

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 418

Gospodarka przestrzenna

Aktualne aspekty polityki

społeczno-gospodarczej i przestrzennej

Contemporary Problems of Socio-economic
and Spatial Policy



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2016

Redakcja wydawnicza: Barbara Majewska
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz
Korekta: Justyna Mroczkowska
Łamanie: Małgorzata Czupryńska
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronach internetowych
www.pracnaukowe.ue.wroc.pl
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2016

ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-563-6

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp.....	9
Krzysztof Balcerek, Robert Masztalski: Ocena ruchu inwestycyjnego na obszarach oddziaływania dużego miasta na przykładzie wydanych w gminie Długołęka pozwoleń na budowę i decyzji o warunkach zabudowy / Assessment of investment dynamics on the city's impact area on the example of building permits in gmina Długołęka and conditions of building development	11
Bartosz Bartosiewicz: Polityka rozwoju lokalnego w kurczących się małych miastach / Local development policy in shrinking small towns.....	22
Magdalena Belof: Wrocławski obszar metropolitalny jako laboratorium planowania w obszarach funkcjonalnych / Wrocław metropolitan area as a laboratory of planning for functional areas	32
Henryk Brandenburg, Katarzyna Ficek-Wojciuch, Marek Magdoń, Przemysław Sekuła: Interesariusze projektów publicznych – sukces projektu publicznego w ujęciu specjalistów od zarządzania projektami / Public projects' stakeholders – success of public project according to the project management specialists	41
Marcin Feltynowski: Unsustainable spatial planning – the example of communities of the central region / Niezrównoważone planowanie przestrzenne – przykład gmin regionu centralnego	52
Zbigniew Forycki: Metody pomiaru efektywności projektów innowacyjnych / Methods in assessment of the efficiency of innovative projects.....	61
Anna Golejewska, Dorota Czyżewska: Smart specialisation in the regions of eastern Poland – case study / Inteligentne specjalizacje w województwach Polski Wschodniej – studium przypadku	69
Eleonora Gonda-Soroczyńska: Klaster Polski Radon elementem innowacyjnej współpracy na rzecz rozwoju turystyki uzdrowiskowej w województwie dolnośląskim / Polish Cluster Radon as the element of innovative cooperation for the development of SPA tourism in Lower Silesia region	78
Ewa Gralik-Żmudzińska: Przekształcenie samodzielnego publicznego zespołu opieki zdrowotnej jako proces decyzyjny organów powiatu jeleniogórskiego / Conversion of a public, independent health care complex as a decision-making process of Jelenia Góra district's authorities.....	88
Arkadiusz Halama: Ocena wartości rekreacyjnej zbiornika „Wilkówka” / Assessment of the recreational value of water reservoir „Wilkówka”	99

Maria Heldak: Zasady nabywania gruntów pod drogi publiczne w Polsce / The principles of land acquisition for public roads in Poland.....	107
Marian Kachniarz, Kacper Siwek: Wydajność pracy w samorządzie terytorialnym / Labour productivity in local government.....	117
Wojciech Kisiała: Zmiany nierówności poziomu rozwoju gospodarczego powiatów w Polsce – konwergencja czy dywergencja? / Changes in the level of economic inequalities across poviát units in Poland – convergence or divergence?.....	127
Dariusz Klimek: Wpływ imigracji zarobkowej na rozwój gospodarczy kraju i regionów / Effect of labor migration on economic development of the country and the regions.....	136
Lidia Kłos: Rzeczowo-ekologiczne efekty realizacji Krajowego Programu Oczyszczania Ścieków Komunalnych / Material and ecological aspects of the implementation of the National Program of the Municipal Wastewater Treatment.....	145
Janusz Kot, Ewa Kraska: Władze lokalne i regionalne jako animator tworzenia, funkcjonowania i rozwoju klastrów (na przykładzie województwa świętokrzyskiego) / Local and regional authorities as facilitators for the formation, operation and development of clusters (with examples from the Świętokrzyskie Province).....	156
Krzysztof Krzyżak: Dysfunkcje w wykonywaniu usług publicznych – przykład budowy i eksploatacji oświetlenia miejsc publicznych / Dysfunctions in the performance of public services – example of building and exploitation of the lighting of public areas.....	167
Alina Kulczyk-Dynowska: Przestrzenne i finansowe aspekty funkcjonowania obszaru chronionego – przykład Kampinoskiego Parku Narodowego / Spatial and financial aspects of the activity of protected area on the example of Kampinos National Park.....	179
Alina Kulczyk-Dynowska: Przestrzenne i finansowe aspekty funkcjonowania obszaru chronionego – przykład Wolińskiego Parku Narodowego / Spatial and financial aspects of the activity of protected area on the example of Wolin National Park.....	188
Zbigniew Kuriata: Zarządzanie krajobrazem kulturowym Polanowic, gmina Byczyna – wizja mieszkańców wsi / Cultural landscape management in Polanowice, Byczyna municipality – vision of village residents.....	198
Tadeusz Lasota, Leszek Stanek: Analiza rynku nieruchomości powiatu wrocławskiego na tle studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin / Analysis of the real estate market of the poviát Wrocław on the background of studies of conditions and directions of spatial development of municipalities.....	209
Grażyna Leńniewska: Przemoc ekonomiczna wobec kobiet – przezroczysty problem / Economic violence against women – the transparent problem..	219

Jerzy Ładysz, Magdalena Mayer: Czynniki i przejawy suburbanizacji post-industrialnej w miastach średnich województwa dolnośląskiego na przykładzie Bolesławca i Jeleniej Góry / Factors and consequences of post-industrial suburbanization in towns of Lower Silesia on the example of Bolesławiec and Jelenia Góra.....	226
Urszula Markowska-Przybyła: Determinanty kapitału społecznego w kontekście możliwości oddziaływania władz publicznych / Determinants of social capital in the context of the ability to influence by the public authorities.....	240
Piotr Paczowski: Dialog obywatelski kreatorem rozwoju lokalnego / Civil dialogue as a creator of local development	252
Sławomir Palicki, Paulina Stachowska: Estetyzacja artystyczna w procesach rewitalizacji miast / Artistic aesthetization in urban revitalization processes	264
Zbigniew Piepiora: Przeciwdziałanie skutkom powodzi i susz w województwie lubelskim / The counteraction of floods' and droughts' effects in Lublin voivodeship.....	274
Katarzyna Przybyła: Wpływ Kamiennogórskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej Małej Przedsiębiorczości na rozwój Jeleniej Góry i powiatu jeleniogórskiego / The impact of the Kamienna Góra Small Enterprise Special Economic Zone on the development of Jelenia Góra and the Jelenia Góra powiat	285
Beata Rosicka: Funkcja turystyczna sudeckich obiektów podziemnych z czasów II wojny światowej / Tourist function of the underground facilities from the word war II in the Sudetes	294
Kacper Siwek: Aglomeracja wałbrzyska w świetle teorii sieci – wybrane zagadnienia / The Wałbrzych agglomeration in the light of network theory – selected issues.....	302
Anna Skorwider-Namiołko, Jarosław Skorwider-Namiołko: Poziom rozwoju gospodarki odpadami na obszarach atrakcyjnych turystycznie / The level of waste management development in the touristic areas.....	311
Beata Skubiak, Barbara Kryk: Tworzenie potencjału rozwojowego obszarów problemowych na przykładzie województwa zachodniopomorskiego / Creation of the development potential of problem areas on the example of West Pomeranian voivodeship.....	318
Olimpia Stanaszek: Zagospodarowanie przestrzenne terenów o wysokiej wartości kulturowej – na przykładzie translokacji zabudowy łużyckiej Zagrody Kołodzieja / Land management on the areas of high cultural value – on the example of translocation of Lausitz building “Kołodziej Hut”	329
Marta Szaja: Wpływ wybranych aspektów przestrzennych na rozwój społeczno-gospodarczy samorządów gminnych – na przykładzie gmin nadmorskich województwa zachodniopomorskiego / The influence of chosen spa-	

tial aspects on socio-economic development of local self-governments – the example of maritime communes of the West Pomeranian voivodeship)	340
Beata Warczewska: Przekształcenia struktury funkcjonalno-przestrzennej miejscowości zlokalizowanych w granicach parku krajobrazowego / Transformation of the functional and spatial structure of villages located in the borders of landscape park	350
Beata Wieteska-Rosiak: Kierunki rozwoju transportu zrównoważonego w miastach w kontekście zmian klimatu / Directions of sustainable transportation development in the context of climate change	362

Wprowadzenie

Artykuły zamieszczone w niniejszym, piętnastym zeszycie „Gospodarki Przestrzennej”, przygotowanym w Katedrze Gospodarki Przestrzennej Wydziału Ekonomii, Zarządzania i Turystyki Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, poświęcone są wybranym problemom planowania i zagospodarowania przestrzennego. Wszystkie publikowane teksty odzwierciedlają aktualne problemy badawcze Autorów z rozmaitych dziedzin gospodarki przestrzennej. W zeszycie zaprezentowano wyniki badań naukowych dotyczących takich obszarów gospodarki przestrzennej, jak: kurczące się małe miasta, obszary metropolitalne, efektywność projektów innowacyjnych, turystyka uzdrowskowa, wartość rekreacyjna zbiorników wodnych, wydajność pracy w samorządzie terytorialnym, klastry, potencjał rozwojowy obszarów problemowych, zarządzanie krajobrazem kulturowym na obszarach wiejskich, czynniki i przejawy suburbanizacji postindustrialnej, inwestycje na obszarach oddziaływania dużych miast, funkcja turystyczna obiektów podziemnych, transport zrównoważony w miastach i inne. Treści zawarte w artykułach stanowią osobiste poglądy Autorów na przedstawione w nich problemy. Każdy artykuł podlegał recenzowaniu przez dwóch recenzentów z wiodących ośrodków naukowych w kraju.

Wyrażamy przekonanie, że publikacja ta będzie stanowiła istotny wkład w rozwój gospodarki przestrzennej jako interdyscyplinarnej dziedziny wiedzy, będzie także inspiracją do dalszych badań i analiz porównawczych. Większość artykułów, oprócz wartości czysto naukowej, ma także walor aplikacyjny. Pozwala to z optymizmem spoglądać w przyszłość tej szybko rozwijającej się dziedziny naukowej, jaką jest gospodarka przestrzenna.

W imieniu Komitetu Redakcyjnego

Jacek Potocki, Jerzy Ładysz

Urszula Markowska-Przybyła

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
e-mail: ump@ue.wroc.pl

DETERMINANTY KAPITAŁU SPOŁECZNEGO W KONTEKŚCIE MOŻLIWOŚCI ODDZIAŁYWANIA WŁADZ PUBLICZNYCH

DETERMINANTS OF SOCIAL CAPITAL IN THE CONTEXT OF THE ABILITY OF PUBLIC AUTHORITIES INFLUENCE

DOI: 10.15611/pn.2016.418.24
JEL Classification A11, A13, E22, H10

Streszczenie: Kapitał społeczny rozważany jest w ekonomii coraz częściej jako czynnik wzrostu i rozwoju gospodarczego. Wśród wielu trudności związanych z koncepcją kapitału społecznego wymienić należy rozpoznanie determinujących go czynników, zarówno na gruncie teoretycznym, jak i praktycznym. W artykule zaprezentowano propozycję klasyfikacji tych czynników oraz wskazano te, na które władze publiczne mają możliwości realnego i efektywnego wpływu, co uzasadniono teoretycznie i poparto przykładami badań empirycznych.

Słowa kluczowe: kapitał społeczny, czynniki kapitału społecznego, interwencjonizm państwowy.

Summary: Social capital is considered in economics more and more often as a factor of economic growth and development. Among many difficulties associated with the conception of social capital there is identification of its factors both on the theoretical as well as on practical ground. The article presents the proposal of classification of these factors. It points such factors which public authorities have real and effective influence on.

Keywords: social capital, factors of social capital, state interventionism.

1. Wstęp

Można zaryzykować tezę, że ostatni kryzys gospodarczy był skutkiem nie tylko nierównowagi na rynkach, ale też miał swe źródła w kryzysie wartości i norm moralnych¹. Skutkiem tego kryzysu jest między innymi niszczenie ważnych – nie tylko

¹ Nieodpowiedzialne rządy, obiecujące zbyt wiele, żądza zysku w sektorze finansowym, fałszowanie danych księgowych i ratingowych, nieodpowiedzialność polityków i nadmierna konsumpcja, zadłużanie się na konto przyszłych uznać można za takie.

z punktu widzenia socjologa, politologa, psychologa społecznego, ale także z punktu widzenia ekonomisty czy polityka – wartości, norm i postaw, a szczególnie zaufania, wiarygodności, troski o dobro wspólne, współodpowiedzialności za rozwój, solidarności społecznej. Rola tych czynników, którą wyrazić możemy za pomocą pojęcia kapitału społecznego, wydaje się obecnie niedoceniana, a potrzeba ich wsparcia schodzi na dalszy plan w obliczu pilnych wyzwań *stricte* gospodarczych – stanu finansów publicznych, walki z bezrobociem czy palących potrzeb społecznych, jak walka z ubóstwem.

2. Pojęcie kapitału społecznego

Istnieje ogromna liczba definicji kapitału społecznego. Jego źródła sięgają początku XX w., jednak popularyzację terminu i rozwój badań przyniosły prace P. Bourdieu [1986], J. Colemana [1988], R. Putnama [Putnam i in. 1993; Putnam 2001] czy F. Fukuyamy [1997]. Do rozwoju koncepcji przyczyniły się także prace A. Portesa, M. Woolcocka, N. Lina [Lin 2001], R.S. Burta [1992], Grootaerta [Grootaert, Bastelaer 2002] czy M. Granovettera [1973]. Istnieje wiele różnorodnych definicji kapitału społecznego i odbyło się bardzo wiele dyskusji teoretycznych na ten temat. Pojęcie to nie jest jednoznacznie definiowane. Według autorki kapitał społeczny to pewna właściwość, cecha społeczności, zdolność, która wynika z podzielanych wspólnie norm, wartości, z istniejących relacji powiązań – formalnych i nieformalnych – między członkami, które powodują, że osiągnięcie dobra wspólnego jest skuteczne i efektywne, między innymi dzięki współpracy i lepszej koordynacji działań².

3. Rola władz publicznych w kształtowaniu kapitału społecznego

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 na społeczeństwo³. Kapitał społeczny ma negatywny wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy, gdy normy krępują wolność jednostki w zbyt dużym stopniu lub gdy wywierają naciski na wyrównywanie poziomów, na zmniejszanie aktywności ambitnych jednostek, gdy wyłączane są osoby postronne, gdy stawiane są nadmierne żądania wobec członków grup.

Nie budzi jednak wątpliwości twierdzenie, że kapitał społeczny ma także 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

² Problematyka terminologii jest bardzo obszerna i z uwagi na ograniczone możliwości formalne niniejszej pracy nie jest tu rozwijana. Szerzej na temat definicji kapitału społecznego np.: [Moroń (red.) 2009; Bartkowski 2007; Kiersztyn 2005; Rymsza 2007; Markowska-Przybyła 2015].

³ Podobnie zresztą jak i inne formy kapitału.

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” [Czapiński, Panek 2009, s. 270].

Potrzeba wspierania przez państwo budowy kapitału społecznego jest powszechnie wyrażana i uznawana, jednak także i tu pojawiają się odmienne głosy⁴. Wielu badaczy uważa, że jest to dobro wspólne, gdyż z kapitału społecznego mogą korzystać wszyscy, nie jest on przedmiotem obrotu pieniężnego, 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 prowadzi 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” [Matysiak 2005, s. 209]. W opinii autorki można uznać, że 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. W dodatku, jak zauważa J. Bartkowski, kapitał społeczny jest dobrem publicznym, ma więc typową dla dóbr publicznych słabość – niedostatecznej podaży i spontaniczne procesy jego kreacji mogą być społecznie niewystarczające [Bartkowski 2007, s. 86]. Dlatego interwencja państwa w tę dziedzinę życia społecznego jest uzasadniona.

4. Czynniki kapitału społecznego

Jednym z warunków skutecznej polityki wspierania kapitału społecznego jest rozpoznanie czynników wpływających na jego zasoby (i odróżnienie ich od zmiennych współwystępujących). Jak dotąd teoretyczne ramy determinant kapitału społecznego są wciąż niedostatecznie rozwinięte. Istnieją natomiast badania empiryczne, w których analizuje się związki o charakterze przyczynowo-skutkowym i na tej podstawie wyciągane są wnioski na temat czynników kapitału społecznego. Najczęściej wy-

⁴ Np. według F. Fukuyamy kapitał społeczny powstaje w wyniku działania wolnego rynku, a ingerencja państwa go niszczy. F. Fukuyama uważa, że kapitał społeczny jest wytwarzany przez rynki prywatne, gdyż leży to w długoterminowym interesie egoistycznych jednostek [Fukuyama 1999].

mieniane w literaturze i analizowane czynniki kapitału społecznego można sklasyfikować następująco:

- 1) czynniki związane z nierównomiernością i zróżnicowaniem:
 - a) nierówności majątkowe i dochodowe,
 - b) zróżnicowanie etniczne, lingwistyczne,
- 2) czynniki ekonomiczne:
 - a) dochód *per capita*,
 - b) tempo wzrostu gospodarczego i jego charakter,
 - c) kapitał ludzki i system edukacji,
- 3) czynniki historyczne, kulturowe, religijne:
 - a) przeszłość historyczna,
 - b) tradycja,
 - c) religia,
 - d) kultura,
- 4) czynniki o charakterze geograficznym i przestrzennym:
 - a) specyfika lokalna związana z położeniem geograficznym,
 - b) urbanizacja i gęstość zaludnienia,
 - c) zależność przestrzenna,
 - d) polityka zagospodarowania przestrzennego,
- 5) czynniki związane z przemianami społecznymi:
 - a) globalizacja,
 - b) technologie teleinformatyczne i komunikacyjne,
 - c) rola rodziny, małżeństwa, rola kobiet,
 - d) migracje, mobilność,
- 6) czynniki polityczne i związane z polityką gospodarczą:
 - a) stan i jakość demokracji,
 - b) rodzaj prowadzonej polityki gospodarczej,
 - c) stan instytucji formalnych,
- 7) inne, np. własność nieruchomości (*homeownership*), typ zatrudnienia.

Niektóre czynniki zakwalifikować można do dwóch lub większej liczby grup – np. gęstość zaludnienia zakwalifikować można do czynników demograficznych, podobnie jak migracje. Usytuowanie tych czynników wynika z charakteru czynnika na tle całej grupy w kontekście kapitału społecznego.

Władze publiczne mogą bezpośrednio oddziaływać tylko na niektóre z wymienionych czynników, uwzględniać jednak należy oddziaływanie pośrednie – np. działanie na rzecz wzrostu gospodarczego wpłynąć może na wzrost lub spadek zróżnicowania dochodowego w społeczeństwie. Oddziaływanie władz publicznych może mieć bardzo szeroki zakres, mogą one oddziaływać na większość wymienionych czynników, zarówno tych o charakterze *stricte* gospodarczym, jak i społecznym, politycznym czy kulturowym, jednak w obecnych uwarunkowaniach najważniejsze z punktu widzenia możliwości, celowości i efektywności wydaje się oddziaływanie na:

- nierówności majątkowe i dochodowe,

- kapitał ludzki i system edukacji,
- tempo wzrostu gospodarczego i jego charakter,
- stan instytucji formalnych.

4.1. Nierówności majątkowe i dochodowe

Nierówności dochodowe są jednym z dwóch dobrze uzasadnionych teoretycznie i empirycznie czynników kapitału społecznego (drugim jest edukacja). Zbyt duże zróżnicowanie, poczucie niesprawiedliwości podziału podważają wiarę w moralne działania i jego etyczną słuszność. W spolaryzowanych społeczeństwach jednostki mniej chętnie dzielą wspólne wartości i wzajemne oczekiwania co do prospołecznych zachowań. Niesprawiedliwe nierówności i towarzyszące im ubóstwo, marginalizacja i wykluczenie społeczne niszczą zaufanie i w ten sposób deprecjonują kapitał społeczny. Wyzysk zrywa więzi społeczne, zastępując je podejrzliwością i wrogością [por. np. Sztadynger 2005, s. 28 i n.; Woźniak 2008, s. 132 i n.].

Badania Knaacka i Keefera [1997] wykazały, że zróżnicowanie dochodów (liczone za pomocą współczynnika Giniego) jest silnie ujemnie skorelowane z poziomem zaufania i współpracy obywatelskiej. Badania Fischera i Torglera [2011] przeprowadzone na grupie 26 państw wykazały, że wzrost różnic w dochodach wpływa negatywnie na uogólnione zaufanie, a efekt ten jest znaczny. Wystąpił on zarówno w grupie osób poniżej oczekiwanych dochodów, jak i w grupie osób o korzystnej sytuacji dochodowej. Badania te wykazały także silną nieliniową zależność pomiędzy dysproporcjami dochodowymi a zaufaniem do instytucji (parlamentu, sądu, sektora biznesu). Im bardziej dochody respondentów były poniżej poziomu odniesienia, tym bardziej byli oni nieufni wobec badanych instytucji. Efekt ten jest szczególnie silny w przypadku parlamentu i sądownictwa, znacznie mniej instytucji biznesowych. Zaobserwowano także negatywną (ujemną) zależność pomiędzy zaufaniem do tych instytucji osób znajdujących się w relatywnie korzystnej sytuacji dochodowej – wraz ze wzrostem ich relatywnych dochodów (zwiększania się przewag nad innymi) zaufanie do instytucji spadało.

Wśród możliwych działań władz publicznych wymienić należy przeciwdziałanie przede wszystkim niesprawiedliwym⁵ nierównościom dochodowym i majątkowym, gdyż to one głównie sprzyjają erozji kapitału społecznego. Gdy nierówności są wynikiem sił rynkowych i konkurencji, nie są tak niesprawiedliwie odbierane przez społeczeństwo, jak wówczas, gdy niektóre grupy społeczne są faworyzowane kosztem innych, często z nieuzasadnionych społecznie powodów, gdy są wynikiem nierównego podziału władzy, przywilejów i uprawnień. Zadaniem państwa jest zatem nie tylko redystrybucja dochodów (przy czym nadmierna także jest niekorzystna),

⁵ Choć pojęcie „sprawiedliwy” niesie z sobą rozważania na tematy moralne i nie jest możliwe jednoznaczne określenie w kontekście ekonomicznym.

ale też ustalenie warunków tej redystrybucji oraz warunków pierwotnej dystrybucji dochodów (w ramach wolnego rynku).

4.2. Kapitał ludzki i system edukacji

Edukacja uznawana jest za jedną z kluczowych determinant ludzkich postaw i zachowań. Pozytywne powiązania pomiędzy kapitałem społecznym a kapitałem ludzkim są dobrze udokumentowane [Putnam 1995; Helliwell, Putnam 1999; Glaeser i in. 2002]. Wyższy poziom edukacji skorelowany jest z większym obywatelskim zaangażowaniem i zaufaniem. Pozytywny związek pomiędzy edukacją a kapitałem społecznym wskazuje, że kapitał ludzki i społeczny mogą być komplementarne. Edukacja może redukować koszt inwestowania w kapitał społeczny dzięki lepszym zdolnościom komunikacyjnym. Oddziaływanie kapitału ludzkiego na kapitał społeczny może być opóźnione w czasie. Przykładem są wyniki badań Goldina i Katza [1999].

Zadaniem władz publicznych jest troska o kapitał ludzki, podnoszenie poziomu wykształcenia, kwalifikacji, umiejętności, odkrywanie i wykorzystywanie zdolności ludzi, ale w kontekście kapitału społecznego nie chodzi tylko o poziom wykształcenia, ale i o typ edukacji – edukacja kładąca nacisk na wspólne projekty, wartości obywatelskie, współpracę, wymianę myśli, poglądów, naukę w zróżnicowanych grupach społecznych sprzyja budowie kapitału społecznego, natomiast typ nastawiony jedynie lub głównie na konkurencję, indywidualizację, niezorientowany społecznie – przeciwnie. Istotnym zadaniem jest także zapewnienie powszechnego dostępu do edukacji – bez względu na dochody. Niespełnienie tego warunku prowadzi do rozwarstwienia i polaryzacji, co nie sprzyja kapitałowi społecznemu. Co więcej, dzięki odpowiedniej polityce wobec edukacji zredukować można nierówności społeczne i ich niekorzystne oddziaływanie na kapitał społeczny oraz wzrost gospodarczy – utrudniony dostęp do edukacji biednych grup społecznych to nie tylko niezadowolenie i pogłębiająca się polaryzacja, ale także stracony potencjał kapitału ludzkiego w postaci zdolnych, aczkolwiek ubogich dzieci.

4.3. Tempo wzrostu gospodarczego i jego charakter

Powiązania wzrostu gospodarczego i kapitału społecznego mają dwukierunkowy charakter. Z jednej strony kapitał społeczny traktowany jest jako czynnik wzrostu gospodarczego, ale i wzrost gospodarczy wpływa na charakter i rozmiary kapitału społecznego. Z kolei wpływ wzrostu gospodarczego na kapitał może mieć dwojakie oddziaływanie.

Z jednej strony wyższy poziom rozwoju gospodarczego może przyczynić się do poprawy kapitału społecznego – w okresach recesji, którym towarzyszy wzrost bezrobocia, obserwuje się często opisany przez Banfielda „familizm amoralny” [Banfield 1958], który jest reakcją na pogarszającą się sytuację materialną, biedę,

zwłaszcza w warunkach niedorozwoju instytucji państwowych i rynkowych. Wzrost gospodarczy może ograniczyć występowanie tego zjawiska i rozwinąć pozytywne formy kapitału społecznego. Badania Sabatiniego [2008] wskazują, że we Włoszech niski poziom rozwoju regionów generował silne więzi rodzinne, natomiast dla regionów o wysokim poziomie rozwoju charakterystyczne były silne więzi typu *bridging* związane z organizacjami wolontarystycznymi. Rozwój gospodarczy można uznawać za korzystny dla kapitału społecznego, gdyż badania wskazują [Bilson 1982], że stopień swobody obywatelskiej jest silnie skorelowany z poziomem dochodu *per capita*, a według Bilsona to właśnie wyniki gospodarcze determinują te swobody, a nie odwrotnie. Istnieje także argument, że bogaci ludzie są bardziej ufni, gdyż ewentualne oszukanie ich przez osoby, którym zaufali, nie niesie dla nich dramatycznych (ekonomicznie) konsekwencji. Dla ludzi biednych takie zachowanie jest bardziej dotkliwe, stąd są bardziej nieufni [Volland 2010]. Wyższy poziom PKB *per capita* wiąże się zazwyczaj z zaspokajaniem materialnych potrzeb społeczeństwa. Wraz ze wzrostem stopnia ich zaspokojenia na sile przybierają inne potrzeby, te o charakterze niematerialnym, w tym także potrzeba stowarzyszania się, ale i zaufanie czy tolerancja.

Z drugiej strony wzrost gospodarczy może być czynnikiem niszczącym kapitał społeczny. Jeśli ludzie poświęcają czas na pracę i na konsumpcję, wtedy podtrzymują wzrost gospodarczy, jednak mniej czasu pozostaje na uczestnictwo w stowarzyszeniach, kontakty towarzyskie i inne. Presja wywierana na czas przez wzrost gospodarczy może działać jak czynnik utrudniający umacnianie sieci społecznych. Jak wskazuje doświadczenie dnia codziennego, ograniczenia czasu są bardziej obecne w nowoczesnych społeczeństwach, koszt alternatywny czasu wolnego w tych społeczeństwach jest wysoki, a przeznaczanie go na kontakty społeczne staje się coraz kosztowniejsze. Skutkuje to zmniejszaniem liczby przyjaciół, znajomych oraz częstotliwości kontaktów z nimi. Problem ten podnosił R. Putnam [2001], wskazując, że jednym z głównych powodów obniżania się zasobów kapitału społecznego w Stanach Zjednoczonych jest wzrost udziału kobiet w rynku pracy. Badania Costy i Kahna [2003] potwierdziły, że aktywne uczestnictwo w rynku pracy jest istotnie negatywnie skorelowane z członkostwem w organizacjach i odwiedzaniem znajomych.

Wyższemu wzrostowi gospodarczemu towarzyszy generalnie wyższa fluktuacja siły roboczej, co zmienia strukturę społeczną, sprzyjając jej heterogeniczności, i wpływa na kapitał społeczny. Do pewnego stopnia jest to korzystny wpływ, jednak wysoki poziom fluktuacji siły roboczej może niszczyć więzi społeczne zarówno w miejscu pracy, jak i poza nim. Wysoka mobilność obniża poczucie bezpieczeństwa, stabilizacji. Alesina i La Ferrara [2000] pokazują, że w heterogenicznych społecznościach partycypacja w grupach, która wymaga bezpośrednich kontaktów między członkami, jest niska, utrzymują zaś, że taki spadek niszczy zaufanie społeczne, dlatego też niszczy wzrost gospodarczy. F. Sabatini wysnuwa wniosek, że wzrost gospodarczy w krótkim okresie może niszczyć partycypację społeczną oraz zaufanie, dzięki czemu może być szybszy, lecz na dłuższą metę nie może być w ten

sposób podtrzymywany [Sabatini 2005]. Negatywny wpływ wzrostu gospodarczego na kapitał społeczny ma związek z omówionymi wcześniej nierównościami – szybkim wzrostowi gospodarczemu towarzyszyć może wzrost nierówności dochodowych, co z kolei negatywnie wpływa na zaufanie.

W kontekście kapitału społecznego postulować można tworzenie odpowiednich warunków wzrostu gospodarczego. Bezdyskusyjnym – jak dotąd – zadaniem władz publicznych jest dbałość o wzrost gospodarczy, a wraz z nim o dochód na mieszkańca. W kontekście kapitału społecznego równie istotne jest dbanie o charakter tego wzrostu: chodzi o rozwój długookresowy i zrównoważony, czyli wzrost, który przy okazji chroni, a jeszcze lepiej podnosi dobrostan i spójność społeczną [Rodrik 1999; Bartolini, Bonatti 2003; Easterly i in. 2006]. Jeśli celem rozwoju gospodarczego jest poprawa dobrobytu obywateli, to można postawić tezę, że wzrost gospodarczy jest tak długo pożądany, jak długo nie powoduje erozji zasobów kapitału społecznego [Antoci i in. 2009]. Jest on pożądany, gdy nie powoduje rozwarstwienia społecznego, gdy nie odbywa się kosztem drastycznego ograniczenia czasu wolnego mieszkańców⁶, kosztem ich przymusowych migracji⁷, zdrowia.

4.4. Stan instytucji formalnych

Zdania na temat wpływu instytucji formalnych na kapitał społeczny są podzielone, gdyż ich oddziaływanie może być w różnych warunkach odmienne⁸. Niektórzy uważają, że kapitał społeczny powstaje tam, gdzie brakuje instytucji, inni, że jest mu łatwiej powstawać tam, gdzie instytucje istnieją. J. Coleman sądzi, że wśród czynników wpływających na wzrost lub zanikanie kapitału społecznego ważne są te, które sprawiają, iż ludzie i ich działania stają się coraz mniej zależne od obecności i działań innych ludzi, np. wzrost zamożności, ale też lepsze instytucjonalne wsparcie dla potrzebujących pomocy. Im bardziej jednostki są skazane na siebie, a nie na instytucje publiczne, tym większa szansa na generowanie kapitału społecznego [Coleman 1990, za: Trutkowski, Mandes 2005, s. 58]. Doświadczenia niektórych krajów wskazują jednak, że tam, gdzie rozwinięta jest pomoc państwa, tam nie następuje erozja kapitału społecznego, np. w państwach skandynawskich. Podobnie R. Putnam uważa, że kapitał społeczny nie jest substytutem zastępującym dobrze działające instytucje. Jest raczej odwrotnie – bez pierwotnie wypracowanego kapitału społecznego trudno sprawnie zarządzać społeczeństwem, dobre rządzenie

⁶ Por. dyskusje wokół tzw. długich weekendów jako szkodzących gospodarce, przeliczanie każdego dnia wolnego od pracy na wartości pieniężne, które tracimy, w postaci utraconej produkcji czy konsumpcji. Wymiar społeczny czasu wolnego jest w tych dyskusjach marginalizowany.

⁷ Migracje także są jednym z czynników kapitału społecznego. Zbyt duże ograniczają więzi interpersonalne, obniżają poczucie bezpieczeństwa, stabilizacji. Migracje mają także pozytywne skutki – oznaczają wymianę myśli, poglądów, informacji i wiedzy, pomagają budować tolerancję, kreatywność i innowacyjność.

⁸ O polskiej specyfice instytucji i kapitału społecznego pisali m.in.: [Rychard 2006; Zarycki 2008].

i skuteczne instytucje opierają się na uprzednio istniejących zasobach kapitału społecznego, ale też sprawne instytucje potrafią te zasoby powiększyć [za: Trutkowski, Mandes 2005, s. 61]. Trudno określić, w jakim stopniu kapitał społeczny może być substytutem instytucji państwowych. Bank Światowy wskazuje, że w państwach, gdzie instytucje działają sprawnie, kapitał społeczny odgrywa rolę komplementarną wobec instytucji, a w państwach niewydolnych instytucjonalnie – rolę substytucyjną [Narayan 1999, s. 14].

W kontekście kapitału społecznego za działania sprzyjające uznać należy działania mające na celu budowę klimatu zaufania (np. państwa do obywateli i obywatele do państwa), przejrzystości i jawności, przeciwdziałanie korupcji oraz budowę sprawnej władzy publicznej i podniesienie jakości zarządzania państwem.

Działaniem tym jest również 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 państwa [por. także Metelska-Szaniawska 2009, s. 76-86].

Działania te zbiegają się jednocześnie z celem budowy społeczeństwa obywatelskiego, 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 nieformalnych [więcej: Wilkin 2009, s. 71-72]. Istotne jest wspieranie samoorganizacji społeczności lokalnych oraz promocja polityki integracji społecznej, a także wspieranie rozwoju podmiotów ekonomii społecznej (np. organizacji pozarządowych) i zwiększenia ich roli w procesie rozwoju. Ważne są również działania wspierające inicjatywy oddolne, polityka współpracy z organizacjami lokalnymi (regionalnymi), rozwijanie partnerstwa [Grudziecka 2010], promowanie idei *governance* i rozwój edukacji obywatelskiej. Do podniesienia jakości demokracji służyć może (w odpowiednich warunkach) decentralizacja władzy oraz zasada pomocniczości (subsydiarności), gdyż zbyt duża ingerencja w życie zbiorowe nie jest wskazana z punktu widzenia kapitału społecznego.

5. Zakończenie

Celowość oddziaływania władz publicznych na kapitał społeczny jest rzadko kwestionowane, a świadomość potrzeb tego oddziaływania zaobserwować można w różnych strategiach oraz regionalnych i sektorowych programach rozwoju kraju. Wymienione powyżej przykłady działań są wprawdzie bardzo ogólne w swej treści, ale są to działania właściwe i uniwersalne w różnych społecznościach. Bardziej szczegółowe rozwiązania – formy, a nawet skala interwencji – powinny za każdym

razem uwzględniać kontekst lokalny, regionalny, społeczny, kulturowy czy historyczny społeczności, której kapitał społeczny chcemy wspierać. 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. 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. Proponować można, aby przy podejmowaniu wszelkich decyzji władz publicznych brać pod uwagę ich wpływ na kapitał społeczny, tak jak obecnie 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.

Literatura

- Alesina A., La Ferrara E., 2000, *Participation in heterogeneous communities*, The Quarterly Journal of Economics, vol. 115, no. 3.
- Antoci A., Sabatini F., Sodini M., 2009, *The fragility of social capital*, FEEM Working Paper.
- Banfield E., 1958, *The Moral Basis of a Backward Society*, The Free Press, New York.
- Bartkowski J., 2007, *Kapitał społeczny i jego oddziaływanie na rozwój w ujęciu socjologicznym*, [w:] Herbst M. (red.), *Kapitał ludzki i kapitał społeczny a rozwój regionalny*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa.
- Bartolini S., Bonatti L., 2003, *Endogenous growth and negative externalities*, Journal of Economics, vol. 79, no. 2.
- Bilson J.F., 1982, *Civil liberty. An econometric investigation*, Kyklos, 35 (1).
- Bourdieu P., 1986, *The Forms of Capital*, [w:] Richardson J.G. (red.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, Greenwood Press, New York.
- Burt R.S., 1992, *Structural Holes*, Harvard University Press, Cambridge.
- Coleman J., 1990, *Foundations of Social Theory*, The Belknap Press, Cambridge, MA.
- Coleman J.S., 1988, *Social capital in the Creation of Human Capital*, American Journal of Sociology no. 94.
- Costa D., Kahn M., 2003, *Understanding the American Decline in Social Capital, 1952-1998*, Kyklos, 56 (1).
- Czapiński J., Panek T., 2009, *Diagnoza społeczna. Warunki i jakość życia Polaków*, Rada Monitoringu Społecznego i Wyższa Szkoła Pedagogiczna TWP, Warszawa.
- Easterly W., Ritzen J., Woolcock M., 2006, *Social cohesion, institutions, and growth*, Economics & Politics, vol. 18, no. 2.
- Fischer J., Torgler B., 2011, *Do positional concerns destroy social capital: Evidence from 26 countries*, MPRA, no. 28650.
- Fukuyama F., 1997, *Social capital and the modern capitalist economy: Creating a high trust work-*

- place, *Sten Business Magazine*, no. 4.
- Fukuyama F., 1999, *The Great Disruption. Human Nature and the Reconstitution of Social Order*, Free Press, New York.
- Glaeser E.L., Laibson D., Sacerdote B., 2002, *The economic approach to social capital*, *Economic Journal*, vol. 112.
- Goldin C., Katz L.F., 1999, *Human capital and social capital: The rise of secondary schooling in America, 1910-1940*, *Journal of Interdisciplinary History*, vol. 29(4).
- Granovetter M.S., 1973, *The strength of weak ties*, *American Journal of Sociology*, no. 78(6).
- Grootaert Ch., Bastelaer T. van, 2002, *Conclusion: Measuring impact and drawing policy implication*, [w:] Grootaert Ch., Bastelaer T. van (red.), *The Role of Social Capital in Development. An Empirical Assessment*, University Press, Cambridge.
- Grudziecka L., 2010, *Partnerstwo lokalne jako struktura służąca budowaniu i wzmocnieniu kapitału społecznego*, [w:] Klimowicz M., Bokajło W. (red.), *Kapitał społeczny – interpretacje, impresje, operacjonalizacja*, Wydawnictwa Fachowe CeDeWu, Warszawa.
- Helliwell J., Putnam R.D., 1999, *Education and social capital*, NBER Working Paper Series #7121, National Bureau of Economic Research, Cambridge.
- Kiersztyn A., 2005, *Kapitał społeczny – ideologiczne konteksty pojęcia*, [w:] Januszek H. (red.), *Kapitał społeczny we wspólnotach*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
- Knack S., Keefer P., 1997, *Does social capital have an economic impact? A cross-country investigation*, *Quarterly Journal of Economics*, vol. CXII, no. 4.
- Lin N., 2001, *Building a network of social capital*, [w:] Lin N., Cook K., Burt R.S. (eds.), *Social Capital. Theory and Research*, Aldine De Gruyter, New York.
- Markowska-Przybyła U., 2015, *Zastosowanie ujęcia funkcjonalnego do oceny zasobów kapitału społecznego w Polsce*, *Ekonomista*, nr 5.
- Matysiak A., 2005, *Reprodukcja kapitału społecznego w gospodarce*, [w:] Januszek H. (red.), *Kapitał społeczny we wspólnotach*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
- Metelska-Szaniawska K., 2009, *Kryzys zaufania i znaczenie prawa dla gospodarki w krajach postsojalistycznych*, [w:] Golinowska S. (red.), *Więzi społeczne i przemiany gospodarcze. Polska i inne kraje europejskie*, IPiSS, Warszawa.
- Moroń D. (red.), 2009, *Kapitał ludzki i społeczny. Wybrane problemy teorii i praktyki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław.
- Narayan D., 1999, *Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty*, World Bank. Poverty Group.
- Putnam R., Leonardi R., Nanetti R., 1993, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton.
- Putnam R., 2001, *Bowling Alone: the Collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster, New York.
- Putnam R.D., 1995, *Tuning in, tuning out: the strange disappearance of social capital in America*, *Political Science & Politics* vol. 28(4).
- Rodrik D., 1999, *Where did all the growth go? External shocks, social conflict, and growth collapses*, *Journal of Economic Growth*, vol. 4, no. 4.
- Rychard A., 2006, *Kapitał społeczny a instytucje. Wstępne rozważania*, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa.
- Rymsza A., 2007, *Klasyczne koncepcje kapitału społecznego*, [w:] Kaźmierczak T., Rymsza A. (red.), *Kapitał społeczny. Ekonomia społeczna*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Sabatini F., 2005, *The Empirics of social capital and economic development: A critical perspective*. Department of Communication, Working Paper 31, University of Teramo.
- Sabatini F., 2008, *Social capital and the quality of economic development*, *Kyklos*, vol. 61, no. 3.
- Sztaudynger J., 2005, *Wzrost gospodarczy a kapitał społeczny, prywatyzacja i inflacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Trutkowski C., Mades S., 2005, *Kapitał społeczny w małych miastach*, Wydawnictwo Naukowe Scho-

- lar, Warszawa.
- Volland B., 2010, *Trust, Confidence and Economic Growth. An Evaluation of the Beugelsdijk Hypothesis*, Jena Economic Research Paper, Friedrich Sciller University and Max Planck Institute of Economics, Jena, Niemcy.
- Wilkin J., 2009, *Rozpad i instytucjonalizacja ładu społeczno-ekonomicznego w Polsce: przypadek transformacji postsocjalistycznej*, [w:] Golinowska S. (red.), *Więzi społeczne i przemiany gospodarcze. Polska i inne kraje europejskie*, IPiSS, Warszawa.
- Woźniak M.G., 2008, *Wzrost gospodarczy. Podstawy teoretyczne*, Wydawnictwo UE w Krakowie, Kraków.
- Zarycki T., 2008, *Dwa wymiary kapitału społecznego w kontekście polskim*, Pomorski Przegląd Gospodarczy, nr 2.