



DOI:10.18276/sip.2016.46/1-27

Teresa Miś*

Uniwersytet Rzeszowski

ROLA FUNDUSZY I PROGRAMÓW UE W POPRAWIE JAKOŚCI KAPITAŁU SPOŁECZNEGO

Streszczenie

W opracowaniu podjęto próbę oceny roli funduszy i programów UE w poprawie jakości kapitału społecznego. Dane empiryczne pochodziły z badań ankietowych przeprowadzonych w 2014 roku, podmioty do badań zostały dobrane według założeń przyjętych w metodyce projektu finansowanego ze środków UE (*Program Współpracy Transgranicznej Polska–Słowacja 2007–2013*). Kapitał społeczny stanowi kluczową determinantę konkurencyjności regionów i obszarów wiejskich. Zasadniczo województwa Polski południowo-wschodniej, w których występują największe problemy rozwojowe, można uznać za teren, gdzie społeczność lokalna potrafi się zmobilizować i połączyć siły dla budowania kapitału społecznego, czego potwierdzeniem są dwa obliczone wskaźniki absorpcji.

Słowa kluczowe: kapitał społeczny, fundusze UE, instytucje, rozwój, regiony, obszary wiejskie, lokalne grupy działania

Wprowadzenie

Zasoby ludzkie pełnią podwójną funkcję w zrównoważonym rozwoju – po pierwsze stanowią zasób produkcyjny, będący elementem ładu społecznego, po

* E-mail: tmis@ur.edu.pl

drugie zaś kreują cele, sposoby i możliwości osiągnięcia tego rozwoju. Oprócz kapitału ludzkiego niezbędny jest także kapitał społeczny, zgromadzony w społeczeństwie w postaci instytucji, norm, wartości, zachowań, co tworzy podstawę do budowania relacji społecznych opartych na zaufaniu (Newton, 2001, s. 201; Fiedor, 2007, s. 35). Dla Polski bardzo istotnym zagadnieniem jest poprawa jakości kapitału ludzkiego i społecznego na obszarach wiejskich, dlatego też jest to najważniejszy cel strategii rozwoju obszarów wiejskich¹. Jakość kapitału społecznego stanowi istotny czynnik przyczyniający się do dywersyfikacji wiejskiej gospodarki, tworzenia nowych miejsc pracy, a to wymaga wsparcia (Davidsson, Honig, 2003, s. 321). Zważywszy na powyższe, za cel niniejszego opracowania uznano ocenę znaczenia funduszy i programów UE dla poprawy jakości kapitału społecznego na obszarach wiejskich. Materiały źródłowe do badań stanowiły dane GUS, ARiMR oraz badania ankietowe przeprowadzone w ramach projektu współfinansowanego przez UE w *Programie Współpracy Transgranicznej Polska–Słowacja w latach 2007–2013*². Nowym aspektem będzie zastosowanie pośredniej miary, jaką są wskaźniki absorpcji. Chodzi tutaj nie o liczby i kwoty, ale faktyczne efekty, czyli wartość dodaną, tworzoną na rzecz poprawy jakości kapitału społecznego w poszczególnych regionach kraju.

1. Kapitał społeczny i jego znaczenie w teorii ekonomii

Podjęmowana w opracowaniu problematyka ma swoje odniesienie w koncepcji nowej ekonomii instytucjonalnej, w tym teorii kosztów transakcyjnych. Ważnym aspektem jest również nawiązanie do teorii asymetrii informacji oraz teorii interesariuszy. Zawodność rynków związana jest z istnieniem monopolu, efektów zewnętrznych, asymetrii informacji i brakiem sprzężenia motywacji społecznych oraz pry-

¹ *Strategia Zrównoważonego Rozwoju Wsi, Rolnictwa i Rybactwa na lata 2012–2020*, MRiRW, Warszawa 2012.

² Projekt Nr PL-SK/KAR/IPP/III/124 współfinansowany ze środków EFRR w ramach PWT Polska–Słowacja 2007–2013, realizowany przez Uniwersytet Rzeszowski, Gminę Zarszyn i Stowarzyszenie Górna Olka ze Słowacji, w latach 2013–2014. Głównym celem było nawiązanie i pogłębianie bezpośrednich kontaktów między polskimi a słowackimi społecznościami i instytucjami. Badania ankietowe w zakresie poznania oceny kierunków rozwoju współpracy polsko-słowackiej przeprowadzono w pierwszym kwartale 2014 r. wśród 60 mieszkańców gmin przygranicznych po stronie polskiej i słowackiej.

watnych. Żeby temu zapobiec lub ograniczyć, niezbędna jest aktywność instytucji, w tym także państwa (Stiglitz, 2010, s. 229). W przypadku realizacji projektów finansowanych z programów UE takie sprzężenie oraz współpraca są niezbędne, ważne jest również uwzględnienie potrzeb interesariuszy. Według R.E Freemana (1984) teoria interesariuszy zakłada, że organizacje nie istnieją po to, aby osiągać swoje własne cele, ale po to, aby osiągać cele społeczeństwa. Koncepcja ta jest alternatywą dla regulacji rynkowych, ponieważ dzięki presji wywieranej przez interesariuszy korporacje implementują w swojej działalności wartości ważne dla interesariuszy (Buchholz, Rosenthal, 2004, s. 143).

Kapitał społeczny to element kapitału intelektualnego i często bywa rozważany w kontekście ekonomii instytucjonalnej. W literaturze akcentuje się, że kapitał ten obniża koszty transakcyjne i pozwala na łatwiejsze i bezpieczniejsze działanie (Moron, 2012, s. 27). Ma on wpływ na poprawę dobrobytu, czyli ekonomicznych warunków życia ludzi zamieszkujących dany obszar. Poziom kapitału ludzkiego i społecznego mieszkańców wsi i rozwój społeczno-gospodarczy obszarów wiejskich są wzajemnie uwarunkowane (Singh, 2009, s. 79). Kapitał społeczny – oznaczający zasoby umiejętności, informacji, kultury, wiedzy i kreatywności jednostek oraz związki między ludźmi i organizacjami – jest pomnażany dzięki zdolności instytucji do współdziałania (Kryk, 2008, s. 37). Kapitał ten obejmuje możliwość uzyskania wartości dodanej w wyniku odpowiednich relacji międzyludzkich. Jest on funkcją co najmniej trzech czynników: kapitału stosunków międzyludzkich, kapitału samoorganizacji i kapitału działania zbiorowego [$KSp = f(Sm, Sam, Dzzb)$] (Poskrobko, 2008, s. 93).

Według R.D. Putnama (2000) proces budowania kapitału społecznego należy rozumieć jako zwiększanie gotowości do współpracy, przejawiające się w tworzeniu i udziale w organizacjach dla realizacji wspólnych interesów. F. Fukuyama (2001) uznaje kapitał społeczny za umiejętność współpracy międzyludzkiej w obrębie grup i interesów dla osiągnięcia określonych celów bez ponoszenia dodatkowych kosztów. Brak zaufania w społeczeństwie powoduje pojawienie się skomplikowanych mechanizmów legislacyjnych, a to zwiększa koszty transakcji. Wśród propozycji odnoszących się do identyfikacji i pomiaru poziomu kapitału społecznego proponowanych, zarówno w literaturze, jak i przez Bank Światowy oraz OECD, można wymienić: przynależność do stowarzyszeń, aktywne uczestnictwo w akcjach na rzecz społeczności lokalnej, frekwencję wyborczą (Brol, 2008, s. 320). Z danych

zawartych w tabeli 1 wynika, że największy przyrost liczby organizacji w stosunku do liczby mieszkańców zanotowano w latach 2008–2012 w województwach mazowieckim, dolnośląskim, warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim. Z kolei najmniejszy przyrost nowych organizacji w przeliczeniu na mieszkańca odnotowano w województwach śląskim i świętokrzyskim.

Tabela 1. Niektóre wskaźniki związane z oceną poziomu kapitału społecznego

Regiony	Odsetek aktywnych organizacji i stowarzyszeń w 2012 r.	Przyrost liczby stowarzyszeń na 10 tys. mieszkańców w latach 2008–12	Odsetek osób działających na rzecz społeczności lokalnej w 2013 r.	Syntetyczny wskaźnik kapitału społecznego w 2015 r.
Dolnośląski	7,5	9,0	16,8	0,02
Kujawsko-Pomorski	5,0	8,4	12,3	-0,08
Lubelski	5,9	6,7	19,8	0,00
Lubuski	2,7	7,7	15,9	-0,04
Łódzki	6,6	6,1	12,9	-0,10
Małopolski	8,9	6,9	15,7	0,02
Mazowiecki	16,1	9,1	15,6	0,09
Opolski	2,7	7,0	26,1	0,00
Podkarpacki	6,1	6,7	19,1	0,06
Podlaski	3,2	6,4	15,5	-0,13
Pomorski	5,8	7,4	15,8	0,03
Śląski	8,4	5,1	13,1	0,02
Świętokrzyski	3,2	6,1	14,2	-0,05
Warmińsko-mazurski	3,8	8,4	7,9	-0,05
Wielkopolski	10,1	7,4	15,5	-0,01
Zachodniopomorski	4,0	8,1	12,4	-0,08
Polska	100,0	7,3	15,3	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie BDL GUS; *Podstawowe fakty o organizacjach pozarządowych. Raport z badania 2012*, Stowarzyszenie Klon/Jawor, Warszawa 2013, s. 32; *Diagnoza Społeczna 2015*, s. 510.

Największa aktywność osób działających na rzecz społeczności lokalnej w 2013 roku wystąpiła w Opolskiem, najmniejsza zaś w Warmińsko-mazurskiem (dwa razy niższa niż średnia krajowa i trzy razy niższa niż w Opolskiem). Najwyż-

sza jakość kapitału społecznego mierzona wskaźnikiem syntetycznym³ występuje w Mazowieckiem, Podkarpackiem i Pomorskiem. Z *Diagnozy Społecznej 2015* wynika, że istnieje dodatnia istotna zależność między wskaźnikiem jakości kapitału społecznego a ogólną jakością życia [$r=0,438$, $p<0,01$] (Czapiński, Panek, 2015, s. 335). Kapitał społeczny to wartości, które odpowiednio zarządzane mogą stworzyć wartość dodaną przez tworzenie nowej wiedzy, zmniejszanie kosztów poszukiwania informacji, lepsze wykorzystanie zasobów, podniesienie zdolności do innowacji (Bugdol, 2006, s. 120).

Podsumowując, należy stwierdzić, że kapitał społeczny wpisuje się w teorię nowej ekonomii instytucjonalnej, ponieważ przyczynia się do tworzenia więzi społecznych, zmniejsza koszty kooperacji między podmiotami, a także umożliwia dostosowanie się do zmieniających się warunków otoczenia. Należy tutaj również odnieść się do zjawiska synergii, czyli zależności między kapitałem społecznym a rozwojem społeczno-gospodarczym, przez poprawę jakości relacji i wspólne działania różnych instytucji, co jest szczególnie ważne w okresie programowania 2014–2020.

2. Fundusze i programy UE jako czynnik rozwoju kapitału społecznego

Pozycja konkurencyjna Polski jest niezadowolająca i aby ją polepszyć należy podjąć odpowiednie działania związane z rozwojem kapitału ludzkiego i społecznego, wykorzystując fundusze UE (Kryk, 2008, s. 52). Inwestycje w kapitał ludzki i społeczny były finansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) i obejmowały utworzenie nowych miejsc pracy (258 983 etatów) oraz z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności (EFRR i FS) – utworzono 152 458 nowych miejsc pracy, w tym 2,7% stanowiły etaty badawcze⁴. Ważnym programem UE mającym wpływ na poprawę jakości kapitału społecznego w latach 2007–2013 był *PO Europejskiej Współpracy Terytorialnej* (EWT), którego celem było rozwiązywanie problemów mieszkańców danego pogranicza i nawiązywanie sieci współpracy. Podejmowanie wraz z zagranicznymi partnerami wspólnych inicjatyw miało na celu podnoszenie

³ Wskaźnik kapitału społecznego jako synteza 8 wskaźników cząstkowych (*Diagnoza Społeczna 2015*, s. 335).

⁴ https://www.mr.gov.pl/media/14009/NSRO_miesieczna_grudzien_2015.pdf (18.01.2016)

atrakcyjności i konkurencyjności danych regionów. Efekty zakończonych projektów w ramach PWT Polski i Słowacji w latach 2007–2013 związane z poprawą jakości kapitału społecznego to m.in. zaangażowanie w projekty 1 805 partnerów, w tym 907 z Polski i 898 ze Słowacji, przy czym najważniejszym beneficjentem realizującym projekty były jednostki samorządu terytorialnego, ich związki i stowarzyszenia – 55%, następnie organizacje *non-profit* – 26% oraz jednostki administracji ustanowione przez państwo lub samorząd w celu zapewnienia usług publicznych – 19%. Mierzalnym efektem programu było także to, że ponad 25,5 tys. osób podniosło swoje kwalifikacje, biorąc udział w szkoleniach, warsztatach, wyjazdach studyjnych. Potwierdzeniem tego są również wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w trakcie realizacji projektu w ramach *PWT Polska–Słowacja 2007–2013*, z których wynika, że co trzeci badany uczestniczył w różnych formach podnoszenia wiedzy i kwalifikacji organizowanych w ramach projektu, przy czym najbardziej preferowaną były wyjazdy studyjne do przedsiębiorstw, gdzie uczestnicy sami mogli ocenić innowacyjne rozwiązania sfinansowane z programów UE. Z badań własnych wynika, że co piąty mieszkaniec pogranicza był członkiem organizacji (LGD, OSP, KGW, itp.)⁵ i brał udział w szkoleniach, seminariach i konferencjach organizowanych przez uczelnie wyższe, przy współpracy z samorządem i jednostkami *non-profit*. Jednocześnie badani wskazują na dość małą aktywność instytucji w przekazywaniu mieszkańcom gmin informacji, ponieważ blisko 2/3 z nich jako główne źródło informacji o obecnych i możliwych kierunkach rozwoju swojego regionu oraz współpracy transgranicznej zaznaczyło media i internet. Okazuje się, że mieszkańcy pogranicza Polski i Słowacji zdają sobie sprawę, jak ważne znaczenie ma podnoszenie umiejętności i kwalifikacji, ale jednocześnie zauważają występowanie wielu ograniczeń w korzystaniu z dofinansowania ze środków UE. Ponad 55% badanych wskazało na główną barierę jaką jest niekorzystna sytuacja finansowa lokalnych samorządów, 33% stwierdziło, że występują ogromne trudności biurokratyczne, zaś 16% uznało, że należy inwestować w kształcenie kadr związanych z zarządzaniem projektami.

Nową formą kapitału społecznego jest aktywność na rzecz społeczności lokalnej przez zaangażowanie w lokalne grupy działania (LGD) i wspólne realizowanie

⁵ LGD – Lokalna Grupa Działania, OSP – Ochotnicza Straż Pożarna, KGW – Koło Gospodyń Wiejskich

różnych inicjatyw przyczyniających się do poprawy jakości życia na obszarach wiejskich (Zajda, Kretek-Kamińska, 2014, s. 9). Do oceny stopnia i efektów przypisywania środków finansowych poszczególnym działaniom czy województwom można stosować różne metody, w tym skomplikowane modele optymalizacyjne oraz proste wskaźniki (Zawalińska, 2009, s. 239). W niniejszym opracowaniu proponuje się pośrednią miarę oceny znaczenia programów UE w poprawie jakości kapitału społecznego, jaką są wskaźniki absorpcji. Ukazują one faktyczny udział poszczególnych regionów w absorpcji środków finansowych w liczbie podpisanych umów (wskaźnik I) i kwocie wsparcia (wskaźnik II) w stosunku do ogółu w kraju. W przypadku oceny kapitału społecznego wzięto pod uwagę aplikowanie po wsparcie ze strony LGD – w ramach działań 421 i 431, czyli *wdrażanie projektów współpracy i funkcjonowanie LGD* realizowanych w osi czwartej PROW 2007–2013 oraz M 19.1 *wsparcie przygotowawcze* PROW 2014–2020. Wskazują one na jakość pracy LGD w zakresie pozyskiwania środków finansowych i zagranicznych partnerów na realizację działań mobilizujących endogeniczne zasoby dla tworzenia nowych miejsc pracy i budowania kapitału społecznego. Bardzo ważnym wskaźnikiem aktywności kapitału społecznego jest przynależność do lokalnych grup działania. Najwięcej LGD w skali kraju powstało i aktywnie działa w regionie Małopolski (tab. 2). Małopolska uplasowała się na pierwszym miejscu pod względem absorpcji środków na działania realizowane przez LGD, czego potwierdzeniem są obliczone wskaźniki absorpcji, których wartości w Małopolsce są najwyższe w skali kraju. W przypadku tych działań korzystnie wypadły również województwa świętokrzyskie i podkarpackie, czyli regiony o niskim poziomie społeczno-gospodarczego rozwoju obszarów wiejskich. Podobne tendencje, szczególnie w przypadku wypłaconej kwoty dofinansowania (wskaźnik absorpcji II) występują w latach 2014–2020.

Tabela 2. Struktura i aktywność LGD w latach 2007–2013 oraz 2014–2020

Regiony	Struktura (w %)	Wdrażanie projektów współpracy i funkcjonowanie LGD PROW 2007–2013		Wsparcie dla rozwoju lokalnego w ramach inicjatywy Leader, wsparcie przygotowawcze PROW 2014–2020	
		Wskaźnik absorpcji I*	Wskaźnik absorpcji II**	Wskaźnik absorpcji I*	Wskaźnik absorpcji II**
Dolnośląski	5,7	0,85	0,62	1,00	1,13
Kujawsko-pomorski	6,0	1,11	0,84	1,12	1,15
Lubelski	7,7	0,98	0,92	1,00	0,95
Lubuski	3,0	0,97	1,14	1,10	0,75
Łódzki	6,0	1,16	1,69	0,95	1,40
Małopolski	11,6	1,10	1,97	0,92	2,25
Mazowiecki	10,4	0,89	0,81	1,00	0,97
Opolski	3,6	0,93	0,75	0,92	1,16
Podkarpacki	9,2	0,89	1,59	0,95	1,14
Podlaski	4,8	0,95	0,59	0,78	0,57
Pomorski	4,8	0,79	0,66	1,13	0,82
Śląski	4,4	1,01	1,73	1,07	1,50
Świętokrzyski	5,3	1,15	1,89	1,08	1,36
Warmińsko-mazurski	3,9	0,91	0,56	0,95	0,44
Wielkopolski	9,2	1,00	1,12	1,13	0,98
Zachodniopomorski	4,4	1,24	0,52	0,98	0,45
Polska	100,0	-	-	-	-

*udział regionu w liczbie umów zawartych w ramach dział. 421 i 431/udział regionu w liczbie LGD

** udział regionu w kwocie umów zawartych w ramach dział. 421 i 431/udział regionu w powierzchni objętej przez LGD

Źródło: opracowanie własne na podstawie www.lgd.malopolska.pl/pliki/SieciLGD w Polsce; dane ARiMR 2007–2013 udostępnione 18.03.2016 r. (stan na 31.12.2015 r.); dane 2014–2020 stan na 29.02.2016 r.

Mierzenie wartości dodanej tworzonej przez LGD jest trudne i rzadko realizowane, bo nie może być wyrażone tylko liczbą złożonych wniosków.

Podsumowanie

Współcześnie konkurencyjność regionów, szczególnie tych z problemami rozwojowymi zależy od poprawy jakości kapitału społecznego, czego warunkiem jest pozyskiwanie dofinansowania z funduszy i programów UE, a tym samym odpowiednie działania instytucji. Badania ankietowe przeprowadzone w ramach projektu współpracy transgranicznej wykazały, że zaangażowanie instytucji i podejmowanie współ-

pracy przyniosło efekty w postaci pozyskania środków finansowych z programów UE na udział mieszkańców gmin w bezpłatnych szkoleniach i wyjazdach studyjnych. Mieszkańcy obszarów przygranicznych bardzo tej wiedzy potrzebują, dlatego też przed instytucjami stoi duże wyzwanie, szczególnie w nowym okresie programowania 2014–2020, ponieważ niezbędne jest jeszcze większe zaangażowanie i współdziałanie różnych instytucji dla upowszechniania wiedzy na rzecz wykorzystania technologii informacyjno-komunikacyjnych w działalności gospodarczej. Analiza wskaźników absorpcji wykazała duże zróżnicowanie regionalne. Najwięcej środków finansowych z programów UE w zakresie poprawy jakości kapitału społecznego pozyskują regiony Polski południowo-wschodniej.

Literatura

- Brol, R. (2008). Kapitał społeczny w gospodarce lokalnej. W: R. Brol (red.), *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Buchholz, R.A., Rosenthal, S.B. (2004). Stakeholder theory and public Policy: How governments matter. *Journal of Business Ethic*, No 51, 143–153.
- Bugdól, M. (2006). *Wartości organizacyjne. Szkice z teorii organizacji i zarządzania*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Czapiński, J., Panek, T. (red.) (2015). *Diagnoza Społeczna 2015. Warunki i jakość życia Polaków*. Warszawa: Raport, RMS.
- Davidsson, P., Honig, B. (2003). The role of social and human capital among nascent entrepreneurs. *Journal of Business Venturing*, nr 18(3), 301–331.
- Fiedor, B. (2007). Polski wzrost gospodarczy w kontekście współczesnych kontrowersji wokół teorii i polityki wzrostu. W: M. Klamut (red.), *Polityka ekonomiczna. Współczesne wyzwania*. Warszawa: PWN.
- Freeman, R.E. (1984). *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Boston: Pitman.
- Fukuyama, F. (2001). Social capital, civil society and development. *Third World Quarterly*, Vol. 22, No. 1, 7–20.
- Kryk, B. (2008). Konkurencyjność gospodarki a fundusze unijne na rozwój kapitału ludzkiego w Polsce. W: S. Pangsy-Kania, K. Piech (red.), *Innowacyjność w Polsce w ujęciu regionalnym: nowe teorie, rola funduszy unijnych i klastrów*. Warszawa: Wydawnictwo Instytut Wiedzy i Innowacji.

- Moroń, D. (red.) (2012). *Kapitał ludzki i społeczny: kreowanie i zarządzanie*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Newton, K. (2001). Trust, social capital, civil society and democracy. *International Political Science Review*, vol. 22. No. 2, 201–212.
- Poskrobko, B. (2008). Rola samorządów terytorialnych w kształtowaniu kapitału ludzkiego na potrzeby gospodarki opartej na wiedzy. *Optimum – Studia Ekonomiczne*, nr4(40), 93–108.
- Putnam, R.D. (2000). *Bowling Alone: the collapse and revival of American community*. New York: Simon and Schuster.
- Singh, K. (2009). *Rural development. Principles, Policies and Management*, SAGE Publications, India Pvt. Ltd., Third Edition.
- Stiglitz, J.E. (2010). *Freefall. Jazda bez trzymanki. Ameryka, wolne rynki i tonięcie gospodarki światowej*. Warszawa: PTE.
- Zajda, K., Kretek-Kamińska, A. (2014). *Wykorzystanie zasobów lokalnych grup działania*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Zawalińska, K. (2009). Instrumenty i efekty wsparcia Unii Europejskiej dla regionalnego rozwoju obszarów wiejskich. Warszawa: Wydawnictwo IRWiR PAN.

THE ROLE OF EU FUNDS AND PROGRAMS TO IMPROVE THE QUALITY OF SOCIAL CAPITAL

Abstract

In the paper an attempt was taken to assess the role of EU funds and programs to improve the quality of social capital. Empirical data come from survey research conducted in 2014 year, the research subjects were selected according to assumptions adopted in the methodology of the project financed from EU funds (Cross-Border Cooperation Programme Poland-Slovak Republic 2007–2013). Social capital is a key determinant of competitiveness of the regions and rural areas. Generally, Polish south-eastern provinces, where there are the greatest problems of development can be regarded as an area where local community can mobilize and join together to build social capital, which is confirmed by two calculated absorption rates.

Key words: social capital, EU funds, institutions, development, regions, rural areas, local action group

Kody JEL: O43, Z13