

Urszula Markowska-Przybyła

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

WSPIERANIE BUDOWY KAPITAŁU SPOŁECZNEGO SPOSOBEM ZWIĘKSZANIA BEZPIECZEŃSTWA

Streszczenie: W artykule zaprezentowano zależności pomiędzy kapitałem społecznym a szeroko pojętym bezpieczeństwem. Kapitał społeczny, dzięki swej złożoności, w różnorodny sposób wpływa na poziom bezpieczeństwa, m.in. dzięki temu, że oznacza wyższy poziom zaufania, rozwinięte sieci powiązań, lepszy obieg informacji, redukuje koszty transakcyjne, koszty koniecznej kontroli, a wraz z tym ryzyko gospodarcze. Wraz ze wzrostem poziomu kapitału społecznego zazwyczaj maleje poziom przestępczości czy ryzyko moralnego hazardu. Kapitał społeczny wpływa na poziom bezpieczeństwa obrotu gospodarczego, na poziom bezpieczeństwa socjalnego czy bezpieczeństwa publicznego. Wszystko to jest prawdziwe dla tzw. pozytywnego kapitału społecznego. Oddziaływanie negatywnego kapitału społecznego może przynosić skutki odwrotne. W artykule zaprezentowano także aktualne założenia polityki gospodarczej państwa odnośnie do procesów budowy kapitału społecznego w naszym kraju.

Słowa kluczowe: kapitał społeczny, bezpieczeństwo, polityka gospodarcza.

1. Wstęp

W ostatnich dekadach pojęcie kapitału społecznego stało się szczególnie modne i często używane już nie tylko przez socjologów, ale i m.in. ekonomistów. Fenomen pojęcia wśród ekonomistów wynika m.in. z powodu rosnącego zainteresowania wyjaśnianiem zjawisk *stricto* gospodarczych czynnikami pozaekonomicznymi. Wykorzystywane dotychczas czynniki wzrostu i rozwoju gospodarczego nie wyjaśniają w zadowalającym stopniu kwestii zróżnicowania rozwoju w przestrzeni. Istnieją więc uzasadnione przypuszczenia, że znaczącą rolę odgrywają inne czynniki, o charakterze pozaekonomicznym, w tym czynnik, jakim jest kapitał społeczny. Dokonuje się zatem prób wyjaśnienia, w jaki sposób kapitał społeczny wpływa na wzrost (kwestie ilościowe) i rozwój gospodarczy (kwestie ilościowe i jakościowe).

Celem artykułu jest wskazanie wpływu kapitału społecznego na kwestie jakościowe, związane z jakością życia, a dokładnie z poczuciem bezpieczeństwa. Cel ten ma zostać osiągnięty dzięki rozważaniom teoretycznym i przeglądowi badań na temat kapitału społecznego oraz ukazaniu obecnej polskiej polityki społeczno-gospodarczej w tej dziedzinie.

2. Pojęcie kapitału społecznego

Istnieje wiele definicji kapitału społecznego. Poszczególni badacze w zróżnicowany sposób podchodzą do tego problemu, analizując kapitał społeczny na różnych poziomach (mikro, mezo i makro), podkreślają znaczenie różnych elementów, definiują go jako dobro prywatne lub jako dobro publiczne. 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)¹. Definicje kapitału społecznego łączy jedno: wszystkie mówią o tym, że kapitał społeczny jest zjawiskiem wielowymiarowym, wieloaspektowym i niezwykle złożonym.

Do klasycznych definicji kapitału społecznego możemy zaliczyć definicje P. Bourdieu, J. Colemana, F. Fukuyamy i R. Putnama. Pierre Bourdieu ujmuje kapitał społeczny jako „sumę rzeczywistych oraz potencjalnych zasobów, które związane są z posiadaniem trwałej sieci mniej lub bardziej zinstytucjonalizowanych związków opartych na wzajemnej znajomości i uznaniu”². J. Coleman twierdzi, że kapitał społeczny „jest zdefiniowany przez swoją funkcję. Nie jest to pojedynczy byt, ale szereg różnych bytów, które mają dwie wspólne cechy: składają się z jakichś aspektów struktury społecznej i ułatwiają pewne działania jednostek, które są wewnątrz tych struktur. Podobnie do innych form kapitału, kapitał społeczny charakteryzuje się produktywnością, umożliwiając osiągnięcie pewnych celów, które byłyby nieosiągalne pod jego nieobecność”³. Według Fukuyamy, „kapitał społeczny jest uprzedmiotowioną nieformalną normą, która promuje kooperację między dwoma jednostkami lub większą ich liczbą [...], jest istotny dla efektywnego funkcjonowania nowoczesnej gospodarki i jest warunkiem *sine qua non* stabilnej demokracji liberalnej”⁴. Zdaniem R. Putnama, kapitał społeczny „odnosi się [...] do takich cech społeczeństwa jak zaufanie, normy i powiązania, które mogą zwiększyć sprawność społeczeństwa, ułatwiając skoordynowane działania”⁵.

¹ M. Theiss, *Operacjonalizacja kapitału społecznego w badaniach empirycznych*, [w:] H. Januszek (red.), *Kapitał społeczny we wspólnotach*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2005, s. 61.

² P. Bourdieu, *The Forms of Capital*, [w:] J.G. Richardson (ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, Greenwood Press, Nowy Jork 1986, s. 248; za: A. Rymsza, *Klasyczne koncepcje kapitału społecznego*, [w:] T. Kaźmierczak, M. Rymsza (red.), *Kapitał społeczny. Ekonomia społeczna*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007, s. 24.

³ J. Coleman, *Foundations of Social Theory*, Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, 1990, s. 302.

⁴ F. Fukuyama, *Social capital, civil society and development*, „Third World Quarterly” 2001, no. 1, s. 7 i n.

⁵ A. Rymsza, wyd. cyt., s. 258.

3. Oddziaływanie kapitału społecznego na bezpieczeństwo

Wpływ kapitału społecznego na poziom bezpieczeństwa jest trudny do podważenia. Wyższy poziom kapitału społecznego w społeczeństwie oznacza wyższy stopień zaspokojenia jednej z podstawowych potrzeb człowieka, jaką jest poczucie szeroko pojętego bezpieczeństwa. Jest to wpływ zarówno na bezpieczeństwo jednostki, jak i na bezpieczeństwo publiczne, bezpieczeństwo socjalne, ekonomiczne. Wpływ kapitału społecznego na bezpieczeństwo jest bowiem wielotorowy.

Kapitał społeczny jest istotnym czynnikiem wzrostu i rozwoju gospodarczego. Wyższy poziom rozwoju to większe możliwości zaspokajania potrzeb jednostkowych i społecznych, w tym podstawowej potrzeby, jaką jest poczucie bezpieczeństwa.

Kapitał społeczny ułatwia przepływ informacji. W zwykle niedoskonałych sytuacjach rynkowych powiązania społeczne mogą dostarczać jednostce użytecznych, nieosiągalnych w inny sposób informacji o szansach i wyborach. Informacje te redukują koszty transakcyjne funkcjonowania gospodarki i koszty kontroli oraz zmniejszają ryzyko gospodarowania. Ma to związek również z wyższym poziomem zaufania. Kapitał społeczny szeroko utożsamiany jest z zaufaniem. Choć nie ma zgody co do tego, czy zaufanie jest przejawem, elementem, skutkiem czy czynnikiem kapitału społecznego, to miara poziomu zaufania jest powszechnie używana do jego pomiaru. Dzięki zaufaniu powstaje korzystny klimat dla rozwoju stosunków partnerskich i swobody obiegu informacji.

Ważnym aspektem kapitału społecznego – oprócz zaufania – są sieci powiązań. One także wpływają na podwyższenie poziomu bezpieczeństwa w społeczeństwie. Sieci powiązań międzyludzkich oznaczają dla jednostek wyższy poziom bezpieczeństwa, gdyż ułatwiają rozeznanie rynku pracy, rynku kredytowego, mogą redukować koszty poszukiwania szans na rynku pracy, udoskonalać rozprzestrzenianie się informacji o opieszalych płatnikach, o oszustach, redukować ryzyko moralnego hazardu.

Wyższy poziom kapitału społecznego to z reguły 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 Włoszech⁶. Zwrócili uwagę, że wpływ kapitału społecznego na przestępczość jest niejednoznaczny: z jednej strony więzi społeczne mogą stanowić kanały komunikacyjne dla przestępców, z drugiej zaś normy społeczne znacząco podnoszą koszty alternatywne działań przestępczych, poczucie winy i wstydu.

Jeżeli obszary o większych zasobach kapitału społecznego charakteryzują się także większym zaufaniem, to obywatele mogą czuć się mniej zagrożeni i przeznaczać mniej zasobów i wysiłków na rzecz obrony zarówno samych siebie, jak i swojego mienia, a to oznacza „lepsze” warunki dla działań przestępców. Szanse

⁶ P. Buonanno, D. Montolio, P. Vanin, *Does Social Capital Reduce Crime?* „Quaderni di ricerca del Dipartimento di Scienze Economiche Hyman P. Minsky” 2006, no. 5.

„przestępców” są tu większe i obszary te mogą przyciągać przestępców z zewnątrz regionu. Ponadto atrakcyjność ta może być wzmacniana poprzez pozytywną korelację pomiędzy zaufaniem a rozwojem ekonomicznym, co zauważyli m.in. S. Knack i P. Keefer⁷.

Wiele teorii i badań dowodzi jednak negatywnej korelacji pomiędzy kapitałem społecznym i przestępczością. Na przykład R. Rosenfeld, S. Messner i E. Baumer⁸ argumentują, że rozwijane przez socjologów teorie społecznej dezorganizacji (*theory of social disorganisation*), anomii (*anomie theory*), teorie upadku wartości, demoralizacji (*strain theory*) przewidują, że obywatelskie zaangażowanie, społeczne zaufanie powinny redukować przestępczość, ponieważ podnoszą tak formalną, jak i nieformalną kontrolę społeczną, wzmacniają efektywność norm społecznych i zapewniają środki osiągania celów indywidualnych. Istnieją jednak nieliczne prace empiryczne badające relacje pomiędzy kapitałem społecznym a przestępczością. Wśród nich większą wagę przykładają się do przestępstw z użyciem przemocy niż przestępstw przeciwko własności. W badaniach przeprowadzonych w Stanach Zjednoczonych, obejmujących lata dziewięćdziesiąte, R. Rosenfeld, S. Messner i E. Baumer stwierdzili znaczący negatywny wpływ kapitału społecznego na wskaźnik zabójstw, ale znaleźli także dowody odwróconej przyczynowości. W innej pracy tego zespołu⁹ dokonano wyróżnienia kilku wymiarów kapitału społecznego i oddzielnie je zbadano, wykazując, że współczynnik zabójstw malał wraz ze wzrostem zaufania społecznego i rósł ze wzrostem aktywności społecznej i politycznej.

Badania M. Chamlina i J. Cochran¹⁰ dowiodły z kolei, że altruizm społeczny, mierzony darowiznami na cele charytatywne, miał negatywny i znaczący wpływ zarówno na przestępstwa z użyciem przemocy, jak i przestępstwa przeciwko prawom własności.

Również inne badania ujawniają, że wyższy poziom kapitału społecznego wpływa pośrednio na wyższy poziom bezpieczeństwa. Na przykład zależności pomiędzy kapitałem społecznym a nierównomiernością dochodów i warunków rozwojowych dla dzieci były przedmiotem badań J. Gordona i B. Jordana¹¹. Uważają oni, że wykluczenie społeczne i izolacja mają negatywny wpływ na zdolności wychowawcze rodziców. Spójność rodziny i dobrostan dziecięcy są silnie uzależnione od wsparcia dostępnego w lokalnych społecznościach. Autorzy są zdania, że budowa kapitału społecznego w biednych społecznościach lokalnych jest bardziej efektywnym sposobem wspierania dobra dzieci niż formalna ochrona praw dzieci, usługi wsparcia

⁷ S. Knack, P. Keefer, *Does social capital have an economic payoff? A cross-country investigation*, "Quarterly Journal of Economics" 1997, no. 112(4).

⁸ R. Rosenfeld, S. Messner, E. Baumer, *Social capital and homicide*, "Social Forces" 2001, no. 80(1).

⁹ S. Messner, E. Baumer, R. Rosenfeld, *Dimensions of social capital and rates of criminal homicide*, "American Sociological Review" 2004, no. 69 (December).

¹⁰ M. Chamlin, J. Cochran, *Social altruism and crime*. "Criminology" 1997, no. 35(2).

¹¹ J. Gordon, B. Jordan, *Social Capital and Child Welfare*, "Children & Society" 1999, no. 13(4).

świadczony na rzecz rodzin czy wysiłki podejmowane na rzecz poprawy zdolności wychowawczych rodziców i ich odpowiedzialności.

Wyższy poziom kapitału społecznego wiąże się także z mniejszą korupcją, efektywniejszymi rządami, bardziej równomiernym rozkładem dochodów w społeczeństwie, wyższym poziomem woluntaryzmu. Wszystko to wpływa mniej lub bardziej pośrednio, lecz pozytywnie na obniżanie poziomu niepewności.

Z drugiej strony należy zauważyć, że kapitał społeczny może przyjmować negatywną formę, która nie buduje bezpieczeństwa i nie zmniejsza niepewności, wręcz przeciwnie. Dobrym przykładem ujemnego (negatywnego) kapitału społecznego jest istnienie i działalność grup przestępczych, mafii, grup klanowych. One również opierają działalność na kapitale społecznym, charakteryzują je intensywne sieci powiązań, wzajemne zaufanie. Według A. Portesa¹², negatywny kapitał społeczny ujawnia się na cztery sposoby: w wyłączeniu osób postronnych, w stawianiu nadmiernych żądań wobec członków grup, naruszaniu osobistej wolności oraz norm grupowych, którymi rządzi reguła „równania w dół”.

4. Polityka społeczno-gospodarcza państwa a rozwój kapitału społecznego

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 w tym procesie do odegrania ważną rolę¹⁴. Fukuyama uważa, że kapitał społeczny jest wytwarzany przez rynki prywatne, gdyż leży to w długoterminowym interesie egoistycznych jednostek¹⁵. Pogląd ten nie jest jednak powszechnie podzielany¹⁶. Wielu badaczy twierdzi, że z kapitału społecznego mogą korzystać wszyscy, nie jest on przedmiotem obrotu pieniężnego; obejmuje – niezależnie od graczy – reguły działania, 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 zbyt

¹² A. Portes, *Social Capital, Its Origins and Applications in Modern Sociology*, “Annual Review of Sociology” 1998, t. 24.

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 Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2005, s. 50.

¹⁵ F. Fukuyama, *Social capital*, s. 232.

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

szerokie jego rozumienie 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”¹⁷.

W związku z powyższym, w opinii autorki, można uznać, że kapitał społeczny może powstawać niezależnie od interwencji państwa. Niemniej jednak niewątpliwie polityka społeczno-gospodarcza państwa może wspomagać lub hamować jego rozwój lub wręcz powodować powstawanie jego negatywnych form. Poniżej przedstawiono założenia polskiej polityki społeczno-gospodarczej, zamieszczone w dokumentach programowych (strategiach, planach, programach) odnośnie do budowy i wzmacniania 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), jak i jako środek do celu, jakim jest rozwój państwa. W dokumentach tych niewiele mówi się o rozwoju kapitału społecznego, patrząc przez pryzmat bezpieczeństwa kraju.

W *Strategii Rozwoju Kraju na lata 2007-2015*¹⁸ określono 6 priorytetów określających najważniejsze kierunki i główne działania, dzięki którym możliwe będzie osiągnięcie celu głównego, jakim jest podniesienie poziomu i jakości życia mieszkańców Polski. Ponieważ jakość życia, kształtowana m.in. poczuciem bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego, jeden z tych priorytetów odnosi się do kwestii budowy kapitału społecznego – priorytet „budowa zintegrowanej wspólnoty społecznej i jej bezpieczeństwa”. Priorytetowi budowy zintegrowanej wspólnoty mają służyć trzy działania¹⁹:

- 1) budowa zasługującej na społeczne zaufanie, sprawnej władzy publicznej oraz przeciwdziałanie korupcji;
- 2) wspieranie samoorganizacji społeczności lokalnych;
- 3) promocja polityki integracji społecznej, w tym prorodzinnej, zwłaszcza w zakresie funkcji ekonomicznych, opiekuńczych i wychowawczych.

W *Założeniach aktualizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015*²⁰ zaproponowano zmianę nazwy omawianego priorytetu na „budowa sprawnego państwa oraz zintegrowanej wspólnoty społecznej i jej bezpieczeństwa” oraz założono:

- uwzględnienie kwestii podniesienia jakości zarządzania państwem, w tym zdolności administracji publicznej do programowania strategicznego;
- uwzględnienie konieczności zapewnienia sprawnych, przejrzystych i przyjaznych obywatelowi instytucji publicznych;
- podkreślenie znaczenia wzrostu bezpieczeństwa indywidualnego;
- zwrócenie uwagi na rozwój edukacji obywatelskiej;

¹⁷ Tamże, s. 209.

¹⁸ *Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.

¹⁹ Tamże, s. 59-62.

²⁰ *Założenia aktualizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.

- wzmocnienie kwestii aktywności społecznej obywateli i zaufania społecznego;
- uwzględnienie wzmocnienia roli organizacji pozarządowych w procesie kształtowania mechanizmów rozwojowych;
- ujęcie kwestii zdynamizowania działań w zakresie budowy godnego wizerunku Polski w świecie.

Na konieczność budowy kapitału społecznego wskazują zapisy *Krajowego Programu Reform na lata 2008-2011*²¹. Jeden z trzech priorytetów, „aktywne społeczeństwo”, 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 przygotowane oraz wdrożone zostaną rozwiązania umożliwiające szerszy niż dotychczas udział obywateli i przedsiębiorców w życiu społeczno-gospodarczym państwa. Opracowane zostaną założenia do regulacji ustawowej, która przyzna samorządowi gospodarczemu status związku publicznoprawnego, wpisanego w system instytucjonalny państwa. W ramach działania rozwijane będą podmioty ekonomii społecznej. Ponadto zostaną stworzone warunki prawne, finansowe i organizacyjne dla rozwoju przedsiębiorczości społecznej, która jest jednym ze skutecznych narzędzi w zakresie wspierania polityki integracji społecznej. Należy przy tym zauważyć, iż poprzedni Krajowy Program Reform na lata 2005-2008²² nie zawierał priorytetów ani działań mających na celu budowę społeczeństwa obywatelskiego.

W *Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia na lata 2007-2013 (Narodowej Strategii Spójności)*²³ 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 kraju²⁴.

Realizacji celu strategicznego NSS, którym jest tworzenie warunków wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej, ma służyć sześć celów horyzontalnych. Pierwszym z nich jest poprawa

²¹ *Krajowy Program Reform na lata 2008-2011 na rzecz realizacji Strategii Lizbońskiej*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2008.

²² *Krajowy Program Reform na lata 2005-2008*, Warszawa 2005.

²³ *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.

²⁴ *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia...*, s. 32-38.

jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowa mechanizmów partnerstwa, m.in. pomiędzy administracją publiczną a trzecim sektorem. Można uznać, że jest to cel, którego realizacja będzie sprzyjać budowie kapitału społecznego w Polsce. Według autorów *NSRO*, działania podejmowane w celu poprawy jakości zarządzania powinny przynieść dodatkowe efekty w postaci większego zaangażowania społeczeństwa w przebieg procesów rozwojowych oraz wzrostu zadowolenia społeczeństwa, w tym poczucia bezpieczeństwa²⁵.

Na potrzebę budowania kapitału społecznego silnie zwracają uwagę autorzy *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2010-2020*²⁶. Wskazują oni potrzebę 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 powinna być oparta na lokalnej wiedzy, doświadczeniu, umiejętnościach i specjalizacjach oraz relacjach między różnymi podmiotami. W tym kontekście zwraca się uwagę na korzyści wynikające z wielopoziomowego systemu 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 społecznego²⁷. Wyzwaniem polityki regionalnej nie jest bezpośrednio zwiększenie kapitału społecznego, lecz wybór odpowiednich narzędzi i efektywne stymulowanie procesów wzrostu zaufania społecznego, zwiększenia troski o dobro wspólne, wspierania aktywności obywatelskiej, zwiększenia potencjału kreatywnego i intelektualnego, które w konsekwencji doprowadzą do wzrostu poziomu kapitału społecznego.

KSRR 2010-2020 oparta jest na trzech celach:

1. Wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów („konkurencyjność”).
2. Budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie marginalizacji obszarów problemowych („spójność”).
3. Tworzenie warunków skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych, ukierunkowanych terytorialnie („sprawność”).

Celem pośrednim zarówno celu 1., 2., jak i 3. jest rozwój kapitału społecznego. Rozwój kapitału intelektualnego, w tym ludzkiego i społecznego, ma sprzyjać budowie podstaw konkurencyjności województw; rozwój kapitału społecznego na poziomie lokalnym (wsparcie lokalnych inicjatyw lokalnych) ma służyć wzmocnieniu spójności w układzie krajowym dzięki wzmocnieniu potencjału na obszarach problemowych; wspomaganie budowy kapitału społecznego dla rozwoju regionalnego,

²⁵ Tamże, s. 45.

²⁶ *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.

²⁷ Tamże, s. 24.

oparte na sieciach współpracy między różnymi aktorami polityki regionalnej, ma stanowić podstawę sprawności działania.

W ramach działań polityki regionalnej realizowane będą działania ukierunkowane na podniesienie poziomu zaufania i zaangażowania, które stanowią istotny warunek rozwijania współpracy, wymiany wiedzy oraz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Premiowane będą projekty jak najszerzej angażujące społeczności lokalne, dotyczące rozwoju lokalnego, kultury, edukacji, współpracy.

Zespół Doradców Strategicznych D. Tuska opracował dokument *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*²⁸. Wymienia on 10 najważniejszych wyzwań, jakie stoją przed Polską w najbliższych dwóch dziesięcioleciach. Jednym z nich jest wzrost kapitału społecznego. Dokument wymienia pięć kluczowych czynników, które pomogą sprostać tym wyzwaniom; jednym z nich jest wzmocnienie kapitału społecznego i sprawności państwa. 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. Autorzy opracowania dokonują rozróżnienia pomiędzy kapitałem społecznym adaptacyjnym (na którym opierała się transformacja ostatnich 20 lat), kapitałem przetrwania (wytworzonym w okresie PRL-u) i kapitałem rozwojowym, który jest niezbędny, by sprostać obecnym i przyszłym wyzwaniom. Autorzy raportu uważają, że wzrost kapitału społecznego w okresie transformacji nie następował w takim samym tempie jak wzrost gospodarczy i instytucjonalny, tylko pozostawał na uboczu.

Wzrost kapitału społecznego wymaga jednoczesnego stymulowania wzrostu wzajemnego zaufania, naprawy infrastruktury instytucjonalnej państwa, zwiększenia troski o dobro wspólne, poprawy jakości przestrzeni i debaty publicznej, wspierania aktywności obywatelskiej (indywidualnej i zinstytucjonalizowanej) oraz zwiększenia roli potencjału kreatywnego i intelektualnego. Za najważniejszy i podstawowy warunek wzrostu i przemian kapitału społecznego uważa się edukację (edukacja obywatelska, krzewienie indywidualnej kreatywności i innowacyjności, promowanie wspólnej zbiorowej pracy uczniów). Ponadto istotne są: wzrost zaufania do instytucji publicznych, aktywności obywatelskiej oraz współpracy państwa z organizacjami pozarządowymi (w tym konsekwentna i pełna realizacja zasady subsydiarności, by nie blokować inicjatyw oddolnych, wzmocnienie relacji samorząd–społeczeństwo obywatelskie, wzmocnienie roli konsultacji społecznych i obywatelskich), rozwój trzeciego sektora, dbałość o dobro wspólne i debatę publiczną (w tym przededefiniowanie roli mediów publicznych, kształtowanie przestrzeni publicznej za pośrednictwem odpowiednich planów zagospodarowania przestrzennego), wzmocnienie potencjału kreatywnego i kulturowego (w tym opracowanie

²⁸ *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, red. nauk. M. Boni, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009.

strategii rozwoju kultury, traktującej kulturę jako ważny zasób rozwojowy, a nie autonomiczna sfera o minimalnym znaczeniu gospodarczym, wspieranie rozwoju sektora kreatywnego oraz indywidualnej, oddolnej kreatywności, działania na rzecz budowania wizerunku Polski za granicą).

W Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego opracowana została *Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego 2011-2020*²⁹. Wizją ministerstwa, zgodnie ze strat *Strategią*, jest tworzenie, utrzymanie i doskonalenie warunków rozwoju instytucji, sieci, systemów, norm i przestrzeni umożliwiających aktywność obywateli i ich współpracę dla dobra wspólnego. Do nadrzędnych celów *Strategii* należą:

1) zwiększenie kompetencji społecznych, kulturowych, medialnych i informacyjnych obywateli oraz instytucji;

2) zwiększenie uczestnictwa obywateli i społeczności w życiu publicznym oraz wpływu na nie;

3) poszerzenie przestrzeni dla wysokiej jakości aktywnej komunikacji;

4) rozwój i efektywne wykorzystanie potencjału kulturowego i kreatywnego.

Także w innych horyzontalnych strategiach rozwoju widoczne są odniesienia do kapitału społecznego. W *Strategii Rozwoju Kapitału Ludzkiego*³⁰ wśród celów operacyjnych możemy znaleźć: wsparcie działalności trzeciego sektora na rzecz spójności społecznej, propagowanie edukacji obywatelskiej, edukację kulturalną podnoszącą poziom kreatywności i innowacyjności obywateli, zapobieganie nowym typom wykluczeń. W *Strategii Zrównoważonego Rozwoju Wsi i Rolnictwa*³¹ mowa jest m.in. o konieczności twórczego wykorzystania i odpowiedniego udostępniania zasobów kulturowych oraz umacniania w społeczności lokalnej świadomości ich wieloaspektowej wartości dla rozwoju danego regionu, a także o zwiększaniu uczestnictwa społeczności lokalnych w kulturze. Autorzy *Założeń Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki*³² uważają z kolei, że wysoki poziom kapitału społecznego jest warunkiem współpracy opartej na zaufaniu i punktem wyjścia do rozwoju nowoczesnej gospodarki; istotne przy tym są także: wzrost zaufania przedsiębiorców do państwa i do siebie nawzajem oraz promocja Polski za granicą poprzez kulturę. Wspieranie kapitału społecznego – w pośredni sposób – zakłada także *Strategia Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego*³³.

²⁹ *Strategia Rozwoju Kapitału Społecznego 2011-2020*, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Warszawa, czerwiec 2010.

³⁰ *Strategia Rozwoju Kapitału Ludzkiego. Założenia i Filozofia*, Zespół Doradców Strategicznych, Warszawa 2010.

³¹ *Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa*, Projekt z 14 grudnia 2010 r., Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2010.

³² *Założenia do Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, sierpień 2010.

³³ *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.

Programy operacyjne wdrażające fundusze europejskie w Polsce w niewielkim i tylko pośrednim stopniu mają na celu budowę kapitału społecznego, co wynika z celów funduszy europejskich. W pewnej mierze do rozwoju kapitału społecznego w Polsce przyczynia się *Program Operacyjny Kapitał Ludzki*, którego celem jest wzrost poziomu zatrudnienia i potencjału adaptacyjnego przedsiębiorstw i ich pracowników, podniesienie poziomu wykształcenia, zmniejszenie obszarów wykluczenia społecznego, wsparcie dla budowy struktur administracyjnych państwa oraz zwiększenie spójności społecznej i terytorialnej.

Także *Zintegrowane Wytyczne na Rzecz Wzrostu i Zatrudnienia Rady Unii Europejskiej na lata 2005-2008*³⁴, stanowiące główne filary odnowionej strategii lizbońskiej, oraz *Strategiczne Wytyczne Wspólnoty na lata 2007-2013*³⁵ nie traktują priorytetowo kwestii podnoszenia kapitału społecznego w Unii Europejskiej. Pośrednio polityka UE wspiera budowę tego kapitału poprzez priorytetowe wsparcie kapitału ludzkiego, kształcenia, rozwoju sieci teleinformatycznych, spójności społecznej, przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu. Cele te jednak w założeniach przede wszystkim mają służyć wzrostowi i rozwojowi gospodarczemu, tworzeniu nowych miejsc pracy i zwiększaniu konkurencyjności obszaru UE.

Za program sprzyjający budowie kapitału społecznego w Polsce z pewnością należy uznać *Program Operacyjny – Fundusz Inicjatyw Obywatelskich (FIO) 2005-2007*, a obecnie *Program Operacyjny – Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2009-2013 (PO FIO)*³⁶. W założeniach PO FIO kontynuuje główne cele i zamysły FIO 2005-2007 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 wzmocnienia 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 KL)* oraz operacjonalizację SWRSO. PO FIO będzie finansowane jedynie ze środków krajowych (podczas gdy PO KL jest objęty interwencją EFS), co w szczególności oznaczać będzie łatwiejszy dostęp do nich organizacji o niewielkim potencjale, często z terenów słabo rozwiniętych. PO FIO stwarza szansę przede wszystkim małym organizacjom, których innowacyjne projekty nie mogły zostać wprowadzone w życie ze względu na ich ograniczone zdolności finansowe.

Priorytetami PO FIO są:

1) aktywni, świadomi obywatele, aktywne wspólnoty lokalne;

³⁴ Decyzja Rady z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawie wytycznych dla polityk zatrudnienia Państw Członkowskich, DzU L 205/21; Zalecenie Rady z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawie ogólnych wytycznych polityki gospodarczej Państw Członkowskich i Wspólnoty (2005-2008), DzU L 205/28.

³⁵ Decyzja Rady z dnia 6 października 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności (2006/702/WE), DzU UE L 291/32, 21.10.2006.

³⁶ *Program Operacyjny – Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2009-2013*, Warszawa 2008.

- 2) sprawne organizacje pozarządowe w dobrym państwie;
- 3) integracja i aktywizacja społeczna; zabezpieczenie społeczne;
- 4) rozwój przedsiębiorczości społecznej.

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.

5. Zakończenie

Działania na rzecz budowy kapitału społecznego mają – z uwagi na złożoność i wieloaspektowość pojęcia – bardzo szeroki zakres. Są działaniami na rzecz budowy społeczeństwa obywatelskiego, na rzecz rozwoju systemu instytucjonalnego i jego sprawności, na rzecz wzmacniania inicjatyw oddolnych i zasady partnerstwa oraz dialogu społecznego, na rzecz edukacji społeczeństwa, integracji społecznej, wspierania kultury. Budowa kapitału społecznego jest względnie nowym celem polityki gospodarczej naszego państwa. Jak zauważono w dokumencie *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, Polsce potrzebny jest nowy typ kapitału społecznego – kapitał rozwojowy – i jego budowa jest jednym z wyzwań stojących przed państwem. Dotychczas budowa kapitału społecznego nie była traktowana priorytetowo, a jego brak dostatecznie zauważany. Głównymi celami były inne problemy stojące przed polską gospodarką: transformacja, modernizacja, przemiany strukturalne, rozwój regionalny, globalizacja i związana z nią konieczność budowy podstaw konkurencyjności państwa, podnoszenie jakości kapitału ludzkiego. Jednak dalsze pomijanie celu budowy kapitału społecznego staje się ryzykowne. Jak zauważa psycholog J. Czapiński, od pewnego etapu rozwoju podnoszenie jakości kapitału ludzkiego nie ma znaczenia dla wzrostu gospodarczego. W krajach ubogich, o niskim stopniu złożoności, kapitał ludzki jest najważniejszym „paliwem” rozwoju. Na wyższych etapach dalszy rozwój wymaga jednak posiadania, oprócz kapitału finansowego i ludzkiego, także kapitału społecznego. Kluczem do rozwoju przestaje być to, co każdy nosi w sobie – wykształcenie, zdrowie, sprawność – a staje się to, co jest między ludźmi³⁷.

Wspieranie budowy kapitału społecznego jest celem samym w sobie, ale także środkiem do osiągania innych celów. Jednym z nich jest podnoszenie poziomu szeroko rozumianego bezpieczeństwa. Zasoby kapitału społecznego (pozytywnego kapitału społecznego) zmniejszają poczucie niepewności i poziom nieufności. Może

³⁷ *Polska smuta*, Debata „Polityki”, rozmowa z prof. Januszem Czapińskim o kryzysie zaufania, nepotyźmie oraz dobrym i złym kapitale społecznym, „Polityka” 19 kwietnia 2009 r.

się to urzeczywistniać dzięki rozbudowie sieci społecznych, w których podzielane są szczególne wartości i normy, dzięki wspieraniu pewnych postaw, np. zaangażowania obywatelskiego, tolerancji, otwartości, współpracy, rozwijania wolontaryzmu. Brak kapitału społecznego skutkuje klimatem nieufności w społeczeństwie i brakiem poczucia bezpieczeństwa. Ponieważ kapitał społeczny nie ma prostych substytutów, bardzo trudno jest go czymś zastąpić – można nawet zaryzykować hipotezę, że jego rozwijanie jest jednym z warunków zmniejszania niepewności we współczesnym świecie.

Literatura

- Bourdieu P., *The Forms of Capital*, [w:] J.G. Richardson (ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, Greenwood Press, Nowy Jork 1986.
- Buonanno P., Montolio D., Vanin P., *Does Social Capital Reduce Crime?* „Quaderni di ricerca del Dipartimento di Scienze Economiche Hyman P. Minsky” 2006, no. 5.
- Chamlin M., Cochran J., *Social altruism and crime*. “Criminology” 1997, no. 35(2).
- Coleman J., *Foundations of Social Theory*, Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, 1990.
- Decyzja Rady z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawie wytycznych dla polityk zatrudnienia Państw Członkowskich, DzU L 205/21.
- Decyzja Rady z dnia 6 października 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności (2006/702/WE), DzU UE L 291/32, 21.10.2006.
- Fukuyama F., *Social capital, civil society and development*, “Third World Quarterly” 2001, no. 1.
- Fukuyama F., *The Great Disruption. Human Nature and the Reconstitution of Social Order*, Free Press 1999.
- Fukuyama F., *Wielki wstrząs*, Bertelsmann Media, Warszawa 2000.
- Gordon J., Jordan B., *Social Capital and Child Welfare*, “Children & Society” 1999, no. 13(4).
- Kiersztyn A., *Kapitał społeczny – ideologiczne konteksty pojęcia*, [w:] H. Januszek (red.), *Kapitał społeczny we wspólnotach*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2005.
- Knack S., Keefer P., *Does social capital have an economic payoff? A cross-country investigation*, “Quarterly Journal of Economics” 1997, no. 112(4).
- 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.
- Matysiak A., *Reprodukcja kapitału społecznego w gospodarce*, [w:] H. Januszek (red.), *Kapitał społeczny we wspólnotach*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2005.
- Messner S., Baumer E., Rosenfeld R., *Dimensions of social capital and rates of criminal homicide*, “American Sociological Review” 2004, no. 69 (December).
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.
- Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*, red. nauk. M. Boni, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2009.
- Polska smuta*, Debata „Polityki”, rozmowa z prof. Januszem Czapińskim o kryzysie zaufania, nepotyzmie oraz dobrym i złym kapitale społecznym, „Polityka” 19 kwietnia 2009 r.

- Portes A., *Social Capital, Its Origins and Applications in Modern Sociology*, "Annual Review of Sociology" 1998, t. 24.
- Program Operacyjny – Fundusz Inicjatyw Obywatelskich na lata 2009-2013*, Warszawa 2008.
- Rosenfeld R., Messner S., Baumer E., *Social capital and homicide*, "Social Forces" 2001, no. 80(1).
- Rymsza A., *Klasyczne koncepcje kapitału społecznego*, [w:] T. Kaźmierczak, M. Rymsza (red.), *Kapitał społeczny. Ekonomia społeczna*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2007.
- 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 grudnia 2010 r., Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa 2010.
- Theiss M., *Operacjonalizacja kapitału społecznego w badaniach empirycznych*, [w:] H. Januszek (red.), *Kapitał społeczny we wspólnotach*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2005.
- Zalecenie Rady z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawie ogólnych wytycznych polityki gospodarczej Państw Członkowskich i Wspólnoty (2005-2008), DzU L 205/28.
- Założenia aktualizacji Strategii Rozwoju Kraju 2007-2015*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.
- Założenia do Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, sierpień 2010.

SUPPORTING OF SOCIAL CAPITAL BUILDING AS A WAY OF SAFETY INCREASE

Summary: The article presents relationships between social capital and safety. Social capital, due to its complexity, affects higher level of safety in various way. Among other things social capital denotes higher level of trust, more developed networks of interaction, better circulation of information as well as it reduces transaction costs, costs of necessary control and economic risk. The level of crime and the level of moral hazard usually decrease together with the increasing level of social capital. Social capital influences security of economic circulation, the level of social security and collective security. This is true for positive social capital. The influence of negative social capital may give inverse results. Current establishment of Polish economic policy regarding creating social capital are presented in the article too.

Key words: social capital, safety, economic policy.