

Narzędzia aktywizacji kapitału społecznego w regionie

Beata Skubiak

Uniwersytet Szczeciński

Streszczenie

Rośnie liczba empirycznych dowodów na to, że kapitał społeczny przyczynia się do rozwoju gospodarczego w skali lokalnej i regionalnej i jest wszechobecnym składnikiem i wyznacznikiem postępu w wielu rodzajach projektów rozwojowych oraz istotnym narzędziem ograniczania ubóstwa. Współcześnie znaczenie kapitału społecznego dla gospodarki jest bezsporne. Powstało na ten temat wiele prac naukowych. Brakuje natomiast prac na temat narzędzi i sposobów jego pobudzania i rozwijania. Niniejszy artykuł podejmuje próbę wypełnienia tej luki.

Wstęp

Kapitał społeczny stał się popularnym terminem w ciągu ostatnich dwóch dekad wśród badaczy, decydentów i praktyków z różnych dziedzin. Ta popularność zaowocowała jednak dużymi niejasnościami co do natury i zastosowania kapitału społecznego w różnych kontekstach. Jedną ze słabości pojęcia kapitału społecznego jest to, że wciąż nie ma ogólnej zgody na to, czym jest kapitał społeczny, co go określa i wyznacza. Dla potrzeb niniejszego artykułu przyjęto, że kapitał społeczny to wspólne normy lub wartości, które promują społeczną współpracę i występowanie rzeczywistych relacji społecznych.¹ Kapitał społeczny odnosi się do wewnętrznej spójności społecznej i kulturalnej społeczności, są to normy i wartości, które rządzą w interakcji wśród osób i instytucji, w których są osadzone. Kapitał społeczny jest spoiwem, które trzyma społeczeństwa razem i bez którego nie może być wzrostu gospodarczego i dobrego samopoczucia ludzi.

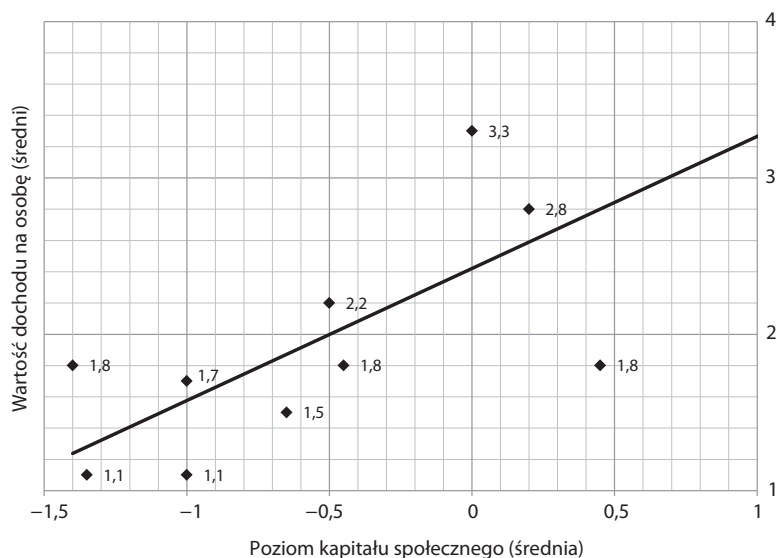
Współcześnie znaczenie kapitału społecznego dla gospodarki jest bezsporne. Rośnie liczba empirycznych dowodów na to, że kapitał społeczny przyczynia się do rozwoju gospodarczego w skali lokalnej i regionalnej i jest wszechobecnym składnikiem i wyznacznikiem postępu w wielu rodzajach projektów rozwojowych oraz istotnym narzędziem ograniczania ubóstwa.

Powstało na ten temat wiele prac naukowych (Easterly i Levine 2001; Herbst 2007; Narayan 2002; Putnam 2008; Szczepański i inni 2008; Sztaudynger 2009). Brakuje natomiast prac na temat narzędzi i sposobów jego pobudzania i rozwijania. Niniejszy artykuł taką próbę podejmuje.

1. Kapitał społeczny i ekonomia

W słynnej już publikacji Roberta Putnama (Putnam i inni 1993) poświęconej trwałym różnicom w poziomie rozwoju gospodarczego pomiędzy południem a północą Włoch autor zwrócił szczególnie uwagę na to, że znacznie wyższy poziom rozwoju gospodarczego północnych Włoch jest silnie związany z jakością więzi społecznych w tym regionie. Należy zwrócić uwagę, że Putnam wskazał na niezwykle istotne, dotychczas zaniebdywane przez teoretyków aspekty podstaw rozwoju gospodarczego. Chodzi mianowicie o rolę wspólnoty społecznej z jej tradycjami i kulturowymi normami, o umiejętność działania grupowego warunkowaną przez owe normy, o zdolność do spontanicznej koordynacji. Wszystkie te aspekty, niestety, ale zostały w znacznym stopniu pominięte we wczesnych teoriach modernizacji społecznej i rozwoju gospodarczego. Natomiast ist-

1. Definicja wynika z literatury nt. kapitału społecznego.



Rys. 1. Korelacja poziomu kapitału społecznego i wysokości dochodu gospodarczego w krajach europejskich

Źródło: (Polska 2030..., s. 272)

nieje wyraźna dodatnia korelacja pomiędzy poziomem kapitału społecznego a poziomem rozwoju gospodarczego.

Niedoceniecie znaczenia kapitału społecznego dla rozwoju sprawiło, że w wielu przypadkach działania podejmowane w krajach słabo rozwiniętych i przechodzących transformację ustrojową nie przyniosły pozytywnych ekonomicznych zmian, nie przełożyły się na wzrost i rozwój gospodarczy. Brak pozytywnych efektów rozwojowych w gospodarce stał się okazją do zakwestionowania słuszności idei liberalizmu gospodarczego i tzw. konsensusu waszyngtońskiego.² Oskarżenie, że konsensus waszyngtoński przyczynił się do zapaści wielu gospodarek jest nieprecyzyjne. Prywatyzacja nieefektywnie znacjonalizowanych aktywów, redukcja barier handlowych i inwestycyjnych, ograniczanie dotacji, które zakłócają ceny na rynku, deregulacja przemysłu oraz integracja rynków w gospodarce światowej to działania, w dłuższej perspektywie, niezbędne do ekonomicznego wzrostu. Nie można ich zatem odrzucić jako celów długofalowych. Problemem konsensusu waszyngtońskiego nie jest to, że ma nieprawidłowe założenia, ale raczej, że jest niekompletny — nie uwzględnia bowiem kapitału społecznego. Doświadczenia ostatniej dekady pokazują, że liberalizacja gospodarki nie gwarantuje pozytywnych efektów, a polityka gospodarcza sama w sobie jest niewystarczająca, aby wywołać rozwój.

Kapitał społeczny może mieć duży wpływ na dochody i dobrobyt biednych społeczeństw poprzez poprawę wyników działalności, które ich dotyczą. W szczególności stwierdzono, że kapitał społeczny przyczynia się poprawy efektywności programów rozwoju obszarów wiejskich przez wzrost wydajności produkcji rolnej, poprawę zarządzania wspólnymi zasobami (Grootaert i van Bastelaer 2001). Jest to wreszcie ważny czynnik w likwidowaniu konfliktów społecznych i radzenia sobie z transformacją ustrojową.

2. Jak rozwijać kapitał społeczny? Implikacje dla poprawy praktyki

Skuteczna aktywizacja kapitału społecznego wymaga przestrzegania następujących reguł i zasad:

- wprowadzenia nowych metod zarządzania, które pozwolą na szerszy udział organizacji społecznych w procesie podejmowania decyzji;
- wprowadzenie zmian struktury organizacyjnej w procesie podejmowania decyzji, (aby rządzenie było produktywnie, nie można dopasowywać czynnika ludzkiego do istniejących struktur lub zmieniać ludzi, bo nie pasują do funkcjonujących już struktur);³

2. Podobna krytyka co do słuszności założeń konsensusu waszyngtońskiego pojawiła się także w Polsce w wyniku realizacji zmian ustrojowych po 1989 roku.

3. Na przykład, zamiast podejmowania działań w celu zaangażowania ludzi zrzeszonych w różnych organiza-

- rozwój systemu zachęt, który wymaga większej decentralizacji władzy; łatwiej jest zmobilizować społeczeństwo do działania jeżeli będzie ono działało w sformalizowanych grupach;
- zmiana kultury w procesie rządzenia, którą cechuje nastawienie perspektywiczne.

W przywoływanej już pracy R. Putnam twierdzi, że kapitał społeczny uwarunkowany jest czynnikami historycznym, jego jakość i ilość dla danego społeczeństwa są zależne od podjętych historycznych dróg rozwoju. Pogląd Putmana znajduje poparcie w badaniach empirycznych w zakresie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, które dowodzą, że dobrowolnej współpracy obywatelskiej jest więcej na obszarach i w społecznościach, które odziedziczyły zasoby kapitału społecznego. Przeciwnicy poglądów Putmana twierdzą, że kapitał społeczny może być budowany przez interwencje zewnętrzne, które zmieniają społeczne zasady zachowania i może spowodować rozwój ukrytego społecznego kapitału.⁴ Ten ostatni pogląd sugeruje, że jednostki i społeczeństwa mogą posiadać kapitał społeczny *in potentia*, który w odpowiednich warunkach (z reguły takim warunkiem jest otrzymanie dofinansowania) społecznych może zostać pobudzony i użyty do zbiorowego awansu (Fukuyama 1997).

Gwałtowny wzrost liczby zarejestrowanych organizacji społeczeństwa obywatelskiego w krajach, gdzie takie grupy mogą otrzymać dofinansowanie na realizowane projekty przez niektórych jest postrzegane jako początek demokratyzacji o zwiększonym udziale obywateli w rozwoju. Ale są i takie prace, które pokazują, że zaangażowanie w rozwój wielu nowych organizacji społeczeństwa obywatelskiego, jest wynikiem pojawienia się możliwości generowania dużych przychodów dla ich liderów. Powstające z tego powodu grupy nie będą mocno zakorzenione w ideę kapitału społecznego, a co gorsze, mogą nawet przyczynić się do zwiększenia wykluczenia społecznego. Co zatem robić? Zmobilizować udział: jednego obywatela, grupy obywateli, 1% obywateli do działania oraz zakorzenić to w rutynie życia społecznego.⁵

W zrealizowaniu powyższych celów mogą pomóc następujące rodzaje interwencji:⁶

- Tworzenie i rozwijanie idei społecznych przedsiębiorstw
Jednym ze sposobów na to może być zastąpienie pewnych tradycyjnych struktur udziału wspólnoty w zarządzaniu jednostkami samorządowymi przez firmy, które są prowadzone przez przedsiębiorcę społecznego. Interes mieszkańców danej wspólnoty będzie reprezentowany przez „akcjonariuszy”, a nie wyborców lub rezydentów. Włączenie społecznych przedsiębiorstw w proces zarządzania jest innowacyjną formą wykorzystywania kapitału społecznego. W kontekście osłabionych powiązań między wzrostem gospodarczym a postępem społecznym innowacje społeczne stwarzają możliwość poszerzenia przestrzeni publicznej dla obywatelskiego zaangażowania, kreatywności, innowacji i spójności.
- Stopniowe budowanie zaufania
Należy zaprojektować rozwiązania, które rozwijają zaufanie w procesie uczestnictwa społecznego w zarządzaniu. W procesie rozwoju lokalnego opartego na partycypacji niezwykle istotną rolę odgrywa zaufanie społeczne. To ważny czynnik sprzyjający rozwiązywaniu problemów występujących w życiu społecznym, politycznym i gospodarczym. Staje się on tym bardziej istotny, że podstawą rozwijania aktywnej społeczności jest podmiotowość, która potrzebuje stabilności i transparentności, natomiast konsekwentna realizacja podjętych działań wymaga eliminowania wszelkich niepewności. Zaufanie publiczne wpisuje się w obszar relacji społecznych, umożliwiających skuteczne działanie na rzecz wspólnoty samorządowej. Dla tego typu zaufania ważna jest obietnica, która jest wiążąca dla obywatela, członka społeczności, dlatego w praktyce życia społecznego odgrywa ona ogromną rolę w kształtowaniu się poziomu zaufania publicznego, a co za tym idzie kondycji demokracji lokalnej. Dotychczasowe doświadczenia wykazują także, że system wzajemnych uzgodnień i konsultacji opartych na zaufaniu jest właściwą metodą pozwalającą na wypracowanie drogi do realizacji celów i założeń rozwojowych.

cyjach celowych należałoby zastanowić się w jaki sposób rządzący mogą zaangażować się w działalność funkcjonujących już organizacji i ją wspierać dla osiągnięcia wspólnego celu.

4. W Polsce przykładem rozwoju inicjatyw społecznych poprzez ukierunkowane interwencje zewnętrzne jest działalność Lokalnych Grup Działania (LGD).

5. To nowe podejście określa się jako „1% roztwór” (por. Skidmore i inni 2006).

6. Wymienione rodzaje interwencji wynikają z badań literaturowych.

Zidentyfikowane w toku dyskusji problemy wraz z analizą potrzeb oraz szczegółową oceną sytuacji społeczno-ekonomicznej i środowiskowo-przestrzennej poszczególnych gmin stanowią podstawę do dyskusji, która wskazuje kierunki i zakres przedsięwzięć rozwojowych o zintegrowanym charakterze.⁷

- **Zaangażowanie innych obywateli**
Obywatele powinni być w stanie zaufać władzom i zwiększyć swoje zaangażowanie w rozwój, co może przejawiać się np. w rozliczaniu 1% podatku dochodowego na działalność organizacji pożytku publicznego. Zwiększenie zaangażowania obywateli w rozwój lokalny dokonuje się poprzez posiadanie prawa inicjatywy. Pozwoliłoby to obywatelom na bezpośrednie sformułowanie programu działania dla lokalnych organów lub podjęcie działania w danej kwestii zainteresowania. Jest to ambitna forma przekazania władzy, przewidziana jako część rządowych planów zarządzania przez społeczność. Posiadanie prawa inicjatywy zapewnia, że obywatele mogą oczekiwać od instytucji umieszczenia w porządku obrad spraw, nawet jeśli przedstawiciele ich społeczności (radni) niechętnie do tego podchodzą.
- **Długotrwałe budowanie zdolności do udziału w zarządzaniu**
Budowanie zdolności społeczeństwa do uczestnictwa w procesie decyzyjnym jest procesem długookresowym i wymaga to włączenia społecznych podmiotów w proces zarządzania. Tworzenie lokalnych usług ładu wspólnotowego dokonuje się poprzez rekrutację i szkolenia osób, które będą mogły promować swój udział wśród coraz większej liczby mieszkańców. Odpowiedzialność za dostarczenie tych usług powinna zostać przekazana lokalnym organizacjom społecznym. Długofalowym celem takich przedsięwzięć będzie zarówno zwiększenie i dywersyfikacja liczby osób zaangażowanych w zarządzanie, jak i współpraca z dotychczasowymi działaczami organizacji pozarządowych przez tworzenie wspólnych strategii działań. Strategia wspólnych działań, w sytuacjach przejściowych i zmiennych, jest szczególnie odpowiednim i ważnym narzędziem w procesie zarządzania, umożliwiającym rozwiązywanie konfliktów i sprzeczności między celami oraz pozwalającą na lepsze zrozumienie realiów, możliwości i celów.
- **Partycypacja społeczna powinna stać się priorytetem krajowym**
Zasadnicza zmiana w podejściu do uczestnictwa kapitału społecznego w rozwoju powinna być wymagana od wszystkich społeczności oraz powinna stać się priorytetem krajowym. W zamian za to rząd powinien wprowadzić uprawnienia do partycypacji społecznej, pakiety finansowania i wsparcie dla rozwoju inicjatyw społecznych, które będą dostępne dla wszystkich zainteresowanych podmiotów.
- **Nowa rola lokalnych radnych**
Radni są ambasadorami społeczności lokalnych w samorządach, a także ich rzecznikami w lokalnych debatach. Powinni zatem prowadzić bezpośredni dialog z współobywatelami na temat dokonań i przyszłych wyzwań oraz przyczyniać się do wyjaśniania i przedstawiania procesu wdrażania polityki i jej skutków lokalnych. Osoby pełniące role reprezentatywne powinny połączyć się z rozproszonymi na poziomie lokalnym inicjatywami obywatelskimi i pomóc im włączyć się w proces decyzyjny na poziomie lokalnym. Wyzwaniem dla radnych byłoby przyjęcie odpowiedzialności, aby potwierdzić słuszność roszczeń innych przedstawicieli i przyjąć nową, jaśniejszą rolę jako obrońcy zaangażowania społeczności w ich okolicy.

Wnioski

Spółeczeństwa, w których ludzie są przyzwyczajeni do współpracy i pracy w dużych organizacjach mają znacznie większe szanse na rozwój oraz silne i skuteczne instytucje państwowe. Stanowią także niezbędne wsparcie dla demokracji, dla których kapitał społeczny ma kluczowe znaczenie (Whiteley 1999). Brak społeczeństwa obywatelskiego to brak demokracji. Mocniejsze i dobrze skonsolidowane demokracje są w stanie lepiej sprostać wyzwaniom rozwoju. Kapitał społeczny jest tym, co pozwala poszczególnym wspólnotom działać w obronie ich interesów i organizować się w imię zbiorowych potrzeb.

7. Więcej w (Potoczek 2011).

Kapitał społeczny ma bezpośredni wpływ na zdolność ludzi do zorganizowania się w celach gospodarczych, wspiera tworzenie instytucji i rządów prawa oraz jest istotnym potwierdzeniem demokracji.

Do budowania kapitału społecznego potrzebne jest zwiększenie zaufania wśród osób w różnych grupach, które składają się na te społeczeństwa oraz ułatwienie gromadzenia w ramach różnych organizacji pozarządowych, zarówno gospodarczych, jak i politycznych, które zazwyczaj miały niewiele wspólnego ze sobą. Potrzebne są jednolite i przejrzyste zasady państwa prawa.⁸

Bardziej realistyczne sposoby budowania kapitału społecznego nie leżą na poziomie makro, ale na poziomie mikro. Na poziomie wieś, firma lub dział. Istnieje wiele przypadków organizacji celowo i skutecznie budujących kapitał społeczny. Na poziomie organizacyjnym, tworzenie kapitału społecznego dokonuje się poprzez edukację, a więc wymaga inwestycji w szkolenia i infrastrukturę instytucjonalną, w którym szkolenie może mieć miejsce. W przeciwieństwie do tradycyjnego kapitału ludzkiego, który obejmuje przekazanie pewnych specyficznych umiejętności i wiedzy, społeczny kapitał wymaga wpajania wspólnych norm i wartości, i często jest wynikiem przyzwyczajęń i wspólnych doświadczeń.

W czasie obecnych zawirowań gospodarczych, w ramach których kryzys finansowy wywarł już poważny wpływ na zatrudnienie i budżety publiczne, należy zmobilizować wszystkie siły, aby ograniczać negatywne jego skutki dla najsłabszych grup społecznych. Kapitał społeczny nie jest panaceum na problemy, ale jeżeli będzie się mu sprzyjać i go doceniać, może doprowadzić do natychmiastowych rozwiązań w zakresie palących kwestii społecznych, wobec których stają obywatele. W długiej perspektywie kapitał społeczny postrzegany jest jako element nowej kultury wzmocnienia pozycji obywateli, co stara się wspierać Unia Europejska poprzez szereg inicjatyw. Jeżeli samorządy chcą sprostać skomplikowanym wyzwaniom, które przed nimi stoją, wszystkie podmioty społeczeństwa: instytucje europejskie, władze krajowe, regionalne i lokalne, partnerzy społeczni i społeczeństwo obywatelskie, muszą działać wspólnie na rzecz utrzymania tego samego kierunku działań. Tylko dzięki partnerstwu zapewni się postęp gmin, regionów i kraju.

Literatura

- EASTERLY W., LEVINE R. (2001): *It's Not Factor Accumulation: Stylized Facts and Growth Models*. „World Bank Economic Review”, vol. 15 (2), s. 177–219.
- FUKUYAMA F. (1997): *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*. A. Śliwa i L. Śliwa (tłum.), Warszawa-Wrocław, Wydawnictwo Naukowe PWN.
- GROOTAERT C., VAN BASTELAER T. (2001): *Understanding and Measuring Social Capital. A Synthesis of Findings and Recommendations from the Social Capital Initiative*. Social Capital Initiative Working Paper, no. 24, Washington, The World Bank Social Development Department.
- HERBST M. (red.) (2007): *Kapitał ludzki i kapitał społeczny a rozwój regionalny*. Warszawa, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”.
- NARAYAN D. (2002): *Bonds and Bridges: Social Capital and Poverty*. [w:] J. Isham, T. Kelly i S. Ramaswamy (red.): *Social Capital and Economic Development. Well-Being in Developing Countries*, Cheltenham, UK–Northampton, MA, Edward Elgar.
- Polska 2030. Trzecia fala nowoczesności. VIII Kapitał społeczny. Wersja robocza*. [brak daty publikacji], Serwis Zespołu Doradców Strategicznych Premiera Donalda Tuska, [dostęp: 2012.06.16], [@:] http://zds.kprm.gov.pl/sites/default/files/pliki/08_kapital_spoleczny.pdf.
- POTOCZEK A. (2011): *Zaufanie jako czynnik kształtujący proces partycypacji społecznej*. „Animacja Życia Publicznego. Analizy i rekomendacje”, nr 2 (5), s. 28–32.
- PUTNAM R.D. (2008): *Samotna gra w kręgle. Upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych*. P. Sadura i S. Szymański (tłum.), Współczesna Myśl Humanistyczna. Wykłady Akademickie, Warszawa, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne.

8. Nikt nie będzie wolontariuszem i nie zechce pracować dla organizacji sąsiedztwa, jeśli policja nie może zagwarantować bezpieczeństwa publicznego; nikt nie zaufa rządowi, jeśli publiczni urzędnicy są odporni na oskarżenia, nikt nie podpisze umowy z kontrahentem, jeżeli nie ma prawa, które zagwarantuje odszkodowanie w wyniku nie wykonania umów.

- PUTNAM R.D., LEONARDI R., NANETTI R. (1993): *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, N.J., Princeton University Press, [dostęp 2012.06.16], [[:] <http://www.netLibrary.com/urlapi.asp?action=summary&v=1&bookid=79069>.
- SKIDMORE P., BOUND K., LOWNSBROUGH H. (2006): *Community Participation. Who Benefits?*, York, Joseph Rowntree Foundation.
- SZCZEPAŃSKI M.S., BIERWIACZONEK K., NAWROCKI T. (red.) (2008): *Kapitały ludzkie i społeczne a konkurencyjność regionów*. Prace Naukowe Uniwersytetu Śląskiego w Katowicach, t. 2578, Katowice, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- SZTAUDYNGER J.J. (2009): *Rodzinny kapitał społeczny a wzrost gospodarczy w Polsce*. „Ekonomista”, nr 2, s. 189–210.
- WHITELEY P.F. (1999): *The Origins of Social Capital*. [w:] J.W. Van Deth, M. Maraffi i K. Newton (red.): *Social Capital and European Democracy*, London-New York, Routledge.