkich), regulatywnym (normy społeczne, a szczególnie te odnoszące się do współdziałania oraz wzory realizowania wartości i interesów, zaufanie, solidarność, zwyczaj i obyczaj) i behawioralnym (odnosi się do konkretnych przejawów współdziałania – współpracy, pomocy, wolontariatu, działań zbiorowych i wymiany informacji)². Wśród rozlicznych definicji często przytaczana jest definicja R. Putnama, popularyzatora pojęcia *kapitał społeczny*. Według Putnama kapitał społeczny „odnosi się (...) do takich cech społeczeństwa, jak zaufanie, normy i powiązania, które mogą zwiększyć sprawność społeczeństwa, ułatwiając skoordynowane działania”³. J. Czapiński definiuje kapitał społeczny jako „sieci społeczne regulowane normami moralnymi lub zwyczajem (a nie lub nie tylko formalnymi zasadami prawa), które wiążą jednostkę ze społeczeństwem w sposób umożliwiający jej współdziałanie z innymi dla dobra wspólnego”⁴. Z kolei P. Sztompka przez kapitał społeczny rozumie „więzi zaufania, lojalności i solidarności, znajdujące wyraz w samoorganizowaniu się i samorządności, głównie w ramach dobrowolnych stowarzyszeń”⁵.

3. Oddziaływanie kapitału społecznego na gospodarkę – uzasadnienie interwencji państwa

Jak każda interwencja państwa w gospodarkę, tak i ingerencja w kształtowanie kapitału społecznego powinna być uzasadniona, tym bardziej, że kapitał społeczny może mieć zarówno pozytywne, jak i negatywne oddziaływanie na gospodarkę i społeczeństwo⁶. W kontekście kapitału społecznego mówi się nawet o pozytywnym i negatywnym kapitale społecznym. Można go rozumieć jako efekty zewnętrzne istniejących sieci interakcji między ludźmi, a efekty te mogą być pozytywne lub negatywne. Kapitał społeczny ma negatywny wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy, gdy normy krepują wolność jednostki w zbyt dużym stopniu lub gdy wywierają naciski

¹U. Markowska-Przybyła, *Kapitał społeczny jako jeden z kapitałów*, [w:] K. Malik (red.), *Zarządzanie rozwojem regionu – wymiar społeczny, gospodarczy i środowiskowy*, Wydawnictwo Naukowe „Akapit”, Opole 2010.

²M. Theiss, *Operacjonalizacja kapitału społecznego w badaniach empirycznych*, [w:] H. Januszek (red.), *Kapitał społeczny we wspólnotach*, Wydawnictwo AE, Poznań 2005, s. 61.

³R. Putnam, R. Leonardi, R. Nanetti, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton 1993, s. 258.

⁴J. Czapiński, T. Panek (red.), *Diagnoza Społeczna 2009. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa 2009.

⁵P. Sztompka, *Socjologia*, Znak, Kraków 2002, s. 368.

⁶Podobnie zresztą jak i inne formy kapitału.

na wyrównywanie poziomów, na zmniejszanie aktywności ambitnych jednostek, gdy wyłączone są osoby postronne, gdy stawiane są nadmierne żądania wobec członków grup. A. Portes⁷ zwraca uwagę, że silny kapitał społeczny może mieć negatywny efekt społeczny, jeśli prowadzi jedynie do redystrybucji korzyści w ramach danej zbiorowości, bez przyrostu sumy jej zasobów. Taki kapitał społeczny pozwala więc danej grupie zwiększyć własne korzyści, ale kosztem innych.

Kapitał społeczny ma jednak i szerokie pozytywne oddziaływanie pośrednie i bezpośrednie na społeczeństwo i gospodarkę. Wydaje się, że pozytywne oddziaływanie kapitału społecznego na gospodarkę jest większe od oddziaływania negatywnego.

O wpływie kapitału społecznego na gospodarkę w syntetyczny sposób pisze J. Czapiński: „teoretyczna odpowiedź jest tyleż prosta, niemal oczywista, co słabo udokumentowana empirycznie (...) [kapitał społeczny] ułatwia negocjacje, obniża koszty transakcji, skraca proces inwestycyjny (zmniejsza prawdopodobieństwo zaskarżania kolejnych decyzji władz administracyjnych), zmniejsza korupcję, zwiększa rzetelność kontrahentów, sprzyja długoterminowym inwestycjom i dyfuzji wiedzy, zapobiega nadużywaniu dobra wspólnego i zwiększa solidarność międzygrupową, a także, poprzez rozwój trzeciego sektora, sprzyja społecznej kontroli działania władz. Oczywiście zalety kapitału społecznego nie ograniczają się jedynie do efektów ekonomicznych. Rozciągają się na szeroko rozumianą jakość życia społeczeństwa”⁸.

Dzięki zaufaniu powstaje korzystny klimat dla rozwoju stosunków partnerskich, decentralizacji decyzji i kontroli, swobody obiegu informacji. Zaufanie umożliwia obniżenie kosztów transakcyjnych i kontroli, sprzyja zwiększaniu samodzielności (aktywności podwładnych), niekonwencjonalnym decyzjom i elastycznym reakcjom podwładnych⁹. Kapitał społeczny obniża koszty transakcyjne, ale także może mieć wpływ na zwiększenie ilości transakcji. K. Arrow uważa, że generalnie wszystkie transakcje wymagają zaufania, a brak zaufania obniża ilość transakcji korzystnych dla każdej ze stron¹⁰. R. Putnam pisał natomiast: „ludzie, którzy ufają swoim współobywatelom, częściej pracują jako wolontariusze, więcej pieniędzy przeznaczają na cele charytatywne, częściej biorą czynny udział w działaniach politycznych i uczestniczą w pracach organizacji lokalnych (...) częściej oddają krew, bardziej uczciwie wypełniają swoje zobowiązania podatkowe, są bardziej tolerancyjni na poglądy mniejszości”¹¹.

Kapitał społeczny ułatwia przepływ informacji. W zwykle niedoskonałych sytuacjach rynkowych powiązania społeczne mogą dostarczać jednostce użytecznych,

⁷ A. Portes, *Social capital: Its origins and applications in modern sociology*, “Annual Review of Sociology” 1998, vol. 24.

⁸ J. Czapiński, T. Panek (red.), wyd. cyt., s. 270.

⁹ M.G. Woźniak, *Wzrost gospodarczy. Podstawy teoretyczne*, Wydawnictwo UE, Kraków 2008, s. 131.

¹⁰ K. Arrow, *Gifts and exchanges*, “Philosophy and Public Affairs” 1972, vol. 1, s. 343-362.

¹¹ R.D. Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon and Schuster, New York 2000, s. 137, za: C. Trutkowski, S. Mandes, *Kapitał społeczny w małych miastach*, Scholar, Warszawa 2005, s. 73.

nieosiągalnych w inny sposób informacji o szansach i wyborach. Informacje te redukują koszty transakcyjne funkcjonowania gospodarki, koszty kontroli i zmniejszają ryzyko gospodarowania. Sieć powiązań może ułatwiać rozeznanie rynku pracy, rynku kredytowego, może redukować koszty poszukiwania szans na rynku pracy, udoskonalać rozprzestrzenianie się informacji na temat innowacji, informacji o opieszalych płatnikach, o oszustach, redukować ryzyko moralnego hazardu.

Wyższy poziom kapitału społecznego to zwykle niższy poziom przestępczości, choć w tym przypadku wyniki badań nie są jednoznaczne. P. Buonanno, D. Montolio, P. Vanin badali wpływ kapitału społecznego na współczynnik przestępczości we Włoszech¹². Zwracają oni uwagę, że wpływ kapitału społecznego na przestępczość jest niejednoznaczny, z jednej strony więzi społeczne mogą stanowić kanały komunikacyjne dla przestępców, z drugiej strony normy społeczne znacząco podnoszą koszty alternatywne działań przestępczych, poczucie winy i wstydu.

Wyższy poziom kapitału społecznego wiąże się także z mniejszą korupcją, efektywniejszymi rządami, bardziej równomiernym rozkładem dochodów w społeczeństwie, wyższym poziomem woluntaryzmu.

4. Rola władz publicznych

Potrzeba budowania kapitału społecznego jest powszechnie wyrażana i uznawana za jedną z priorytetowych. Ale np. według F. Fukuyamy kapitał społeczny powstaje w wyniku działania wolnego rynku, a ingerencja państwa go niszczy¹³, inni zaś twierdzą, że państwo ma do odegrania ważną rolę w tym procesie¹⁴. F. Fukuyama uważa, że kapitał społeczny jest wytwarzany przez rynki prywatne, gdyż leży to w długoterminowym interesie egoistycznych jednostek¹⁵. Pogląd ten jednak nie jest powszechnie podzielany¹⁶. Wielu badaczy uważa, że z kapitału społecznego mogą korzystać wszyscy, nie jest on przedmiotem obrotu pieniężnego, kapitał społeczny obejmuje reguły działania, niezależne od graczy, które nie mogą być wytworem rynku – podmioty rynkowe nie tworzą więc kapitału, tylko z niego korzystają.

Niektóre definicje wskazują, że kapitał społeczny jest produktem ubocznym innych społecznych działań, z czym polemizuje A. Matysiak, twierdząc, że takie rozumienie kapitału społecznego (zbyt szerokie) jest „heurystycznie jałowe” i pro-

¹² P. Buonanno, D. Montolio, P. Vanin, *Does Social Capital Reduce Crime?*, „Quaderni di ricerca del Dipartimento di Scienze Economiche Hyman P. Minsky”, 5/2006, s. 1-23.

¹³ F. Fukuyama, *The Great Disruption. Human Nature and the Reconstitution of Social Order*, Free Press 1999.

¹⁴ A. Kiersztyn, *Kapitał społeczny – ideologiczne konteksty pojęcia*, [w:] H. Januszek (red.), *Kapitał społeczny we wspólnotach*, Wydawnictwo AE, Poznań 2005, s. 50.

¹⁵ F. Fukuyama, *Wielki wstrząs*, Bertelsman Media, Warszawa 2000, s. 232.

¹⁶ A. Matysiak, *Reprodukcja kapitału społecznego w gospodarce*, [w:] H. Januszek (red.), *Kapitał społeczny we wspólnotach*, Wydawnictwo AE, Poznań 2005, s. 208-209.

wadzi do wniosku, że kapitał społeczny zależy od wszystkich działań społecznych. Nie akceptuje on takiego podejścia i zakłada, że kapitał społeczny jest „artefaktem interwencji państwa w gospodarkę”¹⁷.

Możliwości wpływania na rozwój społeczno-gospodarczy za pomocą wspierania kapitału społecznego wyraźnie dostrzega Bank Światowy. Prowadzi on badania nad kapitałem społecznym w kontekście problemu redukcji ubóstwa i promocji zrównoważonego rozwoju w krajach rozwijających się. Kapitał społeczny uznawany jest za czynnik, który ma znaczący wpływ na podnoszenie jakości, efektywności i podtrzymywalności działań rozwoju sterowanego przez wspólnoty.

W opinii autorki, kapitał społeczny może powstawać i powstaje niezależnie od interwencji państwa. Niemniej jednak niewątpliwie polityka społeczno-gospodarcza państwa może wspomagać lub hamować rozwój tego kapitału lub wręcz powodować powstawanie jego negatywnych form. Ponadto, jak zauważa J. Bartkowski, kapitał społeczny jest dobrem społecznym, ma więc typową dla dóbr publicznych słabość – niedostatecznej podaży i spontaniczne procesy jego kreacji mogą być społecznie niewystarczające¹⁸. Dlatego interwencja państwa w tę dziedzinę życia społecznego jest uzasadniona.

Możliwości, formy i skala interwencji państwa są ogromne, muszą być natomiast dostosowane do narodowego, regionalnego i lokalnego kontekstu. Polityka wspierania kapitału społecznego powinna być w szczególności, bardziej niż wiele innych dziedzin polityki, dostosowana do potrzeb i do specyfiki społeczności, kultury, przestrzeni i czasu. Pewne rozwiązania są właściwe i uniwersalne w różnych społecznościach, wiele natomiast powinno być ukierunkowanych i dostosowanych do regionalnego czy wręcz lokalnego kontekstu. Wymaga to przeprowadzania wnikliwych badań socjologicznych, opisowych, gdyż właściwa diagnoza jest warunkiem skuteczności takiej polityki. Można zatem postulować, by narzędzia uniwersalne w tej polityce stosowane były na poziomie centralnym (ogólnonarodowym czy nawet ponadnarodowym), natomiast narzędzia szczegółowe na niższych poziomach (regionalnym, lokalnym). Cechą charakterystyczną kapitału społecznego jest z pewnością to, że nie można go wytworzyć w krótkim okresie. Działania na rzecz jego wspierania powinny mieć zatem charakter długofalowy i systematyczny. Można proponować, aby przy podejmowaniu wszelkich decyzji władz publicznych brać pod uwagę ich wpływ na kapitał społeczny, podobnie jak aktualnie bierze się pod uwagę wpływ pewnych działań na środowisko przyrodnicze, na sytuację kobiet, na sytuację sektora MSP. Podobna refleksja mogłaby mieć odniesienie do kapitału społecznego.

Na poziomie narodowym (ale także i międzynarodowym) za działania sprzyjające budowie kapitału społecznego można uznać działania mające na celu budowę

¹⁷ Tamże s. 209.

¹⁸ J. Bartkowski, *Kapitał społeczny i jego oddziaływanie na rozwój w ujęciu socjologicznym*, [w:] M. Herbst (red.), *Kapitał ludzki i kapitał społeczny a rozwój regionalny*, Scholar, Warszawa 2007, s. 86.

klimatu zaufania (np. państwa do obywateli), przejrzystości, jawności, tolerancji, to działania wpisujące się w politykę rozwoju zrównoważonego, wspieranie rozwoju podmiotów ekonomii społecznej (np. organizacji pozarządowych). Takim działaniem jest m.in. tworzenie dobrego prawa, które może zmniejszać niepewność w stosunkach między jednostkami oraz grupami, przy czym szczególne znaczenie przypisuje się prawu własności oraz mechanizmowi egzekwowania zobowiązań kontraktowych, zwłaszcza w krajach o słabych instytucjach i niskim poziomie zaufania. Dobre prawo oraz system jego egzekwowania może wówczas wspomagać rozwój instytucji, wzajemnego zaufania, częściowo go również zastępując. Dobre prawo sprzyja także wzrostowi zaufania obywateli do państwa¹⁹.

Są to także działania mające na celu budowę społeczeństwa obywatelskiego, tworzenie warunków jego rozwoju, stanowiącego niezbędne uzupełnienie rynku i państwa. Tworzenie społeczeństwa obywatelskiego powinno polegać na instytucjonalizacji przestrzeni społecznej, czyli na tworzeniu różnych form instytucji zarówno formalnych, jak i nieformalnych²⁰. Ponadto na poziomie narodowym i ponadnarodowym powinna być promowana decentralizacja władzy oraz zasada pomocniczości (subsydiarności), gdyż zbyt duża ingerencja w życie zbiorowe nie jest wskazana z punktu widzenia kapitału społecznego. Budowa kapitału społecznego powinna także stać się zadaniem szkół – od podstawowych do szkół wyższych – gdzie od najwcześniejszych lat powinny być promowane i rozwijane – obok rywalizacji – umiejętności współpracy.

Na poziomie regionalnym i lokalnym dodatkowo mogą to być działania wspierające inicjatywy oddolne, polityka współpracy z organizacjami lokalnymi (regionalnymi), rozwijanie partnerstwa²¹, promowanie idei *governance*, traktowanej jako zbioru metod regulacji między rynkiem i państwem, jako demokratyczny, zorganizowany system przewodnictwa i kierowania, poprzez który obywatele, zbiorowo, działają na poziomie lokalnym w celu powiększenia swojego dobrobytu, zaspokajania wspólnych potrzeb i rozwijania sprawiedliwości społecznej²². Pojawiają się również nowe koncepcje, które także wpisują się w politykę sprzyjającą budowie kapitału społecznego, jak np. koncepcja społecznej odpowiedzialności teryto-

¹⁹ K. Metelska-Szaniawska, *Kryzys zaufania i znaczenie prawa dla gospodarki w krajach post-socjalistycznych*, [w:] *Więzi społeczne i przemiany gospodarcze. Polska i inne kraje europejskie*, IPiSS, Warszawa 2009, s. 76-86.

²⁰ Więcej w: J. Wilkin, *Rozpad i instytucjonalizacja ładu społeczno-ekonomicznego w Polsce: przypadek transformacji postsocjalistycznej*, [w:] *Więzi społeczne i przemiany gospodarcze. Polska i inne kraje europejskie*, IPiSS, Warszawa 2009, s. 71-72.

²¹ L. Grudziecka, *Partnerstwo lokalne jako struktura służąca budowaniu i wzmocnieniu kapitału społecznego*, [w:] M. Klimowicz, W. Bokajło (red.), *Kapitał społeczny – interpretacje, impresje, operacjonalizacja*, Wydawnictwa Fachowe CeDeWu, Warszawa 2010.

²² A. Jewtuchowicz, *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005, s. 126.

rium²³. Do innowacyjnych działań możemy zaliczyć działania psychologii społeczności (*community psychology*), której celem może być zmiana negatywnego kapitału społecznego w pozytywny²⁴.

5. Aktualna polityka wspierania kapitału społecznego przez władze publiczne w Polsce

Poniżej przedstawiono pokrótce założenia polskiej polityki społeczno-gospodarczej, zamieszczone w dokumentach programowych – strategiach, planach, programach, odnośnie do budowy i wzmocnienia kapitału społecznego. Należy mieć przy tym na względzie, że cel budowy kapitału społecznego w Polsce traktowany jest zarówno jako cel sam w sobie (a kapitał społeczny jako dobro samo w sobie), ale także jako środek do celu, jakim jest rozwój państwa.

W *Strategii Rozwoju Kraju na lata 2007-2015*²⁵ zapisano 6 priorytetów określających najważniejsze kierunki i podstawowe działania, dzięki którym możliwe będzie osiągnięcie celu głównego, jakim jest podniesienie poziomu i jakości życia mieszkańców Polski. Jeden z nich odnosi się właśnie do kwestii budowy kapitału społecznego – priorytet „budowa zintegrowanej wspólnoty społecznej i jej bezpieczeństwa”. Priorytetowi temu służyć mają m.in. budowa sprawnej władzy publicznej, przeciwdziałanie korupcji, wspieranie samoorganizacji społeczności lokalnych oraz promocja polityki integracji społecznej.

W *Założeniach aktualizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015*²⁶ zaproponowano zmianę nazwy omawianego priorytetu na „budowa sprawnego państwa oraz zintegrowanej wspólnoty społecznej i jej bezpieczeństwa” oraz założono m.in. uwzględnienie kwestii podniesienia jakości zarządzania państwem, konieczność zapewnienia sprawnych, przejrzystych i przyjaznych obywatelowi instytucji publicznych, zwrócenie uwagi na rozwój edukacji obywatelskiej, wzmocnienie kwestii aktywności społecznej obywateli i zaufania społecznego, uwzględnienie wzmocnienia roli organizacji pozarządowych w procesie kształtowania mechanizmów rozwojowych.

Na konieczność budowy kapitału społecznego wskazują zapisy *Krajowego Programu Reform na lata 2008-2011*²⁷. Jeden z trzech priorytetów – „aktywne spo-

²³ Por. E. Pancer-Cybulska, *Kapitał społeczny w świetle koncepcji społecznej odpowiedzialności terytorium*, [w:] W. Kosiedowski (red.), *Kapitał ludzki w procesie przemian Europy Środkowej i Wschodniej. Aspekty makroekonomiczne i regionalne*, Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń 2010.

²⁴ D. Kanafa-Chmielewska, *Zmiana negatywnego kapitału społecznego w pozytywny jako cel psychologii społeczności (community psychology)*, [w:] M. Klimowicz, W. Bokajło (red.), *Kapitał społeczny – interpretacje, impresje, operacjonalizacja*, Wydawnictwa Fachowe CeDeWu, Warszawa 2010.

²⁵ *Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.

²⁶ *Założenia aktualizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.

²⁷ *Krajowy Program Reform na lata 2008-2011 na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2008.

leczeństwo” – wskazuje na konieczność realizacji działań sprzyjających budowie kapitału społecznego. W priorytecie tym istotne w tym kontekście jest działanie 4: „rozwój instytucji ułatwiających zwiększanie aktywności społeczeństwa obywatelskiego, wspieranie i rozwój przedsiębiorstw oraz wzmacnianie roli organizacji partnerów społecznych i mechanizmu dialogu społecznego”. Zakłada się, że zostaną przygotowane oraz wdrożone rozwiązania umożliwiające szerszy niż dotychczas udział obywateli i przedsiębiorców w życiu społeczno-gospodarczym państwa. Należy przy tym zauważyć, iż poprzedni Krajowy Program Reform na lata 2005-2008²⁸ nie zawierał priorytetów ani działań mających na celu budowę społeczeństwa obywatelskiego.

W *Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia na lata 2007-2013 (Narodowej Strategii Spójności)*²⁹ podkreśla się, że wyzwaniem dla Polski o charakterze podstawowym jest modernizacja systemu zarządzania państwem i ukształtowanie takiego systemu instytucji publicznych, który nie stanowiłby bariery dla rozwoju społeczno-gospodarczego, a kluczowym czynnikiem efektywnego funkcjonowania sfery publicznej jest odpowiednie ukształtowanie wzajemnych interakcji między poszczególnymi poziomami władzy oraz mechanizmów współpracy z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego. Kreacja społeczeństwa obywatelskiego ma być – zgodnie z *Narodową Strategią Spójności* – jedną z zasad realizacji strategii rozwojowej naszego kraju.

Realizacji celu strategicznego NSS, którym jest tworzenie warunków do zwiększenia konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej, służyć ma sześć celów horyzontalnych, a pierwszym z nich jest poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowa mechanizmów partnerstwa, w tym m.in. między administracją publiczną a trzecim sektorem. Można uznać, że jest to cel, którego realizacja sprzyjać będzie budowie kapitału społecznego w Polsce.

Potrzebę budowania kapitału społecznego silnie akcentują autorzy *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020*³⁰. Wskazują oni na potrzebę stworzenia nowej polityki regionalnej. W nowym paradygmacie polityki regionalnej istotne jest m.in. zwiększenie roli szczebla regionalnego w uruchamianiu procesów rozwojowych. Wykorzystywanie i budowa potencjału terytorialnego i przewag konkurencyjnych powinny się odbywać w oparciu o lokalną wiedzę, doświadczenie, umiejętności i specjalizacje oraz relacje między różnymi podmiotami. W tym kontekście zwraca się uwagę na korzyści wynikające z wielopoziomowego syste-

²⁸ *Krajowy Program Reform na lata 2005-2008*, Warszawa 2005.

²⁹ *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.

³⁰ *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.

mu zarządzania (*multi-level governance*), kontraktowego charakteru zobowiązań między aktorami poszczególnych szczebli, a także wkładu w budowanie instytucji, tworzenie kapitału społecznego, partnerstwa i sieci rozprzestrzeniania wiedzy i doświadczeń. Wśród 11 strategicznych wyzwań KSRR wymienia także bezpośrednio wspieranie rozwoju kapitału społecznego.

Zespół Doradców Strategicznych D. Tuska opracował dokument *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*³¹. Wymienia on 10 najważniejszych wyzwań, jakie stoją przed Polską w najbliższych dwóch dziesięcioleciach. Jednym z wyzwań jest wzrost kapitału społecznego. Dokument wymienia pięć kluczowych czynników, które pomogą sprostać tym wyzwaniom, a wzmocnienie kapitału społecznego i sprawności państwa jest jednym z nich. W dokumencie tym stwierdza się, że poziom kapitału społecznego w Polsce nie jest wystarczający do realizacji wyzwań rozwojowych stojących przed Polską w kolejnych 20 latach. Utrzymanie się w Polsce niskiego poziomu kapitału społecznego stanowi zagrożenie dla wzrostu gospodarczego, modernizacji i budowy długookresowej pozycji konkurencyjnej.

W Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego opracowana została *Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego 2011-2020*³². Wizją Ministerstwa zgodnie z tą Strategią jest tworzenie, utrzymanie i doskonalenie warunków do rozwoju instytucji, sieci, systemów, norm i przestrzeni umożliwiających aktywność obywateli i ich współpracę dla dobra wspólnego.

Także w innych horyzontalnych strategiach rozwoju widoczne są odniesienia do kapitału społecznego. Odnaleźć je można w *Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego*³³, w *Strategii Zrównoważonego Rozwoju Wsi i Rolnictwa*³⁴, w *Założeniach Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki*³⁵, *Strategii Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego*³⁶.

Za program sprzyjający budowie kapitału społecznego w Polsce uznać z pewnością należy Program Operacyjny – Fundusz Inicjatyw Obywatelskich 2005-2007, a obecnie Program Operacyjny – Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2009-2013³⁷.

³¹ M. Boni (red.), *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009.

³² *Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego 2011-2020*, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Warszawa, czerwiec 2010.

³³ *Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego. Założenia i filozofia*, Zespół Doradców Strategicznych, Warszawa 2010.

³⁴ *Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa*, Projekt z 14.12.2010, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2010.

³⁵ *Założenia do Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, sierpień 2010.

³⁶ *Strategia Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego na lata 2007-2013*, Ministerstwo Polityki Społecznej, Warszawa 2005; *Strategia Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego na lata 2009-2015*, Warszawa 2008.

³⁷ *Program Operacyjny – Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2009-2013*, Warszawa 2008.

PO FIO w swych założeniach kontynuuje główne cele i założenia Programu FIO oraz FIO 2008, a jednocześnie, poprzez skorelowanie ze Strategią Rozwoju Kraju na lata 2007-2015 oraz Strategią Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (SWRSO), stanowi narzędzie realizacji polityki rozwoju w obszarze rozwoju zachowań prospołecznych wspólnot lokalnych oraz budowy i umacniania struktur społeczeństwa obywatelskiego. PO FIO w nowej formule, w perspektywie finansowej 2009-2013, stanowi przedsięwzięcie komplementarne w stosunku do Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki na lata 2007-2013. PO FIO stanowi operacyjną realizację SWRSO.

Organizacje pozarządowe, których rozwój sprzyja budowie kapitału społecznego, wspierane są również w ramach Funduszu dla Organizacji Pozarządowych finansowanego z Mechanizmu Finansowego EOG oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego. W ramach tego funduszu przewiduje się dofinansowanie projektów mających na celu wspieranie zasad zrównoważonego rozwoju, równouprawnienia płci oraz dobrego rządzenia. Projekty te mają być realizowane w ramach trzech obszarów: demokracja i społeczeństwo obywatelskie, ochrona środowiska i zrównoważony rozwój oraz wyrównywanie szans i integracja społeczna.

6. Podsumowanie

Kapitał społeczny jest współcześnie jednym z czynników, od których w coraz większym stopniu uzależniony jest rozwój społeczno-ekonomiczny. Może powstawać samoistnie, ale władze publiczne mogą także mieć tu do odegrania istotną rolę. Poprzez swoje działania mogą sprzyjać rozwojowi tego kapitału, ale mogą również powodować powstawanie jego negatywnych form. Procesy wspomaganie rozwoju kapitału społecznego są z pewnością zadaniem długofalowym. W ramach polityki wspierania rozwoju tego zasobu mogą być stosowane działania o zróżnicowanych formach, kierunkach i zakresie. Zastosowanie tu mogą mieć działania o zakresie ogólnonarodowym, uniwersalne dla różnych grup społecznych, regionów czy okresów historycznych (jak promowanie zaufania, tolerancji, współpracy, tworzenie „dobrego” prawa, decentralizacja władzy, rozwijanie społeczeństwa obywatelskiego itp.), a także działania o charakterze lokalnym i regionalnym, dopasowane do specyfiki lokalnych (regionalnych) potrzeb, uwarunkowań i wyzwań.

Literatura

- Arrow K., *Gifts and exchanges*. "Philosophy and Public Affairs" 1972, vol. 1.
- Bartkowski J., *Kapitał społeczny i jego oddziaływanie na rozwój w ujęciu socjologicznym*, [w:] M. Herbst (red.), *Kapitał ludzki i kapitał społeczny a rozwój regionalny*, Scholar, Warszawa 2007.
- Boni M. (red.), *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009.

- Buonanno P., Montolio D., Vanin P., *Does Social Capital Reduce Crime?* „Quaderni di ricerca del Dipartimento di Scienze Economiche Hyman P. Minsky”, 5/2006, s. 1-23.
- Czapiński J., Panek T. (red.), *Diagnoza Społeczna 2009. Warunki i jakość życia Polaków. Raport*, Rada Monitoringu Społecznego, Warszawa 2009.
- Fukuyama F., *The Great Disruption. Human Nature and the Reconstitution of Social Order*, Free Press 1999.
- Fukuyama F., *Wielki wstrząs*, Bertelsman Media, Warszawa 2000.
- Grudziecka L., *Partnerstwo lokalne jako struktura służąca budowaniu i wzmocnieniu kapitału społecznego*, [w:] M. Klimowicz, W. Bokajło (red.), *Kapitał społeczny – interpretacje, impresje, operacjonalizacja*, Wydawnictwa Fachowe CeDeWu, Warszawa 2010.
- Jewtuchowicz A., *Terytorium i współczesne dylematy jego rozwoju*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2005.
- Kanafa-Chmielewska D., *Zmiana negatywnego kapitału społecznego w pozytywny jako cel psychologii społeczności (community psychology)*, [w:] M. Klimowicz, W. Bokajło (red.), *Kapitał społeczny – interpretacje, impresje, operacjonalizacja*, Wydawnictwa Fachowe CeDeWu, Warszawa 2010.
- Kiersztyn A., *Kapitał społeczny – ideologiczne konteksty pojęcia*, [w:] H. Januszek (red.), *Kapitał społeczny we wspólnotach*, Wydawnictwo AE, Poznań 2005.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.
- Krajowy Program Reform na lata 2005-2008*, Warszawa 2005.
- Krajowy Program Reform na lata 2008-2011 na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2008.
- Markowska-Przybyła U., *Kapitał społeczny jako jeden z kapitałów*, [w:] K. Malik (red.), *Zarządzanie rozwojem regionu – wymiar społeczny, gospodarczy i środowiskowy*, Wydawnictwo Naukowe „Akapit”, Opole 2010.
- Matysiak A., *Reprodukcja kapitału społecznego w gospodarce*, [w:] H. Januszek (red.), *Kapitał społeczny we wspólnotach*, Wydawnictwo AE, Poznań 2005.
- Metelska-Szaniawska K., *Kryzys zaufania i znaczenie prawa dla gospodarki w krajach postsocjalistycznych*, [w:] *Więzi społeczne i przemiany gospodarcze. Polska i inne kraje europejskie*, IPiSS, Warszawa 2009.
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.
- Pancer-Cybulska E., *Kapitał społeczny w świetle koncepcji społecznej odpowiedzialności terytorium*, [w:] W. Kosiedowski (red.), *Kapitał ludzki w procesie przemian Europy Środkowej i Wschodniej. Aspekty makroekonomiczne i regionalne*, Wydawnictwo Dom Organizatora, Toruń 2010.
- Portes A., *Social capital: Its origins and applications in modern sociology*, „Annual Review of Sociology” 1998 vol. 24.
- Program Operacyjny – Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2009-2013*, Warszawa 2008.
- Putnam R.D., *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon and Schuster, New York 2000.
- Putnam R., Leonardi R., Nanetti R., *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton 1993.
- Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego. Założenia i filozofia*, Zespół Doradców Strategicznych, Warszawa 2010.
- Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego 2011-2020*, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Warszawa, czerwiec 2010.
- Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.

- Strategia Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego na lata 2007-2013*, Ministerstwo Polityki Społecznej, Warszawa 2005.
- Strategia Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego na lata 2009-2015*, Warszawa 2008.
- Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa*, Projekt z 14.12.2010, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2010.
- Sztompka P., *Socjologia*, Znak, Kraków 2002.
- Theiss M., *Operacjonalizacja kapitału społecznego w badaniach empirycznych*, [w:] H. Januszek (red.), *Kapitał społeczny we wspólnotach*, Wydawnictwo AE, Poznań 2005.
- Trutkowski C., Mandes S., *Kapitał społeczny w małych miastach*, Scholar, Warszawa 2005.
- Wilkin J., *Rozpad i instytucjonalizacja ładu społeczno-ekonomicznego w Polsce: przypadek transformacji postsocjalistycznej*, [w:] *Więzi społeczne i przemiany gospodarcze. Polska i inne kraje europejskie*, IPiSS, Warszawa 2009.
- Woźniak M.G., *Wzrost gospodarczy. Podstawy teoretyczne*, Wydawnictwo UE, Kraków 2008.
- Założenia aktualizacji „Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.
- Założenia do Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, sierpień 2010.

THE ROLE OF PUBLIC AUTHORITIES IN SUPPORTING SOCIAL CAPITAL

Summary: The role of public authorities in supporting social capital is presented in the article. There is shown this role in theoretical dimension as well as applying policy in this field, described in plans and strategies. There are depicted grounds of such a policy and possible, exemplary actions on various levels of authorities.

Keywords: social capital, public authorities, state interventionism.