

Dr Bożena Tuziak

Zakład Polityki Gospodarczej i Agrobiznesu

Uniwersytetu Rzeszowskiego

Kapitał społeczny lokalnych wspólnot samorządowych

WSTĘP

W wyniku procesów demokratyzacji życia publicznego i decentralizacji systemu władzy nastąpił wzrost roli i znaczenia lokalnych wspólnot samorządowych. Kreowanie nowego ładu organizacyjnego i instytucjonalnego urzeczywistnia się w dużej mierze przez układy lokalne i mikrostruktury¹.

W dobie postępującej globalizacji i nasilania się procesów makroprzekształceń o charakterze integracyjnym, nadal ważnym polem aktywności człowieka i „kreatorem” jego tożsamości jest miejsce i społeczność lokalna. Według Ferdynanda Tonniesa, społeczność tę tworzą ludzie zespoleni więzią naturalną lub spontaniczną, a poczucie przynależności i silna identyfikacja z grupą umożliwiają współpracę wszystkich jej członków, zapewniając jedność społeczności². Społeczność lokalna jest zatem złożoną całością organicznie powiązanych elementów, której życie i interesy poszczególnych członków grupy są w dużym stopniu tożsame z życiem i interesami całości. Relacje społeczne w ramach społeczności lokalnej modyfikują częste, mniej lub bardziej bezpośrednie kontakty między członkami społeczności w toku ich codziennej aktywności.

Z punktu widzenia efektywności i tempa rozwoju społeczno-gospodarczego lokalnych układów terytorialnych ważna jest skala partycypacji społecznej i poziom aktywności mieszkańców. Praktyka życia społecznego pokazuje jednak, że większość ludności nie jest skłonna angażować się społecznie, oczekując od władz lokalnych sprawnego działania w zakresie obsługi mieszkańców i dbałości o rozwój danej miejscowości³. Członkowie lokalnych wspólnot samorządowych

¹ Por. A. Rychard, *Przestrzeń instytucjonalna*, [w:] *Strategie i system. Polacy w obliczu zmiany społecznej*, pod red. A. Giza-Poleszczuk, M. Marody, A. Rychard, Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2000, s. 167–204.

² Por. F. Tonnies, *Wspólnota i stowarzyszenie*, PWN, Warszawa 1988.

³ B. Jałowiecki, *Reguły działania w społeczeństwie i w nauce. Szkice socjologiczne*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2002, s. 83.

aktywizują się najczęściej wtedy, gdy ich interes jest bezpośrednio zagrożony lub kiedy usiłują załatwić konkretną sprawę. To, co ich bezpośrednio nie dotyczy, z reguły jest poza obszarem ich zainteresowania i aktywności.

W społeczeństwie polskim wzory postaw i działań charakterystyczne dla funkcjonowania systemu demokratycznego są ciągle w fazie kształtowania się. Nabywanie umiejętności przestrzegania reguł obowiązujących w demokracji oraz wyuczenie się określonych zachowań to złożony i długotrwały proces. Świadomość, że demokracja nie jest celem samym w sobie, lecz środkiem zapewniającym niezbędny zakres indywidualnej i zbiorowej wolności jest jednym z istotnych warunków rozwoju lokalnego. Podmiotem najlepiej reprezentującym interesy społeczności lokalnej i efektywnie działającym na rzecz rozwoju układów lokalnych jest samorząd terytorialny. Jego rola jako jednej z podstawowych instytucji demokratycznego państwa jest, bez wątpienia, kluczowa z punktu widzenia tempa i kierunku przemian systemowych na poziomie lokalnym⁴.

Samorząd terytorialny w swoich działaniach powinien być wspierany przez społeczność lokalną, której zaangażowanie w tworzenie trwałych wartości ekonomicznych i kulturalnych jest warunkiem rozwoju lokalnego. Procesy upodmiotowienia i decentralizacji zostaną w pełni uwieńczone sukcesem, jeżeli przekonanie społeczności o konieczności samorządnego kierowania własnymi sprawami zostanie głęboko zinternalizowane i stanie się wyznacznikiem aktywności każdego obywatela. W tym celu niezbędne jest społeczne zorganizowanie na wzór społeczeństwa obywatelskiego, tworzącego strukturalny, wzajemnie powiązany układ dobrowolnych organizacji i stowarzyszeń pośredniczących między obywatelem i państwem.

Takie społeczne zorganizowanie uwarunkowane jest uruchomieniem zasobów kapitału społecznego, co równoznaczne jest z zapewnieniem optymalnego poziomu współpracy opartym na społecznym zaufaniu, akceptacji norm współdziałania i na rozgałęzionej sieci więzi społecznej. Respektowanie norm wzajemności, będących gwarantem zaufania i sprawnego funkcjonowania sieci stowarzyszeń wzajemnie się wzmacniają, potęgując pozytywne efekty współpracy, co pozwala osiągnąć stan równowagi społecznej, przejawiającej się wzrostem poziomu społecznego współdziałania, zaufania, obywatelskiej aktywności oraz poziomu jakości życia wszystkich obywateli.

⁴ Por. B. Jałowiecki, *Narodziny demokracji w Polsce lokalnej*, Uniwersytet Warszawski, Instytut Gospodarki Przestrzennej, Warszawa 1990, s. 147–151.

POJĘCIE I RODZAJE KAPITAŁU SPOŁECZNEGO

Spośród różnych form kapitału (społeczny, materialny, ludzki, kulturowy, symboliczny, intelektualny itp.) szczególnego znaczenia w warunkach demokracji i gospodarki rynkowej nabiera kapitał społeczny.

Według Roberta Putnama, pojęcie „kapitał społeczny” odnosi się do cech społecznego zorganizowania takich jak sieci, normy i społeczne zaufanie, ułatwiających osiąganie wzajemnych korzyści dzięki koordynacji działań i współpracy w ramach danej społeczności⁵. Putnam istotę kapitału społecznego charakteryzuje w kontekście teorii racjonalnego wyboru (*rational choice theory*), skupiając się na kwestii przewyciężenia dylematów zbiorowego działania. Dylematy te dotyczą form i zakresu współpracy jako warunku dobrobytu i życiowego powodzenia każdego obywatela. Gdy wszyscy ze sobą współpracują, to każdemu żyje się lepiej i dostatniej. „Gdy jednak brakuje wzajemnej ufności i zaangażowania we wspólne działania, każdy jest zainteresowany, aby wyłamać się ze współpracy i zostać «wolnym strzelcem» każdy zgodnie z rozsądkiem spodziewa się, że inni się wyłamią, pozostawiając na lodzie «fajera». (...) To zjawisko nie jest skutkiem złej woli czy egoizmu, choć ostateczny rezultat może sprzyjać tym uczuciom. Nawet jeśli żadna ze stron nie chce zaszkodzić innym i nawet jeśli obie są warunkowo skłonne do współpracy – ja będę współpracować, jeśli ty będziesz – to w sytuacji, gdy nie ma weryfikowalnych, możliwych do wyegzekwowania zobowiązań, nie można mieć gwarancji, że umowa nie zostanie zerwana. W takich warunkach każdy uznaje współpracę za irracjonalną i wszystko kończy się rezultatem, którego nikt nie chce”⁶.

W myśl teorii działania społecznego, istnieją dwa rodzaje strategii postępowania, przy których możliwe jest osiągnięcie stabilizacji społecznej, wyrażającej się we względnie długim samopodtrzymywaniu się, tworzeniu systemów społecznych opartych na jednej bądź drugiej strategii. Sens pierwszej strategii wyraża się w formule „nigdy nie współpracować”, drugiej natomiast: „podejmować współpracę”⁷. W strategii nastawionej na współpracę elementy społecznego kapitału takie jak zaufanie, normy oraz sieci stowarzyszeń z reguły kumulują się i wzajemnie wzmacniają. Efekt samowzmacniania się pozwala osiągnąć równowagę społeczną, dla której typowy jest wysoki poziom współpracy, zaufania,

⁵ R. D. Putnam, *Bowling Alone. Malejący społeczny kapitał Ameryki*, tłum. M. Pietrzak-Merta, „ResPublica Nowa” 1996, nr 6, s. 17.

⁶ R. D. Putnam, *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, tłum. J. Szacki, Znak – Fundacja im. Stefana Batorego, Kraków–Warszawa 1995, s. 252–253.

⁷ T. Szawiel, *Spółczesność obywatelska*, [w:] *Budowanie demokracji. Podziały społeczne, partie polityczne i społeczeństwo obywatelskie w postkomunistycznej Polsce*, pod red. M. Grabowska, T. Szawiel, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003, s. 132.

odwzajemniania, obywatelskiej aktywności i zaangażowania oraz wspólnego dobrobytu. Szeroka i efektywna współpraca charakterystyczna jest dla wspólnoty obywatelskiej.

Strategia oparta na odmowie współpracy jest typowa dla nieobywatelskiego schematu funkcjonowania społeczeństwa i również wykazuje tendencję do samowzmocniania się. Obie strategię są konwencjami, ukształtowanymi w układzie określonych warunków historycznych i wyznaczającymi stosunkowo trwałe reguły postępowania.

Współcześnie wzrasta znaczenie kapitału społecznego, a szczególnie zaufania społecznego, w kontekście efektywności funkcjonowania instytucji społecznych oraz poziomu i form aktywności o charakterze gospodarczym. Wnikliwa analiza roli i znaczenia kapitału społecznego w formowaniu się i funkcjonowaniu struktur ekonomicznych jest książka Francisa Fukuyamy „Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu”. Według tego autora, kapitał społeczny „jest zdolnością wynikającą z rozpowszechnienia zaufania w obrębie społeczeństwa lub jego części. Kapitał ten może być cechą najmniejszej i najbardziej podstawowej grupy społecznej, jaką jest rodzina, można go także rozpatrywać w skali całego narodu lub w obrębie wszystkich grup pośrednich. Kapitał społeczny różni się od innych form kapitału ludzkiego tym, że jest tworzony i przekazywany za pośrednictwem mechanizmów kulturowych: religii, tradycji, historycznego nawyku⁸.

Kapitał społeczny ma istotne konsekwencje natury ekonomicznej, wywiera „poważny wpływ na charakter gospodarki przemysłowej, którą dane społeczeństwo jest w stanie stworzyć. Jeżeli pomiędzy współpracownikami danego przedsięwzięcia zachodzi wzajemne zaufanie wynikające z wyznawania tych samych norm kodeksu etycznego, prowadzenie interesów jest mniej kosztowne. Taka społeczność będzie bardziej skłonna do innowacji organizacyjnych, jako że wysoki poziom zaufania sprzyja rozwijaniu wielorakich powiązań (...). Wysoki poziom zaufania społecznego jest korzystny nie tylko dla rozwoju rozbudowanych struktur organizacyjnych. Jeżeli przyjmiemy, że nowoczesne technologie przyczyniają się do przekształcenia ogromnych hierarchii w sieć małych firm, wysoki stopień zaufania będzie sprzyjał także i temu procesowi. Społeczeństwa dysponujące dużym kapitałem społecznym będą o wiele bardziej skłonne do adaptowania nowych form organizacji w miarę występowania zmian technologicznych i rynkowych niż te, w których występuje deficyt kapitału społecznego⁹”.

Kapitał społeczny powstaje i ugruntowuje się w strukturach relacji społecznych o różnym stopniu sformalizowania. Zarówno organizacje formalne, jak

⁸ F. Fukuyama, *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, tłum. A. i L. Śliwa, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Wrocław 1997, s. 39.

⁹ Tamże, s. 40–43.

i grupy nieformalne (rodzina, grupy sąsiedzkie itp.) organizują interakcje społeczne, które mogą zostać skapitalizowane, czyli wykorzystane do osiągnięcia celów, które na innej drodze byłyby poza zasięgiem możliwości jednostki¹⁰. Z każdą formą interakcji społecznych wiążą się możliwe do skapitalizowania zasoby. Najważniejsze z nich to:

- Wzajemne zobowiązania i oczekiwania wpływające z ról społecznych; zarówno w stosunkach formalnych, jak i nieformalnych zobowiązanie partnera jest zasobem, który może być skapitalizowany jako żądanie wzajemności. Na tym opierają się „techniki” wiązania innych za pośrednictwem wyświadczenia przysługi, zmierzające do zbudowania możliwego do skapitalizowania zasobu.
- Dostęp do informacji; zasób, który także może zostać skapitalizowany jako środek wymuszania na partnerach działań ułatwiających jednostce osiągnięcie jej własnych celów, albo jako zasób sam w sobie. Dostęp do informacji może być gwarantowany przez pozycję w organizacji (instytucji) lub wynikać z nieformalnych pozycji jednostki.
- Normy i sankcje społeczne; zasób dający się skapitalizować poprzez fakt, że normami i sankcjami (formalnymi i nieformalnymi) można się posłużyć do wymuszania pożądanых zachowań ludzi.
- Relacje władzy; władza jest zasobem, z natury rzeczy, ułatwiającym efektywne podporządkowanie innych tak, że jednostka osiąga swoje cele mniejszym kosztem, ale zarazem osoba podporządkowana może w określonych sytuacjach skapitalizować autorytet zwierzchnika¹¹.

Możliwe do skapitalizowania zasoby na rynku interakcji społecznych mogą powstawać jako uboczny efekt już istniejących struktur organizujących stosunki społeczne, albo mogą być tworzone intencjonalnie przez jednostki organizujące się w grupy celowe. Procesy samoorganizacji jednostek w praktyce przebiegają z różnymi oporami i trudnościami wynikającymi z nierównomierności rozłożenia kosztów tworzenia sieci stosunków społecznych. W efekcie większość z form kapitału społecznego tworzona jest niejako przy okazji innego rodzaju działań. Czynnikiem sprzyjającym spontanicznemu kreowaniu i funkcjonowaniu kapitału społecznego jest stopień domknięcia układu relacji danej zbiorowości, jej stabilność, system wartości kulturowych oraz czynniki indywidualne związane z postawami i cechami psychospołecznymi jednostek.

Nie ulega wątpliwości, że najbardziej efektywne instytucje i organizacje społeczne, polityczne, ekonomiczne itp. powstają w obrębie społeczności funkcjonującej w oparciu o ten sam system norm etycznych. Takie społeczności oby-

¹⁰ Por. A. Giza-Poleszczuk, *Przestrzeń społeczna*, [w:] *Strategie i system...*, wyd. cyt., s. 97.

¹¹ Tamże, s. 98–99.

wają się bez skomplikowanego systemu umów i regulacji prawnych, ponieważ moralny consensus tworzy dla wszystkich członków społeczności mocną podstawę do wzajemnego zaufania¹².

Kapitał społeczny niezbędny do utworzenia społeczności akceptującej wspólne zasady moralne nie może być „wygenerowany” odgórnie w drodze celowych działań inwestycyjnych. Uformowanie kapitału społecznego wymaga zaakceptowania norm moralnych danej społeczności, a przede wszystkim takich cech jak lojalność, uczciwość i rzetelność. Członkowie społeczności muszą te normy zaakceptować, aby zaufanie stało się w niej wartością powszechną gwarantującą stabilność i efektywność działań zarówno w sferze gospodarczej, jak i społeczno-politycznej, a w ostatecznym efekcie wzrost poziomu życia i dobrobytu wszystkich obywateli.

SPOŁECZEŃSTWO OBYWATELSKIE A KAPITAŁ SPOŁECZNY

Demokratyzacja życia społecznego zapoczątkowana wraz z procesem transformacyjnym wpłynęła na przeobrażenia struktur społecznych na poziomie lokalnym. Przestrzeń lokalna stała się obszarem, w którym zaczęła się rozwijać swobodna inicjatywa obywatelska niejako „poza państwem”, ale w pewnym stopniu państwu podporządkowanej poprzez uprawnienia regulacyjne i nadzorcze władz publicznych¹³. Tym samym uruchomiony został przez proces instytucjonalizacji oddolnego tworzenia nowych reguł na poziomie mezospołecznym i mikrospołecznym.

Decentralizacja administracji publicznej i reaktywowanie samorządu terytorialnego (w roku 1990 i 1998) otworzyły możliwości uruchomienia gospodarki rynkowej, pobudzenia społecznej aktywności i przedsiębiorczości, a tym samym aktywizacji kapitału społecznego, który stanowi o sile i rozwoju lokalnych wspólnot samorządowych, R. D. Putman określając cechy wspólnoty obywatelskiej pisał, że „Akcje kapitału społecznego (...) zwykle są samowystarczające i kumulują się. (...) prowadzą do równowagi społecznej, dla której typowy jest wysoki poziom współpracy, zaufania, odwzajemniania, obywatelskiego zaangażowania i wspólnego dobrobytu¹⁴.”

Decentralizacja terytorialna jest nie tylko ważnym czynnikiem doskonalenia struktur państwa i jego rozwoju, lecz wyznacza także podstawy rozwoju lokalne-

¹² Por. F. Fukuyama, *Zaufanie...*, wyd. cyt., s. 39.

¹³ H. Izdebski, *Z dziejów terminu społeczeństwo obywatelskie*, [w:] *Prawo i ład społeczny. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Annie Turskiej*, Wydawnictwo Prawa i Administracji UW, Warszawa 2000, s. 379.

¹⁴ R. D. Putnam, *Demokracja...*, wyd. cyt., s. 276.

go, podniesienia poziomu jakości życia i podmiotowości społeczności lokalnych¹⁵. Decentralizacja oznaczająca także między innymi rozbudowanie lokalnych, stonkowo autonomicznych instytucji i delegację uprawnień na niższe, lokalne szczeble oraz powstanie sprawnego systemu artykulacji i mediacji różnic interesów, monitoringu dóbr publicznych i zasad ich rozdziału, niewątpliwie stanowi najlepszy środek przebudowy społeczeństwa i warunki *sine qua non* dostosowania się do społeczeństw europejskich¹⁶.

Obywatelska aktywność stała się podstawowym czynnikiem przemian rynkowych i społecznych, stała się elementem „innowacyjnej socjalizacji”, czyli kształtowania afirmatywnych postaw wobec zmian systemowych¹⁷. W takim znaczeniu wspólnoty obywatelskie tworzone przez osoby realizujące wspólny cel i dążące do osiągnięcia dobra wspólnego kierują się zasadami równości i sprawiedliwości. Zasady te, zgodnie z zasadami subsydiarności gwarantują jednostkom i społecznościom podmiotowość, nie pozbawiając ich tym samym wsparcia ze strony państwa. Jak zauważa H. Izdebski zasada subsydiarności prowadzi do uspołecznienia państwa przez upodmiotowienie obywateli.

E. Durkheim zwracał uwagę, że cechy tworzące podstawy społecznej aktywności kreują zarazem kapitał społeczny. „Naród może przetrwać tylko wtedy, kiedy między państwem a obywatelami istnieje wiele grup wtórnych, które są na tyle bliskie jednostkom, że wciągają je w swoją sferę działania, wprowadzając tym samym w ogólny strumień życia gospodarczego”¹⁸. Decentralizacja pobudza rozwój struktur społeczeństwa obywatelskiego, które wyłaniają elity lokalne spośród członków wspólnot samorządowych. Demokratyzacja życia społecznego, tworzenie struktur społeczeństwa obywatelskiego prowadzą do identyfikacji jednostek ze zbiorowością, internalizacji dobra wspólnego i poczucia podmiotowości prowadzącego do intensyfikacji działań zbiorowych i indywidualnych¹⁹.

Proces umacniania się więzi i wzrost integracji społecznej zaczyna funkcjonować w świadomości mieszkańców wspólnoty samorządowej poprzez wzrost przekonania że:

- zwiększa się sfera wpływu na decyzje władz, a tym samym zwiększa się obszar wolności i racjonalnych wyborów społecznych,

¹⁵ A. Piekara (red.), *Cele i skuteczność reformy administracji publicznej w RP w latach 1999–2001*, Uniwersytet Warszawski, Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego, Warszawa 2003, s. 19–20.

¹⁶ Por. A. Giza-Poleszczuk, M. Marody, *Kapitał ludzki i systemowy*, [w:] *Strategie i system...*, wyd. cyt., s. 49.

¹⁷ M. Gagacka, *Kształtowanie się społeczeństwa obywatelskiego po reformie systemu administracji w świetle badań empirycznych*, [w:] A. Piekara (red.), *Cele i skuteczność...*, wyd. cyt., s. 325

¹⁸ E. Durkheim, *O podziale pracy społecznej*, PWN, Warszawa 1999, s. 38.

¹⁹ J. Sztumski, *Spoleczeństwo i wartości*, Katowice 1997, s. 16.

- następuje lepsze zaspokajanie potrzeb, przez co zwiększają się szanse indywidualne i grupowe,
- pojawia się możliwość rozwoju obszarów słabiej rozwiniętych i zmniejszenie dysproporcji między poszczególnymi społecznościami, awans regionów, z którymi obywatele utożsamiają się i psychicznie identyfikują,
- następuje w wyniku działania zdecentralizowanych struktur wzrost integracji społeczności,
- władza zbliża się do obywatela nie tylko w sensie przestrzennej bliskości, lecz przede wszystkim służebnej roli, czego wskaźnikiem jest sprawniejsza obsługa mieszkańców w urzędach,
- „bliskość – psychiczna, społeczna i przestrzenna” władzy lokalnej daje możliwość kontroli jej poczynań, zwiększa się poziom poinformowania o przedsięwzięciach lokalnych, tworzą wykrystalizowane poglądy i postawy zarówno u obywateli, jak i przedstawicieli lokalnych elit²⁰.

Andrzej Piekara zwraca uwagę, że decentralizacja, której nie towarzyszy rozbudzenie i rozwój lokalnej aktywności społecznej, gdzie brak skutecznej kontroli społecznej i skutecznego nadzoru państwowego, czyli decentralizacja bez autentycznej demokracji lokalnej i bez państwowych (rządowych) mechanizmów korygujących, czyli bez praworządności, ulegnie zwyrodnieniu. Natomiast wolność jednostek i grup społecznych, której nie towarzyszą prawne i społeczno-moralne mechanizmy racjonalizujące i dyscyplinujące, przekształca się w anarchię, staje się społecznie destruktywna.

Decentralizacja i uspołecznienie władzy jest powszechnym warunkiem partycypacji politycznej i podmiotowości społeczeństwa obywatelskiego. Wyznaczają one strukturalny kontekst kultury zaufania, do którego P. Sztompka zalicza stabilność normatywną prowadzącą do wytworzenia się systemu reguł społecznych stwarzających poczucie porządku, przewidywalności i bezpieczeństwa egzystencjalnego, trwałości ładu społecznego i podporządkowania władzy regułom prawa oraz konsekwentne realizowanie uprawnień i obowiązków²¹. Środowisko lokalne, poprzez oddolnie powstające stowarzyszenia i obywatelskie inicjatywy, jest zarazem miejscem alokacji nowych zasobów kapitału społecznego, choć niejednokrotnie ten kapitał ma charakter negatywny i w związku z tym raczej konserwuje sztywną strukturę społeczną, niż pozwala na generowanie nowych typów więzi oraz inicjowanie działań o charakterze innowacyjnym²². W społecznościach lokalnych kapitał społeczny jest często wynikiem instytucjonalizacji

²⁰ M. Gagacka, *Kształtowanie...*, wyd. cyt., s. 326–327.

²¹ P. Sztompka, *Socjologia*, Znak, Kraków 2002, s. 319–320.

²² C. Trutkowski, S. Mandes, *Kapitał społeczny w małych miastach*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2005, s. 254–257.

„dobrych praktyk” – czyli mających innowacyjny charakter, czasem generowanych w kontekście braku tradycji wspólnych działań. Łączą one władze, partnerów społecznych, organizacje pozarządowe oraz nieformalne sieci obywateli.

Badania empiryczne organizacji społeczeństwa obywatelskiego w Polsce po 1989 roku przynoszą niejednoznaczne rezultaty. Z jednej strony, globalny poziom zaangażowania Polaków nie odbiega znacząco od poziomu zaangażowania najmniej obywatelskich, rozwiniętych gospodarczo krajów, takich jak Francja, Włochy czy Japonia, z drugiej strony – poziom zaangażowania w konkretnych typach organizacji jest w Polsce kilkakrotnie niższy niż w rozwiniętych krajach Zachodu²³. Wśród badaczy społeczeństwa obywatelskiego nie ma zgody co do tego, jakie organizacje działające w sferze pomiędzy rodziną a państwem generują kapitał społeczny i przyczyniają się do umocnienia porządku demokratycznego. Nie ma też zgody co do tego, które organizacje i instytucje należą do społeczeństwa obywatelskiego, a które tworzą jakościowo odrębne systemy.

Najogólniejsze wskaźniki stanu społeczeństwa obywatelskiego i wielkości kapitału społecznego nie dają podstaw do optymizmu. Ważnym wskaźnikiem jest obywatelskie zaangażowanie na rzecz lokalnej wspólnoty. Z analiz badania *Diagnoza społeczna 2003* wynika, że niemal co piąty badany był w ostatnim roku na jakimś zebraniu publicznym (mogło to być zebranie wiejskie, zebranie mieszkańców bloku lub spółdzielni mieszkaniowej, spotkanie z kandydatem na radnego, spotkanie w parafii, zebranie organizacji hobbyistów itp., ale nie zebranie w miejscu pracy)²⁴. Co dziesiąty Polak, w swoim przekonaniu, zrobił coś na rzecz swojej lokalnej wspólnoty – zaangażował się w działania na rzecz gminy, osiedla, miejscowości²⁵. Najczęściej pomysł działania zbiorowego daje lub organizuje takie działanie miejscowa władza lub ksiądz, parafia. W dalszej kolejności wymieniani są nauczyciele i szkoła oraz organizacje społeczne i stowarzyszenia, najrzadziej jako inicjatorzy działań wymieniani są miejscowi przedsiębiorcy i dziennikarze lokalnych mediów. Na wsi i w małych miastach częściej niż w dużych wspólne inicjatywy inspirowane tradycyjnymi autorytetami – ksiądz i nauczyciel. W miastach dwukrotnie częściej niż na wsi rolę tę pełnią organizacje, stowarzyszenia i dziennikarze, a w największych miastach także inne osoby, ale nie przedsiębiorcy.

Istotnym wskaźnikiem kapitału społecznego jest zaufanie społeczne. W stosunkach między Polakami dominuje brak zaufania; pierwszą reakcją jest z reguły nieufność połączona z ostrożnością. Tylko co piąty Polak uważa, że więk-

²³ Por. M. Grabowska, T. Szawiel, *Budowanie demokracji. Podziały społeczne, partie polityczne i społeczeństwo obywatelskie w postkomunistycznej Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.

²⁴ J. Auleytner, *Diagnoza społeczna 2003: warunki i jakość życia Polaków*, [w:] J. Czapiński, T. Panek (red.), *Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania*, Warszawa 2003.

²⁵ Por. M. Grabowska, T. Szawiel, *Budowanie...*, wyd. cyt.

szości ludzi można ufać. Najbardziej o tym przekonani są przedstawiciele kadry kierowniczej i inteligencji, następnie osoby z wyższym wykształceniem oraz uczniowie i studenci. Nieufny stosunek do ludzi wiąże się z gorszym położeniem społeczno-ekonomicznym (niskie dochody, złe warunki materialne rodziny, gorsze wykształcenie). Częściej pojawia się u mieszkańców wsi i małych miast niż osób mieszkających w większych środowiskach miejskich. Natomiast bardziej powszechnie ufamy ludziom, z którymi łączą nas więzy pokrewieństwa, wspólna praca lub sąsiedztwo²⁶.

Na poziomie lokalnym istnieje w Polsce wciąż zbyt mało stowarzyszeń, są one słabe i często uwikłane w relacje zależności od władz. Przedstawiciele władzy konkurują ze stowarzyszeniami o mandat społeczny na tych samych polach, próbując zachować monopol na działania spektakularne i zostawiają stowarzyszeniom jedynie zadania najbardziej niewdzięczne i mało medialne²⁷. Taka postawa władz lokalnych przyczynia się do wytwarzania nieufności oraz zniechęcają obywateli do zaangażowania. „Kiedy bowiem urzędnicy i radni najpierw zapewniają, często w dobrej wierze i kierowani wizjami szlachetnego *Projekt*, że «wszystko zostanie załatwione», a później nieuchronnie zawodzą – to produkują rozczarowanie i zniechęcają do dalszych inwestycji w zaufanie”²⁸. W tym kontekście zaufanie społeczne wyłania się jako element wspólnego działania, inicjowania nowych praktyk, wcielania w życie wspólnych przedsięwzięć. Dlatego w działaniach zmierzających do odbudowy zaufania społecznego w Polsce ważne jest stwarzanie przestrzeni i doświadczeń wspólnego działania.

Ważnym wskaźnikiem społecznego kapitału jest wpływ obywateli na decyzje władz. Problem ten ma istotne znaczenie we wspólnotach samorządowych, gdzie władza pełni służebną funkcję względem swoich obywateli. Odrodzenie demokracji lokalnej wpływa coraz wyraźniej na zmianę relacji mieszkańcy–władza. W ostatnich latach poprawiła się percepcja władz, wzrosła znajomość jej przedstawicieli, zwiększyło się poczucie wpływu na sprawy lokalne i zmalało przekonanie o własnej bezsilności²⁹. Z badań CBOS-u wynika, że najwyższe poczucie kontroli nad postępowaniem władzy, możliwość wpływu na sprawy swojej miejscowości mają mieszkańcy gminy, nieco mniejsze powiatu, a następnie województwa (CBOS, grudzień 1999).

Jednak w relacjach władze lokalne–mieszkańcy wciąż silne są nastawienia, które można określić jako alienację lub cynizm polityczny³⁰. Charakteryzują się

²⁶ B. Frątczak-Rudnicka, *Demokracja w świadomości zbiorowej*, [w:] *Demokracja Polska 1989–2003*, J. J. Wiatr, J. Raciborski i inni, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2003, s. 265.

²⁷ C. Trutkowski, S. Mandes, *Kapitał społeczny...*, wyd. cyt., s. 255–257.

²⁸ Tamże, s. 256.

²⁹ J. Bratkowski, *Samorząd terytorialny*, [w:] *Demokracja Polska...*, wyd. cyt., s. 147–177.

³⁰ Por. K. Skarżyńska (red.), *Psychologia polityczna*, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 1999.

one łącznym występowaniem negatywnej postawy wobec świata polityki, silnej, zgeneralizowanej nieufności wobec władzy i postawy bierności. W badaniach ogólnopolskich ze stycznia 2001 roku, zrealizowanych przez CBOS, większość badanych zgodziła się z opinią o niewielkim zaufaniu do władz lokalnych w ich miejscowości. Zdecydowana większość badanych jest przekonana, że władze lokalne odmiennie albo tylko częściowo tak jak oni sami postrzegają problemy ich miejscowości.

Również badania realizowane pod kierunkiem A. Piekary potwierdzają niekorzystne tendencje wskazujące między innymi na alienację władzy i jej erozję, co w żadnym wypadku nie wzmacnia zaufania społecznego i poczucia obywatelskiej wspólnoty. „Radni, których zadaniem jest reprezentacja mieszkańców i realizacja dobra wspólnego, deklarują całkowite wyobcowanie i oderwanie się od członków wspólnoty. Przyznawanie, iż osoby, które delegowały swe uprawnienia i władzę na lokalne elity nie mają na nie teraz żadnego wpływu świadczy nie tylko o całkowitym niezrozumieniu istoty samorządności i własnej służebnej roli, lecz także o swoistej arogancji elit wyalienowanych ze zbiorowości”³¹.

Niezmiernie ważną rolę w generowaniu (odbudowaniu) zaufania pełnią liderzy lokalni, którzy potrafią zobaczyć w lokalnym środowisku więcej niż tylko pole walki interesów, potrafią pokazać mieszkańcom coś, co ich łączy, potrafią artykułować wspólne wartości i cele. Jak pokazują badania Europejskiego Instytutu Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, jeżeli jakaś gmina osiąga relatywny sukces, to wcale nie z powodu mobilizacji społecznej, ale obecności lokalnego lidera i skupionej wokół niego elity.

Badania koniunktury i mobilizacji społecznej w gminach prowadzono równolegle z nawiązywaniem kontaktów z liderami lokalnymi miejscowości, które odniosły znaczący sukces w rozwoju lokalnym. W trakcie trwania programu powstał z inicjatywy EUROREG – Klub Sukcesu Lokalnego. Wyniki tych badań dały próbę odpowiedzi na pytanie, co jest przyczyną przełamania przez niektóre układy lokalne obiektywnych ograniczeń, takich jak: peryferyjne położenie, słabe wyposażenie w infrastrukturę, niskie wykształcenie mieszkańców, brak potencjału gospodarczego lub trudności wynikające z konieczności głębokiej restrukturyzacji gospodarki lokalnej? Okazało się, że głównym źródłem sukcesu jest obecność lokalnego lidera i skupionej wokół niego elity, w skład której wchodzi miejscowi przedsiębiorcy. Fakt ten przeczy obiegu opinii, że czynników sukcesu lokalnego należy upatrywać w tzw. partycypacji społecznej i aktywności znacznej części mieszkańców. Większość ludzi często nie może i nie chce udzielać się społecznie, oczekując od władz lokalnych sprawnej obsługi i dbałości o rozwój swojej miejscowości. Ludzie aktywizują się jedynie wtedy, kiedy ich interes jest

³¹ M. Gagacka, *Kształtowanie...*, wyd. cyt., s. 324–325.

bezpośrednio zagrożony lub wtedy, kiedy mają do załatwienia konkretną sprawę jak np. założenie wodociągu na swojej ulicy, natomiast z reguły nie wykazują większego zainteresowania tym, co ich bezpośrednio nie dotyczy³².

Niski poziom aktywności obywatelskiej nie oznacza jednak, że w społecznościach lokalnych nie występują inne formy interakcji, które można zaliczyć do „społeczeństwa obywatelskiego”. Są to grupy sąsiedzkie rozumiane jako mniej lub bardziej doraźne sieci samopomocy, oparte na niezinstytucjonalizowanym współdziałaniu. Polacy wprawdzie podtrzymują więzi sąsiedzkie, ale generalnie do innych osób są nastawieni nieufnie. W 1993 roku prawie trzy czwarte Polaków spotykały się ze swymi sąsiadami w celach towarzyskich częściej niż raz w roku (por. PGSS 1994). Poprzez sukcesy odniesione w tym mniej sformalizowanym współdziałaniu i zebrane pozytywne doświadczenia następuje stopniowa alokacja zaufania, które może stanowić przeciwwagę dla destrukcyjnych działań władz. „Ludzie inwestują w związki z innymi i relacje społeczne, ponieważ spodziewają się zwrotów z tych inwestycji i to takich, które dadzą się przełożyć na wartości rynkowe”³³. Podkreśla się, że zasoby zawarte w sieciach społecznych mają duże znaczenie dla kapitału społecznego, ponieważ sieci ułatwiają przepływ informacji, członkowie sieci mają wpływ (kontrolę) na podejmowane działania, przynależność do sieci stanowi o sile wiarygodności danej jednostki, jak również wzmacnia jednostkową tożsamość i uznanie w grupie. Wielość uzyskiwanych korzyści powoduje, że kapitał społeczny jest właściwością społeczną, którą jednostka zawdzięcza swoim kontaktom i „sieciovym relacjom” w ramach grupy³⁴. Ten proces generowania zaufania społecznego może zostać zainicjowany spontanicznie, nawet mimo niesprzyjającego środowiska instytucjonalnego. Normy zaufania i wzajemności wypracowane na poziomie interakcji sąsiedzkich stwarzają realną szansę oddolnego budowania układu relacji i powiązań charakterystycznych dla społeczeństwa obywatelskiego.

ZAKOŃCZENIE

Zaufanie społeczne jako główny składnik kapitału społecznego ma decydujący wpływ na wiele sfer i poziomów życia społecznego. Warunkuje postawy i działania zarówno w wymiarze politycznym, jak i ekonomicznym. Jest podstawą budowania demokracji, wpływa także na formy gospodarowania i pomysłność gospodarczą społeczeństwa. Zaufanie społeczne rodzi się w procesie

³² Por. B. Jałowicki, M. S. Szczepański, *Rozwój lokalny i regionalny w perspektywie socjologicznej*, Śląskie Wydawnictwa Naukowe, Wyższa Szkoła Zarządzania i Nauk Społecznych w Tychach, Tychy 2002.

³³ Por. C. Trutkowski, S. Mandes, *Kapitał społeczny...*, wyd. cyt., s. 66.

wspólnego działania, podejmowania nowych wyzwań i praktycznego urzeczywistniania wspólnych przedsięwzięć.

Dla efektywnego funkcjonowania struktur społeczeństwa obywatelskiego podstawowe znaczenie mają dobrowolne, w pełni autonomiczne stowarzyszenia i organizacje. Stanowią one forum reprezentacji i legitymizacji różnych, często sprzecznych interesów grup politycznych, ideologicznych, religijnych itp. Rywalizacja i konflikt ujęte w schemacie wspólnie akceptowanych reguł gry uczą tolerancji, ugruntowując przekonanie o prawie do różnienia się i realizacji własnych interesów w drodze legalnych działań. Rozwijanie struktur społeczeństwa obywatelskiego ważne jest również z punktu widzenia kierunku i dynamiki procesów rozwojowych. Układy wzajemnie powiązanych aktywnych struktur obywatelskich sprzyjają zmniejszaniu oporu wobec nieoczekiwanych zmian, a także uczą i przyzwyczajają obywateli do innowacyjnych zachowań.

Sprawność funkcjonowania władzy na poziomie regionalnym i lokalnym w dużym stopniu uzależniona jest od wielkości i jakości kapitału społecznego, na który składają się normy, sieci powiązań i zaufanie społeczne. Kapitał społeczny, mierzony aktywnością obywateli w różnego rodzaju stowarzyszeniach umożliwia efektywne współdziałanie na skalę wykraczającą poza więzi rodzinne i sąsiedzkie, ułatwia osiąganie wspólnych celów, buduje kulturę norm wzajemności i cnót obywatelskich, co w rezultacie utrwala i wzmacnia demokratyczny system sprawowania władzy.

Niedobory społecznego zaufania – wyraźnie odczuwane w społeczeństwie polskim – mają negatywne konsekwencje, hamują rozwój społeczeństwa obywatelskiego, stanowiąc w szerszym wymiarze jedną z najważniejszych barier procesu demokratyzacji. „Społeczeństwo przeniknięte syndromem braku zaufania to społeczeństwo ogromnej niepewności, ciągłego poczucia ryzyka, swoistej anomii. Naturalną reakcją jest apatia, bierność, rezygnacja”³⁴.

Restytucja zaufania społecznego jest zatem niezbędna z punktu widzenia efektywności przemian systemowych. Sprzyja jej kreowanie przestrzeni wspólnych doświadczeń i działań społecznych. Na poziomie makro (państwowym) niezwykle istotne jest stałość instytucji, trwałość i pewność reguł gry społecznej, prawna odpowiedzialność władzy za podejmowane decyzje, jawność życia społecznego oraz wzrost efektywności i autorytetu instytucji kontroli. Na poziomie mikro (lokalnym) kluczowe znaczenie ma dalsze umacnianie i rozszerzanie samorządności, a przez to zwiększanie realnego wpływu na podejmowane decy-

³⁴ Por. N. Lin, *Social Capital: A theory of social structure and action*, Cambridge University Press, Cambridge 2001.

³⁵ P. Sztompka, *Zaufanie: warunek podmiotowości społeczeństwa*, [w:] *Oblicza społeczeństwa*, pod red. K. Górlach, Z. Seręga, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 1996, s. 118.

zje oraz kierunek i efektywność działań kształtujących rzeczywistość społeczną w wymiarze lokalnych wspólnot samorządowych.

LITERATURA

- Bratkowski J., *Samorząd terytorialny*, [w:] *Demokracja Polska 1989–2003*, Wiatr J. J., Raciborski J. i inni, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2003.
- J. Auleytner, *Diagnoza społeczna 2003: warunki i jakość życia Polaków*, [w:] Czapiński J., Panek T. (red.), Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania, Warszawa 2003.
- Frątczak-Rudnicka B., *Demokracja w świadomości zbiorowej*, [w:] *Demokracja Polska 1989–2003*, Wiatr J. J., Raciborski J. i inni, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2003.
- Fukuyama F., *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, tłum. Śliwa A. i L., Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Wrocław 1997.
- Gagacka M., *Kształtowanie się społeczeństwa obywatelskiego po reformie systemu administracji w świetle badań empirycznych*, [w:] Piekara A. (red.), *Cele i skuteczność reformy administracji publicznej w RP w latach 1999–2001*.
- Giza-Poleszczuk A., Marody M., *Kapitał ludzki i systemowy*, [w:] *Strategie i system. Polacy w obliczu zmiany społecznej*, pod red. Giza-Poleszczuk A., Marody M., Rychard A., Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2000.
- Giza-Poleszczuk A., *Przestrzeń społeczna*, [w:] *Strategie i system. Polacy w obliczu zmiany społecznej*, pod red. Giza-Poleszczuk A., Marody M., Rychard A., Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2000.
- Grabowska M., Szawiel T., *Budowanie demokracji. Podziały społeczne, partie polityczne i społeczeństwo obywatelskie w postkomunistycznej Polsce*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.
- Izdebski H., *Z dziejów terminu społeczeństwo obywatelskie*, [w:] *Prawo i ład społeczny. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Annie Turskiej*, Wydawnictwo Prawa i Administracji UW, Warszawa 2000.
- Jałowiecki B., *Narodziny demokracji w Polsce lokalnej*, Uniwersytet Warszawski, Instytut Gospodarki Przestrzennej, Warszawa 1990.
- Jałowiecki B., *Reguły działania w społeczeństwie i w nauce. Szkice socjologiczne*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2002.
- Jałowiecki B., Szczepański M. S., *Rozwój lokalny i regionalny w perspektywie socjologicznej*, Śląskie Wydawnictwa Naukowe, Wyższa Szkoła Zarządzania i Nauk Społecznych w Tychach, Tychy 2002.
- Lin N., *Social Capital: A theory of social structure and action*, Cambridge University Press, Cambridge 2001.
- Piekara A. (red.), *Cele i skuteczność reformy administracji publicznej w RP w latach 1999–2001*, Uniwersytet Warszawski, Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego, Warszawa 2003.
- Putnam R. D., *Bowling Alone. Malejący społeczny kapitał Ameryki*, tłum. Pietrzak-Merta M., „ResPublica Nowa” 1996, nr 6.

- Putnam R. D., *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, tłum. Szacki J., Znak – Fundacja im Stefana Batorego, Kraków–Warszawa 1995.
- Rychard A., *Przestrzeń instytucjonalna*, [w:] *Strategie i system. Polacy w obliczu zmiany społecznej*, pod red. Giza-Poleszczuk A., Marody M., Rychard A., Wydawnictwo IFiS PAN, Warszawa 2000.
- Skarżyńska K. (red.), *Psychologia polityczna*, Wydawnictwo Zys i S-ka, Poznań 1999.
- Szawiel T., *Spółczesność obywatelska*, [w:] *Budowanie demokracji. Podziały społeczne, partie polityczne i społeczeństwo obywatelskie w postkomunistycznej Polsce*, pod red. Grabowska M., Szawiel T., Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2003.
- Sztompka P., *Zaufanie: warunek podmiotowości społeczeństwa*. [w:] *Oblicza społeczeństwa*, pod red. Gorlach K., Serega Z., Uniwersytet Jagielloński, Kraków 1996.
- Tonnies F., *Wspólnota i stowarzyszenie*, PWN, Warszawa 1988.
- Trutkowski C., Mandes S., *Kapitał społeczny w małych miastach*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2005.

Social Capital of the Local-Government Communities

Summary

The article takes up a problem of the role and significance of the social capital on the basic level of democratic system, i.e. the level of the local self-government communities. Starting point is telling the essence and the forms of manifesting the social capital. During the analysis most of the attention focused on the concept of trust as the key element of the social capital, the size of which decides about the effectiveness of the civil society functioning structures. In the article the need to fasten the process of the social trust re-built was emphasized as one of the important conditions for the success of the system changes, both in the political and economical matter.