

ROZDZIAŁ 2

PAWEŁ SWIANIEWICZ

Uniwersytet Warszawski

SKĄD SIĘ BIERZE PASYWNOŚĆ?

Abstract: Where Does the Passiveness Come from? In this chapter a definition of the term “passiveness” is presented. Two meanings of the term were analyzed during the research: a narrow definition referring to the local governments that did not apply for the European Union Funds, and a broader definition referring to the local governments that did not implemented the projects financed by the European Union Funds.

An important part of the analysis presented is the identification of the sources of the passiveness. Two types of the sources are discussed: immediate and indirect sources. The analysis of the immediate sources is based on the five hypotheses that are proposed to classify the factors determining the passiveness of the local governments. An essential assumption is that a poor institutional performance of the local governments is a starting point for most types of the passiveness. Accordingly, the chapter is based on theoretical generalizations on the previous local government institutional performance.

As far as the indirect sources of passiveness are considered, the chapter refers to historical factors explaining the regional variations in Poland and social capital variations enrooted in the history of regions.

As a summary, a draft of an explanatory model is presented that includes a broad catalogue of factors determining the passiveness.

2.1. Pojęcie pasywności w wykorzystaniu środków unijnych

W badaniu posługujemy się pojęciem *pasywność* rozumianym w dwojaki sposób. Po pierwsze, pasywnymi w wąskim rozumieniu tego słowa nazywamy te samorządy, które nie składały wniosków o dofinansowanie z funduszy europejskich. Identyfikację takiej grupy przeprowadziliśmy m.in. za pomocą ankiety rozesyłanej pocztą do wszystkich gmin w Polsce. Po drugie, w szerszym rozumieniu, *pasywnymi* nazywamy te jednostki samorządowe, które nie realizują projektów finansowanych przez fundusze unijne. W rzeczywistości taka sytuacja może wynikać z różnego rodzaju zachowań:

- **Zaniechania lub niewielkiej energii wkładanej w pozyskanie takich funduszy.** To zachowanie można określić mianem pasywnego w ścisłym tego słowa znaczeniu. Jednak także i w tej sytuacji może ono wynikać z różnych przyczyn:
 - Świadomie podjętej decyzji. Niektóre władze samorządowe mogą uważać, że oferowane fundusze przeznaczone są na cele niepokrywające się z najważniejszymi priorytetami rozwojowymi ich jednostki. Wprawdzie zakres tematyczny funduszy jest tak szeroki, że trudno sobie wyobrazić taką sytuację w praktyce, nie można jej jednak całkiem wykluczyć *a priori*. Łatwiejsza do wyobrażenia jest sytuacja, w której decyzja wynika z zakresu pracy, którą trzeba wykonać, aby złożyć odpowiednio udokumentowany wniosek, a potem ze skomplikowanych procedur rozliczania i monitorowania projektu. Część władz lokalnych może uważać, że koszt (czas pracowników, koszt opłacenia firmy doradczej) potrzebny do przygotowania dokumentacji, biurokratyczne komplikacje w realizacji projektu, w połączeniu z niepewnością co do końcowego rezultatu starań powodują w sumie, że łączny bilans zysków i strat jest negatywny. Bardziej opłaca się koncentracja wysiłku na realizacji priorytetowych dla gminy projektów własnymi siłami oraz środkami pozyskanymi z innych (nie łączących się z takimi proceduralnymi utrudnieniami) źródeł – np. Narodowego i Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.
 - Zaniechania lub odłożenia w czasie występowania o środki unijne, wynikającego nie z celowo przyjętej strategii lecz ze zbiegu pewnych zewnętrznych okoliczności. Ten rodzaj pasywności nie jest zatem zaplanowany, ale jest przypadkowym wynikiem np. słabego dostępu do informacji, braku wykwalifikowanych pracowników, opóźnień w opracowaniu dokumentacji, braku środków zgromadzonych na pokrycie wkładu własnego itp.
- **Podjęmowania prób zdobycia takich funduszy, ale łączących się z małą skutecznością prowadzonych w tym zakresie działań.** W takim przypadku władze składały odpowiednie wnioski, które – z różnych przyczyn – nie przeszły pomyślnie procesu selekcji. Ta nieskuteczność najczęściej wynika z niedoskonałości merytorycznych lub formalnych przygotowanego wniosku, choć nie można także wykluczać przyczyn o charakterze pozamerytorycznym (takich jak wynikające z różnych powodów słabe poparcie polityczne w gronach podejmujących końcowe decyzje). W tym przypadku pasywność oznacza brak realizacji projektów unijnych, ale wynika nie z zaniechania, ale z nieskuteczności podjętych działań. W wielu przypadkach termin *pasywność* można odnosić do niedostatku staranności w przygotowaniu lub zabieganiu o poparcie dla złożonego wniosku.

Znaczna część literatury polskiej odnoszącej się do wykorzystania funduszy unijnych przez samorządy, koncentruje się na rozwiązaniach systemowych i ocenie przyjętych zapisów m.in. w regionalnych strategiach rozwoju. W licznych opracowaniach zwraca się także uwagę na jakość przygotowywanych projektów, lokalne i regionalne możliwości ich współfinansowania czy konieczność szkoleń dla admi-

nistracji (Guz-Vetter 1999; Grosse 2000, 2002; Hausner, Marody 2000; Kosarczyn, Żebrowska-Cielek 2001). Także w niedawno opublikowanym raporcie, na temat przyczyn zróżnicowania płatności w *Zintegrowanym Programie Operacyjnym Rozwoju Regionalnego* (Klimczak *et al.* 2006), zwraca się uwagę głównie na czynniki instytucjonalno-proceduralne w poszczególnych województwach. Nie negując wagi tych rozważań, w naszym badaniu chcemy je rozszerzyć o czynniki pełniej wyjaśniające zróżnicowanie gotowości do absorpcji środków. W szczególności: co wpływa na pasywność niektórych samorządów?

2.2. Bezpośrednie źródła pasywności

Można założyć, że rozmieszczenie gmin pasywnych nie jest przypadkowe, i że da się zidentyfikować czynniki decydujące o tym, gdzie pojawiają się one najczęściej. Bez względu na rodzaj pasywności, jej występowanie można zazwyczaj wiązać z niską sprawnością instytucji samorządowych. Dlatego formułując hipotezy dotyczące rozmieszczenia pasywności będziemy się odwoływać do uogólnień teoretycznych łączących się z wcześniejszymi badaniami sprawności samorządów.

Jakie czynniki mogą wpływać na rozmieszczenie wysp (albo zwartych obszarów) aktywności i pasywności (lub też biorąc pod uwagę charakter danych wykorzystywanych w tym rozdziale: skuteczności i nieskuteczności) w wykorzystywaniu środków zagranicznych? Najogólniej rzecz ujmując decyduje o tym szeroko rozumiana zdolność absorpcyjna regionu (gminy), która z kolei, według szeroko rozpowszechnionych poglądów, zależy od poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego i instytucjonalnego oraz od warunków, na jakich udostępniane są środki z zewnątrz (Kozak 2001, s. 4). Tak ogólne sformułowanie nie daje jednak możliwości precyzyjnej odpowiedzi na postawione przez nas pytanie. Musimy więc poszukiwać sposobu oceny wpływu poszczególnych czynników wchodzących w skład zarówno poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, jak i rozwoju instytucjonalnego oraz warunków udzielania pomocy. W tym rozdziale proponujemy sformułowanie kilku potencjalnych hipotez wyjaśniających. Przedstawione poniżej hipotezy będą przedmiotem rozważań w dalszych rozdziałach publikacji. Niektóre z nich, te które mają charakter ilościowy, będą weryfikowane na podstawie dostępnych danych statystycznych (przede wszystkim odnoszących się do dotychczasowego wykorzystania środków unijnych), a także na podstawie wyników przeprowadzonych ankiet. Pogłębioną – ale z natury ograniczoną do wybranych przykładów – weryfikację hipotez o charakterze jakościowym przedstawimy omawiając wyniki badań jakościowych w wybranych gminach.

2.2.1. Hipoteza wielkości

Najprostszą, ale nie do odrzucenia *a priori* tezą jest, że najgorzej z wykorzystaniem środków zagranicznych radzą sobie bardzo małe gminy. Łączy się to z niższym

zazwyczaj poziomem kwalifikacji urzędników, brakiem możliwości zatrudnienia odpowiednio wyspecjalizowanych fachowców. Jest to pochodną swego rodzaju zjawiska „braku ekonomii skali” – w urzędzie zatrudniającym kilka czy najwyżej kilkanaście osób trudno jest o odpowiednią specjalizację wśród pracowników.

Wpływ wielkości jednostki samorządowej na różne aspekty sprawności administracji znajdował potwierdzenie już w wielu wcześniejszych badaniach. Można wymienić badania zagadnienia rekrutacji pracowników samorządowych (Bartkowska-Nowak 2001), wykorzystania Internetu (Baldersheim 2004; Swianiewicz 2006a), czy bardziej ogólne badania związku instytucji samorządowych z innowacyjnością i sprawnością (Swianiewicz 2006b; Swianiewicz, Dziemianowicz, Mackiewicz 2000; Swianiewicz 2002). Na rzadsze korzystanie z programów pomocowych przez najmniejsze gminy wiejskie zwracała także uwagę Pogoda (2001), w badaniu obejmującym lata 1991-2000, wskazując m.in. na słabszy poziom wiedzy o dostępnych programach w bardzo małych jednostkach. Można oczekiwać, że czynnik ten odgrywa w dalszym ciągu ważną rolę.

2.2.2. Hipoteza modernizacji gospodarczej

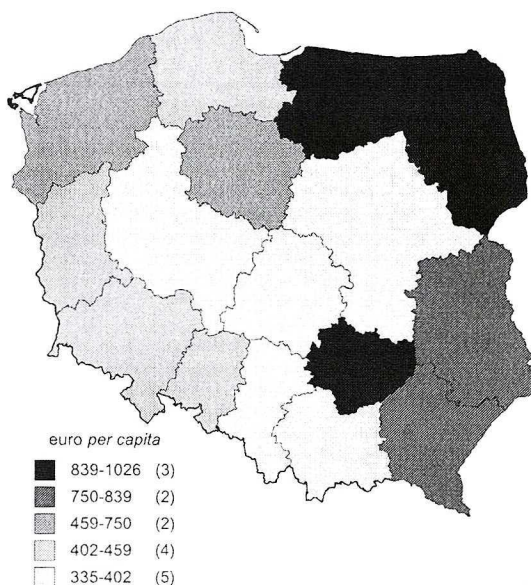
Wykorzystanie funduszy jest łatwiejsze w jednostkach odznaczających się wyższym poziomem rozwoju gospodarczego. Hipoteza ta jest zgodna z empirycznymi obserwacjami sugerującymi wzrost zróżnicowań międzyregionalnych w Polsce po 1990 r. Warto podkreślić, że według niektórych teorii taki wzrost zróżnicowań jest nieunikniony, a nawet pożądany. Pogląd taki był wyrażany przez zwolenników polityki rozwoju spolaryzowanego (por. Kołodziejski 1995a, 1995b). W opinii Gorzelaka i Jałowieckiego (1995, s. 21-22) realizowanie polityki wyrównywania różnic międzyregionalnych zmniejsza – w horyzoncie krótko- i średniookresowym – efektywność podejmowanych działań. Po fazie intensywnego rozwoju spolaryzowanego, „okupionego” zwiększeniem się różnic międzyregionalnych – będzie można przeznaczyć znacznie więcej środków na rozwój regionów zacofanych, niż byłoby to możliwe, gdyby wzrost był mniej dynamiczny. Wszystko to może oznaczać, że wbrew oficjalnie formułowanym celom polityki regionalnej, dostęp do środków zagranicznych jest łatwiejszy dla samorządów zamożniejszych. Można bowiem uzasadnić, że ogólnie większa dynamika rozwoju przekłada się też na aktywność w wykorzystaniu środków unijnych. Wynika to z tego, że jednostki bogatsze:

- mogą łatwiej zmobilizować wymagany „wkład własny” posługując się wolnymi środkami własnymi w budżecie;
- mają większą zdolność kredytową, co w razie konieczności pozwala na zaciągnięcie kredytu na prefinansowanie lub współfinansowanie projektu;
- mogą łatwiej zatrudnić dobrych fachowców w administracji, którzy będą pracować nad przygotowaniem projektu, ewentualnie stać je na zatrudnienie dobrych zewnętrznych konsultantów, którzy pomogą w opracowaniu wniosku.

O możliwych kłopotach pozyskiwania środków z funduszy unijnych przez mniej zamożne samorządy obszernie pisał, w swoich analizach, zespół pod kierunkiem Misiąga (Mackiewicz *et al.* 2003, 2006).

2.2.3. Hipoteza zewnętrznych warunków instytucjonalnych

Nie wszystkie samorządy mają identyczny dostęp do środków zagranicznych. Cele polityki regionalnej zarówno Unii Europejskiej, jak i rządu polskiego powodują, że niektóre regiony, albo niektóre typy samorządów są preferowane przy rozdziale środków. Dotyczy to zarówno przeszłości, jak i przyszłości. W ubiegłej dekadzie łatwiejszy dostęp do unijnych środków miały te samorządy, które leżały w regionach uprawnionych do korzystania ze środków programów STRUDER i CROSSBORDER. Jeśli chodzi o program Struder było to sześć byłych województw: katowickie, łódzkie, olsztyńskie, rzeszowskie, suwalskie i wałbrzyskie. W przypadku programu Crossborder – od 1994 r. obejmował ówczesne województwa: szczecińskie, gorzowskie, zielonogórskie i jeleniogórskie. W 1995 r. poszerzono go o województwa: koszalińskie, pilskie, poznańskie, leszczyńskie, legnickie i wałbrzyskie. Od 1999 r. w programie uczestniczyło 25 powiatów położonych najbliżej granicy z Niemcami (Kasprzyk 2004). W sumie program obejmował więc całe dzisiejsze województwa zachodniopomorskie i lubuskie, oraz obszerne fragmenty wielkopolskiego i dolnośląskiego.



Ryc. 1. Alokacja środków na *Regionalne Programy Operacyjne* (łącznie z RPO Polski Wschodniej) 2007-2013

Źródło: Obliczenia własne na podstawie www.mrr.gov.pl

W okresie działania programów przedakcesyjnych środki poszczególnych programów, np. SAPARD były alokowane na województwa w sposób nieproporcjonalny do liczby ludności, a w procedurach oceny projektów specjalne preferencje przysługiwały np. samorządom o najniższych budżetach (Śliwiński 2003). Podobnie wyglądała alokacja środków na lata 2007-2013 (ryc. 1). W regionie o najwyższej prealokacji możliwe do wykorzystania środki na głowę mieszkańca są ponad dwukrotnie wyższe niż w województwach, którym przyznano najmniej funduszy. Zgodnie z tą hipotezą, rozmieszczenie wykorzystania środków oddawałoby po prostu zróżnicowaną łatwość dostępu wynikającą z polityk formułowanych na szczeblu ponadregionalnym.

2.2.4. Hipoteza wcześniejszych doświadczeń

W poprzednim punkcie mówiliśmy o bezpośrednim wpływie zróżnicowanego dostępu na wykorzystanie środków unijnych. Czynniki ten oddziałuje jednak także w sposób pośredni. Tam gdzie fundusze zagraniczne były wcześniej dostępne łatwiej było o wykształcenie się doświadczenia niezbędnego do składania skutecznych aplikacji. Można się więc spodziewać, że obszary objęte w latach 90. XX w. programem STRUDER czy CROSSBORDER były w pewnym sensie nadal uprzywilejowane w pierwszych latach bieżącej dekady. Pogląd o wpływie wcześniejszych doświadczeń na wykorzystanie funduszy unijnych w bieżącej dekadzie pojawiał się już w literaturze dotyczącej rozwoju regionalnego (por. np. Gorzelak 2004, s. 324).

2.2.5. Hipoteza przywództwa i wizji rozwoju

Wykorzystanie środków z funduszy Unii Europejskiej wymaga wizji rozwoju i umiejętności przełożenia jej na konkretne, dobrze przygotowane wnioski. Z wielu wcześniejszych badań wynika, że o sukcesie w rozwoju lokalnym w dużym stopniu decyduje obecność mającego jasną strategię lidera, który jest popularny w społeczności lokalnej i umie mobilizować swoich zwolenników (por. Gorzelak, Jałowiecki 1998; Gorzelak *et al.* 1999; Gorzelak 2000; Swianiewicz, Herbst, Łukomska 2004). Badania przeprowadzone kilka lat temu w woj. lubelskim wykazały, że brak wizji rozwoju był częstą barierą utrudniającą dostęp do środków unijnych (Sobczak 2002).

Warto zwrócić uwagę, że od 2002 r. kiedy wprowadzono bezpośrednie wybory wójtów, burmistrzów i prezydentów miast, formalna pozycja lidera samorządu lokalnego uległa znacznemu wzmocnieniu. Z dostępnych badań wynika, że miało to przełożenie także na rzeczywiste zwiększenie roli lidera w formułowaniu i realizacji wizji rozwoju lokalnego (Swianiewicz, Klimska, Mielczarek 2004). Zjawisko to opisywane jest również w innych krajach europejskich, w których burmistrz wybierany jest w bezpośrednich wyborach (por. Magnier 2006).

Rzecz jasna jakość przywództwa jest cechą, która z trudem poddaje się pomiarowi za pomocą wskaźników ilościowych możliwych do zbadania np. w badaniu

ankietowym. Dlatego też ten czynnik będzie przede wszystkim przedmiotem naszej uwagi w analizie studiów przypadków. W sposób pośredni (i tylko częściowy) jakość przywództwa może być mierzona wskaźnikiem poziomu wykształcenia lidera politycznego samorządu.

2.2.6. Hipoteza stabilności politycznej

Ułatwieniem dla konsekwentnej realizacji wizji rozwoju lokalnego jest stabilność polityczna. Może się z tym wiązać większa zdolność do korzystania z zewnętrznych programów pomocowych. Z tego punktu widzenia obecność lidera, który stoi na czele władz samorządowych od dwóch czy więcej kadencji może być widziana jako korzystna. Wpływ stabilności politycznej na sprawność administracji rządowej był też potwierdzany w badaniach empirycznych (Coffe, Geys 2005). Do niedawna Polska była krajem, w którym stabilność polityczna w samorządach (w porównaniu z większością innych krajów europejskich) była bardzo niska (Swianiewicz, Klimska 2004). Wydaje się, że na stopniową zmianę tej sytuacji miało wpływ m.in. wprowadzenie bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Wzrost stabilności władz lokalnych widać też w wynikach wyborów samorządowych w 2006 r. Wśród 75 największych miast Polski znajdujemy 33 prezydentów, którzy w 2006 r. zostali wybrani już w pierwszej turze. Aż 32 z nich to osoby wybrane na kolejną kadencję. Jeśli chodzi o gminy wiejskie i małe miasteczka, stabilizacja taka nastąpiła na ogół już wcześniej. W 2006 r. w skali wszystkich gmin druga tura wyborów była potrzebna tylko w jednej trzeciej jednostek, a większość spośród wybranych w pierwszej turze to osoby wybrane na kolejną kadencję (Swianiewicz 2006). Oczywiście czasami stabilność była wynikiem braku alternatywnych elit, a nie dobrą oceną ekipy rządzącej, niemniej jednak z punktu widzenia realizacji spójnej, konsekwentnej polityki jest to zjawisko korzystne.

2.3. Ukryte źródła pasywności

Opisane powyżej hipotezy mają charakter bezpośredni. Warto zastanowić się nad głębszymi przyczynami wpływającymi np. na pojawianie się wyższej jakości przywództwa, albo na większą mobilizację społeczną w niektórych samorządach. Istotne jest także, że rozmieszczenie regionalne jednostek ze względu na ww. hipotezy nie jest przypadkowe ani równomierne. Te „czynniki głębsze” powodują, że większego natężenia pasywności i aktywności w wykorzystaniu środków unijnych możemy się spodziewać w różnych regionach.

2.3.1. Kapitał społeczny

Od kilkunastu lat dużą popularnością cieszy się literatura dotycząca „pozaekonomicznych czynników wzrostu gospodarczego”, odwołująca się do wpływu

doświadczeń historycznych i różnicowań o charakterze społecznym. Na poziomie makro rozumowanie takie prezentuje m.in. Landes (2000), a także Fukuyama (1997) oraz Harrison i Huntington (2003). Do spopularyzowania tej ścieżki myślenia (zwłaszcza w ujęciu regionalnym) najbardziej przyczyniła się jednak klasyczna praca Putnama (1993) na temat rozwoju regionalnego we Włoszech. Koncepcje te, mniej lub bardziej bezpośrednio, odwołują się do pojęcia kapitału społecznego. Wprawdzie bywają one także przedmiotem krytyki zarzucającej np. badaniom Putnama poważne błędy metodologiczne (por. Hadjimichalis 2006), ale przekonanie o wpływie kapitału społecznego na rozwój regionalny (a jeszcze bardziej lokalny) zakorzeniło się szeroko w literaturze naukowej. Zjawisko to w coraz większym stopniu dotyczy także literatury przedmiotu w Polsce².

Wychodząc od tych teorii możemy oczekiwać, że w miejscowościach, w których wyższy jest kapitał społeczny wyższa jest sprawność administracji samorządowej, co powinno się przekładać na większą skuteczność w pozyskiwaniu środków zagranicznych. Pojęcie *kapitału społecznego* zostało wprowadzone do obiegu naukowego przez Coleman (np. 1980) i Bourdieu (1985), a spopularyzowane przez Putnama. W prezentowanym opracowaniu nie ma miejsca na omawianie szczegółów definicyjnych³, zwróćmy więc uwagę tylko na kilka najważniejszych cech. Pojęcie *kapitału społecznego* nie odnosi się do jednostek, ale poprawia możliwości działania jednostek będących członkami danej społeczności. Według Coleman (1980) jest to zespół zasobów społeczno-strukturalnych w organizacji społecznej, które tworzą zasoby kapitału dla jednostki. Putnam rozróżnia dwa typy kapitału społecznego:

- wiążący (wykluczający) (*bonding*), w którym pojawiają się więzi w obronie interesów zamkniętej grupy;
- pomostowy (*bridging*), w którym pojawiają się zdolności do tworzenia gęstej, otwartej sieci wymiany społecznej.

Przykładem tego pierwszego może być to, co Banfield (1967) nazywał „amoralnym familizmem”, a Coleman i Bourdieu „negatywnym kapitałem społecznym” – więzi w ramach wąskiej grupy, które nie prowadzą do działań w interesie społeczności. Źródła innowacyjności będziemy poszukiwać tam, gdzie mamy do czynienia z kapitałem określanym jako „pomostowy”. Zgodnie z rozumowaniem Putnama (1993) czy Fukuyamy (1997) zakładamy, że ten rodzaj kapitału społecznego sprzyja sprawności administracji i innowacyjności działań władz lokalnych. Trzeba jednak zaznaczyć, że niektórzy autorzy (np. Trutkowski, Mandes 2005; Lowndess, Wilson 2000) przyjmują odwrotną logikę zależności przyczynowo-skutkowej, argumentując że postawa władz lokalnych może być źródłem wzrostu kapitału społecznego.

² Obszerny przegląd polskich badań dotyczących tego zagadnienia por.: Herbst (2008). Wpływ kapitału społecznego na sprawność instytucji samorządowych był przedmiotem bezpośrednich dociekań w opracowaniu Swianiewicz, Dziemianowicz, Mackiewicz (2000).

³ Z literatury polskiej można polecić pozycję: Trutkowski, Mandes (2005); a także Putnam (1993).

W swoich badaniach nad skutecznością polityki regionalnej Unii Europejskiej Leonardi (Leonardi, Nanetti 2003) podkreśla znaczenie trzeciego typu kapitału społecznego nazywanego przez niego kapitałem typu *linking* (łączącym). Pojęcie to odnosi do mechanizmu, który umożliwia społeczności lokalnej przełożenie kapitału pomostowego (*bridging*) na relacje z instytucjami politycznymi i w ten sposób na udział w produkcji dóbr publicznych. Leonardi uważa, że ten typ kapitału społecznego ma kluczowe znaczenie w kontekście rozwoju gospodarczego powiązanego z zarządzaniem polityką spójności Unii Europejskiej, ponieważ zapewnia związek między „instytucjami” (strukturami organizacyjnymi i politycznymi oficjalnie odpowiedzialnymi za realizację tych polityk) oraz „społeczeństwem obywatelskim” i lokalnymi partnerami gospodarczymi i społecznymi, którzy są w stanie przełożyć realizowane programy na rozwój trwały.

Jakie są jednak argumenty za tym, że obecność kapitału społecznego przyczynia się do poprawy działania władz samorządowych? Który z rodzajów kapitału społecznego ma największe znaczenie? Po pierwsze – podążając za rozumowaniem Putnama – kapitał społeczny typu pomostowego (*bridging*) wytwarza nawyki współpracy, a także umiejętność rozwiązywania konfliktów. Zmniejsza to niebezpieczeństwo niezdolności podejmowania decyzji i zwiększa efektywność realizowanych polityk, np. dzięki temu, że preferencje członków społeczności zmieniają się od egoistycznych do wspólnotowych. Po drugie, związane z kapitałem społecznym zaufanie zmniejsza koszty transakcji⁴, przyczyniając się do większej sprawności. Po trzecie, wyższy kapitał społeczny sprawia, że oczekiwania mieszkańców wobec władz samorządowych są wyższe, co mobilizuje je do bardziej sprawnego działania (Coffe, Geys 2005).

Duże znaczenie może też mieć kapitał łączący (*linking*), bo zwiększa zaufanie do procesu podejmowania decyzji przez władze publiczne, legitymizując w ten sposób prowadzone polityki (i zwiększając poparcie dla nich).

Mniej jasny jest związek między kapitałem typu wiążącego (*bonding*) i sprawnością instytucji. Trudno tutaj o wskazanie mechanizmu pozytywnego sprzężenia zwrotnego, ale w przypadku ubiegania się o środki z funduszy unijnych pewne znaczenie może mieć umiejętność mobilizacji grupy wobec aktorów postrzeganych jako zewnętrzni (inne gminy, region, władze centralne).

Hipotezę o związku kapitału społecznego z wykorzystaniem środków unijnych postawiła niedawno Bielecka (2006), jednak tezy tej nie poddała systematycznej weryfikacji.

Pojawia się pytanie, w jaki sposób zmierzyć w Polsce zróżnicowanie kapitału społecznego? Rzecz jasna pomiar jego zróżnicowania przestrzennego zdecydowanie wykracza poza ramy tej pracy, ale potrzebne jest przedstawienie przynajmniej kilku

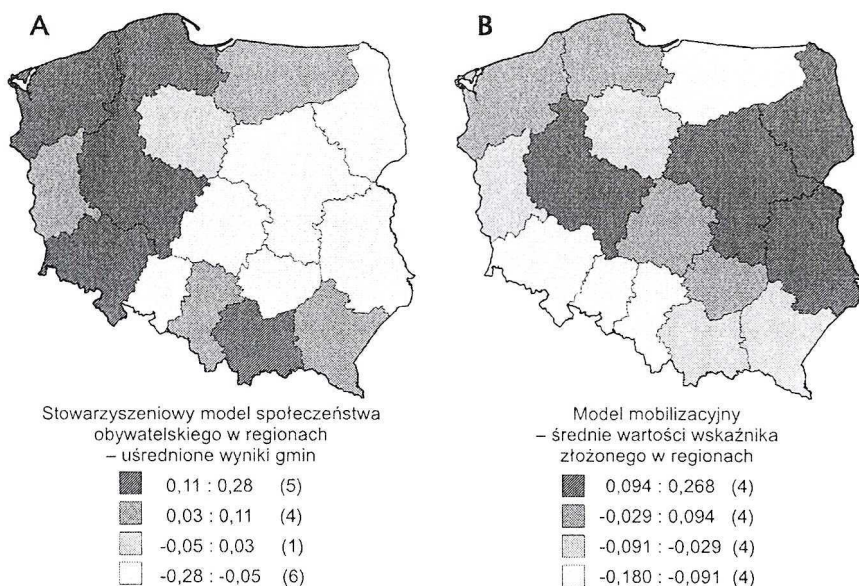
⁴ Dla ilustracji tej tezy można się posłużyć bardzo prostym przykładem porównania kosztów zawarcia umowy przez dwóch partnerów, w zależności od poziomu ich wzajemnego zaufania. W przypadku pełnego zaufania dodatkowe koszty prawie nie pojawiają się. W przypadku braku zaufania kontrahenci ponoszą koszty przygotowania umowy, porad prawników, gwarancji bankowych itp.

uwag. Istniejące badania w tym zakresie są nieliczne, a co więcej powielają na ogół bezkrytycznie wskaźniki stosowane w „klasycznych” opracowaniach (por. Herbst, Swianiewicz 2008). Najczęściej stosowane wskaźniki kapitału społecznego⁵ to poziom zaufania do innych ludzi, członkostwo w dobrowolnych organizacjach społecznych, frekwencja wyborcza. Wszystkie te wskaźniki wskazują na bardzo niski poziom kapitału społecznego w Polsce w porównaniu z innymi krajami europejskimi. Zaufanie do innych ludzi należy do najniższych w Europie, podobnie jak i zaufanie do polityków (Domański 2005), które można interpretować jako wskaźnik kapitału łączącego (*linking*). Grabowska i Szawiel (2001, s. 158) cytują badania, według których Polska odznacza się najniższym wskaźnikiem przynależności do organizacji pozarządowych spośród wszystkich krajów OECD. Niedawne badania *Eurobarometru* (2005) przynoszą podobne rezultaty – ze względu na członkostwo w organizacjach dobrowolnych Polska zajmuje 21 miejsce na 25 krajów Unii Europejskiej. Jednak według niektórych badaczy (Letki, Evans 2002; Howard 2003) w warunkach Europy Środkowo-Wschodniej członkostwo w organizacjach nie jest dobrym wskaźnikiem i należałoby badać, znacznie trudniej mierzalne, powiązania społeczne o charakterze nieformalnym.

Nieliczne są badania różnicowania regionalnego kapitału społecznego. Najbardziej popularny obraz odwołuje nas do różnicowań polityczno-historycznych i sugeruje, że najwyższego poziomu kapitału społecznego możemy się spodziewać w byłym zaborze pruskim (Wielkopolska), a najniższego w centralnej i wschodniej Polsce (były zabór rosyjski). Niektórzy badacze podkreślają też względnie wysoki poziom kapitału społecznego w południowo-wschodniej Polsce (historyczna Galicja), natomiast, jeśli chodzi o tereny przyłączone do Polski w 1945 r. opinie są niejednoznaczne. Bardziej systematyczną i pogłębioną odpowiedź oferuje Herbst (2005) wychodząc z teorii społeczeństwa obywatelskiego. Rozróżnia dwa typy organizacji związane z odmienną retoryką dyskursu. W rezultacie mówi o dwóch modelach społeczeństwa obywatelskiego – „stowarzyszeniowym” i „mobilizacyjnym” (z zadaniami ograniczającymi się do reprezentacji interesów swoich członków). Z pewnym uproszczeniem pierwszy możemy uznać za powiązany z kapitałem pomostowym (*bridging*), a drugi z wiążącym (*bonding*). Herbst pokazuje, że oba modele odznaczają się bardzo odmiennym różnicowaniem regionalnym, zależnym od peryferyjności położenia, rozpowszechnienia etosu mieszczańskiego i „zakorzenienia” społeczności lokalnych (ryc. 2).

Rozwinięciem tego samego rozumowania jest próba pomiaru dwóch głównych typów kapitału społecznego: pomostowego i wiążącego, pokazująca odmienny kształt różnicowania regionalnego (Herbst, Swianiewicz 2008). Najogólniej rzecz ujmując, kapitał pomostowy jest najwyższy w zachodniej Polsce, a wiążący we wschodniej Polsce. Według cytowanych badań woj. podlaskie odznacza się najwyższym w Polsce poziomem kapitału wiążącego, ale najniższym pomostowego. Najwyższy poziom kapitału

⁵ Należałoby dodać – kapitału typu *bridging*, ale większość badań empirycznych w Polsce w milczący niemal sposób zakłada, że jest to jedyna, warta uwagi, forma kapitału społecznego.



Ryc. 2. Zróżnicowanie regionalne rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce
A. Model „stowarzyszeniowego” społeczeństwa; B. Model „mobilizacyjnego” społeczeństwa
Źródło: Herbst (2005).

pomostowego został stwierdzony w woj. dolnośląskim, a najniższy poziom kapitału wiążącego w zachodniopomorskim. Tylko woj. wielkopolskie wyróżnia się wysokim (w porównaniu do średniej ogólnopolskiej) poziomem obu typów kapitału społecznego.

2.3.2. Historyczne uwarunkowania zróżnicowań regionalnych w Polsce

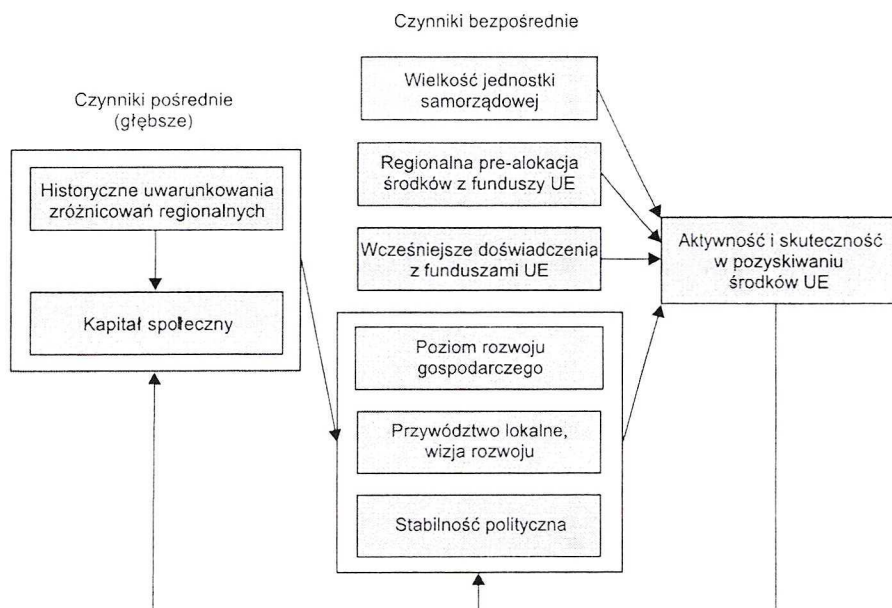
Rozważania na temat kapitału społecznego skierowały nas w stronę historycznych uwarunkowań różnic międzyregionalnych, które mają wpływ nie tylko na kapitał społeczny, ale na wiele zmiennych odnoszących się do – przywoływanego w omówionych wyżej hipotezach szczegółowych – rozwoju gospodarczego i zachowań społecznych. Oczywiście celem tego rozdziału nie jest wyczerpujące omówienie zróżnicowań regionalnych w Polsce (zwłaszcza, że dostępna literatura odnosząca się do tego zagadnienia jest bardzo bogata), ale wskazanie tylko najważniejszych wymiarów i mechanizmów tego zróżnicowania.

Niektórzy autorzy wskazują na źródła obecnych zróżnicowań sięgające nawet późnego średniowiecza (Mączak *et al.* 1999; Ignatowicz *et al.* 1996). Jednak jak zauważa Jałowiecki (1996), a także Szwarc (cyt. za Mączak *et al.* 1999); Ignatowicz *et al.* (1996); Chwalba (2000) czy Skodlarski (2000) największe znaczenie miał okres XIX-wiecznej industrializacji mający miejsce w okresie, kiedy terytorium Polski

znajdowało się w granicach trzech państw zaborczych. Jak pisze Jałowiecki (1996, s. 35): *ani uprzemysłowienie II Rzeczypospolitej ani „socjalistyczna industrializacja” nie zmieniły zasadniczo krajobrazu przemysłowego Polski.*

Badania procesów transformacji wskazują na zachodzące procesy polaryzacji, a nie zmniejszanie zróżnicowań międzyregionalnych (Dziemianowicz *et al.* 2000). Najszybciej rozwijają się duże aglomeracje miejskie, obszary położone wzdłuż najważniejszych szlaków komunikacyjnych oraz obszary zachodniej części kraju. Szczególnie krytyczna sytuacja występuje w tych regionach, gdzie nakładają się na siebie problemy gospodarcze i społeczne (tereny byłych państwowych gospodarstw rolnych, monokulturowe miasta przemysłu schyłkowego). Transformacja gospodarcza spowodowała otwarcie się polskiej gospodarki nie tylko na współpracę z krajami rozwiniętymi, ale także na światową konkurencję. Zwraca przy tym uwagę to, że inwestorzy zagraniczni lokując się w Polsce wybierają najatrakcyjniejsze miejsca, charakteryzujące się dogodną infrastrukturą komunikacyjną, siłą roboczą o wysokich kwalifikacjach, wysoką podażą nowoczesnych powierzchni biurowych itp. Tego typu ofertę mogą złożyć inwestorom przede wszystkim duże ośrodki miejskie. Oprócz dużych miast inwestorzy zagraniczni najchętniej lokalizują się w zachodniej Polsce (Dziemianowicz 1997; Domański 2001).

Historycznie uwarunkowane różnice międzyregionalne mają także wymiar odnoszący się do zachowań społecznych (Zarycki 1997; Baczyńska 1999; Bartkow-



Ryc. 3. Schemat wyjaśniający aktywność i skuteczność samorządów w pozyskiwaniu środków unijnych – podsumowanie hipotez

Źródło: Opracowanie własne.

ski 2003), mniej lub bardziej bezpośrednio powiązany z omawianym nieco wcześniej kapitałem społecznym.

2.4. Zarys modelu wyjaśniającego

Przedstawione rozważania sugerują, że zróżnicowanie aktywności i skuteczności w pozyskiwaniu funduszy europejskich przez samorządy zależy od wielu czynników. Dlatego główna hipoteza badawcza może być sformułowana w następujący sposób:

Pasywne zachowania władz samorządowych są konsekwencją splotu wielu czynników. Do najważniejszych z nich należy zaliczyć: cechy osobowościowe lokalnego lidera, cechy społeczności lokalnych, uwarunkowania historyczne, uwarunkowania ekonomiczne oraz doświadczenie w kontaktach międzynarodowych zdobyte w okresie transformacji.

Rozumując w kategoriach przyczynowo-skutkowych, czynniki te można podzielić na pośrednie i bezpośrednie (ryc. 3). Czynniki pośrednie oddziałują na różnego rodzaju współczesne charakterystyki społeczności lokalnych, te zaś wywierają wpływ na aktywność i skuteczność władz samorządowych.

Wśród czynników głębszych mamy historyczne uwarunkowania rozwoju, mające z kolei wpływ na obecny poziom kapitału społecznego. Te czynniki pośrednie oddziałują na dzisiejszy poziom rozwoju poszczególnych jednostek, a także na lokalne warunki polityczne (jakość przywództwa, stabilność polityczną). Kolejnymi czynnikami bezpośrednimi są warunki instytucjonalne, takie jak podział terytorialny kraju (i łącząca się z tym wielkość jednostek samorządowych), wcześniejsze możliwości zdobywania doświadczeń i obecna łatwość dostępu do środków unijnych (wynikająca z decyzji o alokacji środków, podejmowanych na poziomie kraju). Z kolei obserwowana obecnie skuteczność wykorzystania środków wywiera zwrotny wpływ zarówno na jakość kapitału społecznego, jak i na poziom rozwoju i reprodukcję lub wymianę przywództwa lokalnego.