

Dorota Konopka, Julita Sitniewska

# Dysfunkcje administracji publicznej a kapitał społeczny

**Kapitał społeczny i zaufanie społeczne pełnią bardzo istotną rolę w funkcjonowaniu instytucji publicznych, stanowią istotę społeczeństwa obywatelskiego.**

W ostatnich latach pojęcie kapitału społecznego stało się niezwykle popularne, by nie powiedzieć wręcz modne. Według najprostszej definicji Nan Lin kapitał społeczny to: *zasoby zawarte w sieciach społecznych i używane przez ludzi w ich działaniach*<sup>18)</sup>. Ta jedna z wielu definicji świadczy o tym, że kryją się za tym pojęciem klasyczne dla socjologii tematy. Ponadto wielość definicji kapitału społecznego często doprowadza badaczy do pewnych nieścisłości przy analizowaniu przydatności teoretycznej i badawczej tego pojęcia.

Pierre Bourdieu stwierdził, że kapitał to „energia fizyki społecznej”. Ta metafora przywołuje na myśl podstawowe więzi społeczne: sieci społeczne, normy współdziałania i wzory zachowań, co wynika z zainteresowania Bourdieu przestrzenią społeczną. Kapitał społeczny określił on jako: *sumę zasobów, aktualnych i potencjalnych, które należą się jednostce lub grupie z tytułu posiadania trwałej, mniej lub bardziej zinstytucjonalizowanej sieci relacji, znajomości, uznania wzajemnego. To znaczy jest sumą kapitałów i władzy, które sieć taka może zmobilizować*<sup>2)</sup>.

To podejście (podobne znajdziemy w dorobku J. Colemana) akcentuje rolę ka-

pitau społecznego jako dobra prywatnego, ponadto widoczne są odwołania do teorii racjonalnego wyboru i teorii sieci społecznej (jest to rozumienie węższe). My natomiast w swoich rozważaniach posłużymy się i wykorzystamy szersze ujęcie (reprezentowane m.in. przez R. Putnama i F. Fukuyamę), według którego kapitał społeczny tkwi w charakterze i zasięgu zaangażowania osób w nieformalne sieci i formalne organizacje, gdzie szczególnie podkreślony jest jego normatywny wymiar oraz autoteliczna wartość relacji międzyludzkich. Nawiązuje to do koncepcji dobra wspólnego czy rozważań nad ładem społecznym<sup>30)</sup>. A najważniejsze jest to, że dysponentem kapitału społecznego w tym ujęciu jest społeczność, najczęściej lokalna.

Według Putnama kapitał społeczny jest zjawiskiem kulturowym i obejmuje obywatelskie nastawienie członków społeczeństwa, normy społeczne wspierające działania wspólne oraz zaufanie interpersonalne i zaufanie obywateli do instytucji publicznych. Zwiększa sprawność społeczeństwa, ułatwiając skoordynowane działania<sup>24)</sup>.

Jedną ze szczególnych cech kapitału społecznego (w jego szerszym rozumieniu) jest to, że stanowi zwykle dobro publiczne, a nie prywatne. Należy jednak zauważyć, że narzucone z góry sieci relacji nie stanowią kapitału społecznego.

Nie ma tego charakteru się narzucona na przykład przez powiązania w organizacji biurokratycznej, w korporacji, itp. Aby pełnić funkcję kapitału społecznego, sięć musi być budowana oddolnie, dobrowolnie i spontanicznie. *Tak jak i inne postaci kapitału, kapitał społeczny jest produktywny, umożliwia bowiem osiągnięcie pewnych celów, których nie dałoby się osiągnąć, gdyby go zabrakło. (...) Na przykład grupa, której członkowie wykazują, że są godni zaufania i ufają innym, będzie w stanie osiągnąć znacznie więcej niż porównywalna grupa, w której jest brak zaufania*<sup>2)</sup>.

Potwierdza to tezę, że wśród różnych typów stosunków społecznych, te które przesiąknięte są zaufaniem, mają największy potencjał jako środki pomagające w uzyskiwaniu celów, są więc zasobem najcenniejszym. Poleganie na nieformalnym kapitale społecznym (np. na „koneksjach”), zwłaszcza w sferze publicznej, może podważać wiarę w bezstronność instytucji publicznych i zniekształcać ich funkcjonowanie w postaci korupcji, klientelizmu oraz przenoszenia zasobów publicznych w prywatne ręce. Problem polega na tym, że w kapitał ludzki można inwestować indywidualnie, natomiast w kapitał społeczny indywidualnie inwestować się nie da. Po pierwsze, jak twierdzi Putnam, jest on zależny od rozciągniętego w czasie procesu historycznego formującego wspólnotę obywatelską, a po drugie, w tym historycznym procesie ogromną rolę odgrywa to, co dzieje się w przestrzeni publicznej: w polityce, szkole, w samorządach, na ulicy, w urzędach, a co w dużej mierze zależy od elit, zwłaszcza od polityków<sup>24)</sup>.

Większość form społecznego kapitału, takich jak zaufanie, jest tym co A. Hirschman nazywa zasobami moralnymi – to jest zasobami, których ilość raczej wzrasta, niż maleje w trakcie używania i które znikają, jeśli nie są używane<sup>10)</sup>. Zaufanie społeczne jest zatem kluczowym i najważniejszym elementem kapitału

społecznego. Jest ono niezbędne w życiu nowoczesnych społeczeństw, z uwagi na ich rosnącą złożoność, coraz szersze obszary niepewności i dominację ryzyka<sup>13)</sup>. *Zaufanie to oczekiwanie, które rodzi się w zbiorowości na temat regularnego, uczciwego i kooperującego zachowania innych członków wspólnoty, w oparciu o wspólnie uznane normy*<sup>7)</sup>. Jest stanem świadomości oznaczającym redukcję niepewności<sup>4)</sup>. Istotą zaufania są mocne przewidywania korzystnych intencji drugiej strony. W społeczeństwie „wysokiego zaufania” wytwarza się i następnie umacnia „kultura zaufania”, a więc normatywny ideał ufności. Ludzie są pod presją, aby ufać innym i aby być wiarygodnymi wobec innych. W tym sensie zdolność do obdarzania innych zaufaniem staje się cechą ludzkich zbiorowości, kapitałem kulturowym, z którego jednostki czerpią, podejmując różne działania. Kręgi zaufania i wiarygodności poszerzają się, a kręgi nieufności i niewiarygodności ulegają redukcji. Fukuyama stwierdza, że: *dobrobyt społeczeństw, jak również ich możliwości konkurencji z innymi, są wzmacniane przez jedną, powszechną cechę kulturową: poziom zaufania istniejący w danym społeczeństwie*<sup>7)</sup>.

Kapitał społeczny, a zwłaszcza zaufanie społeczne, pełnią bardzo ważną rolę w funkcjonowaniu instytucji publicznych. Zaufanie do państwa i jego instytucji określa się jako zaufanie publiczne, albo zaufanie wertykalne<sup>29)</sup>. Działalność instytucji publicznych opiera się przede wszystkim na niewypowiedzianej wprost umowie społecznej. Ludzie mają zaufanie do instytucji i ich przedstawicieli, którzy podejmują przewidywalne decyzje. Ludzie nie stają się bardziej ufni z powodu życia w demokratycznym państwie. Raczej ufni ludzie sprawiają, że demokracje lepiej funkcjonują, z bardziej efektywną biurokracją, wymiarem sprawiedliwości i mniejszą korupcją<sup>24)</sup>.

## Skutki społeczne patologii organizacyjnej

Dokonując analizy działań administracji publicznej, należy zwrócić uwagę na **patologie związane z intuicyjnie rozumianym mechanizmem dysfunkcji**. Podjęto próby zastosowania do administracji publicznej szerzej ujętego pojęcia patologii społecznej, i mieszczącego się w jej ramach patologii organizacyjnej (struktur organizacyjnych<sup>27)</sup>).

Według A. Podgóreckiego: *patologia społeczna jest to ten rodzaj zdarzenia, ten typ instytucji, ten typ funkcjonowania jakiegoś systemu społecznego czy wreszcie ten rodzaj struktury jakiegoś systemu społecznego, który pozostaje w zasadniczej, nie dającej się pogodzić sprzeczności ze światopoglądowymi wartościami przyjętymi w danej grupie społecznej*<sup>23</sup>). Natomiast jednym z rodzajów patologii społecznej jest patologia organizacji (struktur organizacyjnych), których najwyraźniejszymi przejawami są biurokracja (biurokratyzacja), korupcja, nepotyzm, nadużywanie władzy<sup>11</sup>). Ale również, na co zwrócił dodatkowo uwagę Podgórecki w swoim katalogu ocen dysfunkcjonalności organizacji: przerosty więzi nieformalnych, rytualizm i formalizm<sup>23</sup>).

W odniesieniu do administracji nie można zapomnieć również o dysfunkcjach, które bezpośrednio dotyczą przepisów i wynikających z nich norm. *Prawo dysfunkcjonalne to prawo niespełniające kojarzonych z nim społecznych i organizacyjnych funkcji, przepisy, którym od dobra wspólnego bliższe są – oblekane w szaty dóbr wspólnych – partykularne, egoistyczne interesy*<sup>9</sup>). Zatem, nie istnieją organizacje bez prawa, dysfunkcje prawa są dysfunkcjami również organizacyjnymi. A. Habuda wyróżnia dysfunkcje prawa, które pogarszają stan prawa jako instrumentu ograniczającego zachowania niewłaściwe z punktu widzenia wymogów demokratycznego państwa prawnego. Są to:

- Przerosty formalizacji: przelegalizowa-

nie, przeinstruowanie, multiplikacja przepisów.

- Nieracjonalnie skonstruowane instytucje prawne.
- Blankietowe przepisy, niewiele regulujące.
- Nieskutecznie działające instytucje odpowiedzialne za stosowanie prawa.
- Niekonstytucyjne prawo.
- Prawo w roli instrumentu wykorzystywanego do zamykania ust i ograniczenia wolności mediów.
- Partykularyzm w stosowaniu i interpretowaniu prawa.

Dysfunkcje stanowią nieodłączny element funkcjonowania organizacji oraz wynikają z psychologii działania w niej jednostki (elementy pokusy, itd.). Pojawiają się także w okresie transformacji systemowych. Wówczas owa dysfunkcjonalność związana jest z problemem dostosowania się organizacji do nowego ładu, a także ze zmianą mentalności i rutyny, która nie tylko została zainicjowana przez nowe prawo, ale nowe potrzeby otoczenia, już nie w roli „petenta”, lecz „klienta”. Przeprowadzenie przez ten okres dostosowawczy administracji publicznej wiąże się z wymianą starej kadry, ustawicznym kształceniem nowej oraz stosowaniem wobec niej funkcji motywacyjnej w pracy.

We współczesnym społeczeństwie wszelkie dysfunkcje organizacyjne zdecydowanie negatywnie wpływają na jednostkę, która żyje i otoczona jest różnymi instytucjami. Wszelkie zachowania społeczno-patologiczne występujące w administracji mogą w różny sposób wpływać na zaufanie, więzi społeczne oraz dobro wspólne społeczeństwa. Często przybierają one postać zachowań, których konsekwencją jest spadek wiarygodności oraz utrata zaufania do instytucji publicznych. W społeczeństwach o niskim poziomie zaufania dominuje kultura cynizmu, nieufności i wszechogarniająca podejrzliwość, prowadząca nieuchronnie do destrukcji społeczeństwa. Syndrom nieufności

utrudnia funkcjonowanie społeczeństwa na różne sposoby: niszczy ludzką podmiotowość, skłania do zachowań zrutyinizowanych, konformistycznych, a przede wszystkim powoduje upadek kapitału społecznego, sprzyja izolacji i atomizacji. Ponadto wszelka nieufność wywołuje postawy obronne, wrogie stereotypy i ksenofobie<sup>28</sup>. „Kultura nieufności” oddziałuje zwrotnie, wzmacniająco, na patologie strukturalne, które przyczyniły się do jej powstania. Co więcej, wzmacnia jeszcze stan anomii normatywnej (chaosu), nieprzejrzystości i tajemniczości organizacji społecznej, niestabilności porządku społecznego, arbitralności władzy oraz bezsilności w egzekwowaniu praw i obowiązków.

### Dysfunkcje administracji publicznej

Jednym z najważniejszych zachowań dewiacyjnych występujących w administracji jest przestępczość korupcyjna<sup>25</sup>. Korupcja określana jest najczęściej jako przyjmowanie lub żądanie przez pracownika instytucji administracji publicznej korzyści majątkowej lub osobistej, w zamian za wykonanie czynności urzędowej lub za naruszenie prawa. Zwięźle określa to zjawisko definicja Banku Światowego: Korupcja – to nadużywanie publicznego urzędu dla prywatnego zysku<sup>15</sup>. Korupcja jako zachowania dewiacyjne stanowi naruszenie obowiązków wynikających ze statutu urzędnika państwowego czy samorządowego. Zjawisko to pojawia się szczególnie często tam, gdzie mamy do czynienia z jednej strony z fakultatywnym systemem podejmowania decyzji, z drugiej – z brakiem możliwości skutecznej kontroli tego procesu. Do szeroko rozumianej korupcji zaliczymy również takie zjawiska jak faworyzacja i protekcja (nepotyzm, kumoterstwo, poplecznictwo czy klientelizm), które mogą opierać się na powiązaniach rodzinnych, środowiskowych i politycznych. Koszty ekonomicz-

ne i społeczne korupcyjnych zachowań są niewspółmiernie wysokie w stosunku do korzyści, jakie towarzyszą stronom biorącym udział w tym procederze.

Dysfunkcjonalność administracji doprowadza w konsekwencji do degradacji moralnej struktury społeczeństwa, naruszając społeczne zaufanie i obniżając zasoby kapitału społecznego. Należy zwrócić uwagę, iż warunkiem rozwoju społeczeństwa są sieci więzi moralnych łączących po pierwsze obywateli wzajemnie ze sobą, po drugie obywateli ze swoimi wybranymi reprezentantami, i po trzecie – reprezentantów, ich organizacje, partie polityczne między sobą. Najbardziej podstawową z tych więzi jest zaufanie, warunek wszelkiej współpracy.

Ogólnie można przyjąć, że dysfunkcje w administracji publicznej występują w następujących obszarach:

- Obszar relacji urząd – społeczeństwo i obywatel.
- Obszar relacji urzędnik – urząd organu, w którym jest zatrudniony.
- Obszar relacji między różnymi sferami władzy publicznej.
- Obszar dysponowania publicznymi środkami finansowymi i majątkiem publicznym.
- Obszar stosunku administracji publicznej do swych własnych patologii.

Powyższe obszary różnorodnych dysfunkcji ukazują nieudolność, brak właściwej troski i uczciwości w wykonywaniu zadań publicznych, tworząc typowe zjawisko tzw. złej administracji<sup>12</sup>.

Wszelkie nieprawidłowości w funkcjonowaniu administracji obniżają zaufanie do procedur formalnych i przyczyniają się do stosowania rozwiązań nieformalnych, ale przede wszystkim stwarzają zagrożenie dla zaufania publicznego<sup>16</sup>.

Zaufanie w Polsce jest dzisiaj fatalne na różnych poziomach. To kryzys zaufania jest głównym powodem tego, że w porównawczych, światowych rankingach demokracji sytuujemy się na dalekim 46

miejscu, w kategorii „demokracji ułomnych”, nie tylko za krajami demokracji tradycyjnych, historycznie zakorzenionych, ale i za naszymi sąsiadami ze wschodniej Europy. Za to w rankingach korupcji, nepotyzmu, klientelizmu – lokujemy się niedaleko od szczytu, blisko niektórych krajów afrykańskich. Ułomne funkcjonowanie demokracji, korupcja, nepotyzm, klientelizm – to nie są przyczyny kryzysu zaufania lecz jego skutki. Pojawiają się jako funkcjonalne substytuty zaufania, wtedy gdy go brakuje.

Nieufność tworzy się w warunkach anomii, niepewności, nieciągłości, nieprzejrzystości w życiu społecznym. Obecny katastrofalny stan nieufności społecznej jest efektem ogromnych zmian społecznych i kulturowych, jakich polskie społeczeństwo doznało po roku 1989. Bagaż doświadczeń z okresu realnego socjalizmu i kreowanego wizerunku *homo sovieticus* absolutnie nie przystawał do zasad wolnego rynku, wolnej polityki i pluralistycznej kultury. Szczególnie należy zwrócić uwagę na zachwiania stabilności, trwałości i jednolitego stosowania prawa, które zarówno w fazie legislacji, jak i jurysdykcji, staje się niekiedy terenem dowolnych politycznych manipulacji, i bywa różnie interpretowane.

Nieufność wiąże się z negatywnymi oczekiwaniami na temat przyszłych poczynań innych (z przewidywaniem wrogich, szkodliwych, nikczemnych działań), i zakłada postawę obronną, poprzez unikanie działań, dystansowanie się od tych którym nie ufamy<sup>29</sup>). Dzieje się tak wtedy gdy mamy podstawy sądzić, że przedstawiciele instytucji publicznych nie będą działać w interesie społeczeństwa, albo gdy będą działać przeciwko naszym interesom. Elity polityczne wraz z instytucjami powinny demonstrować na czym polega kooperacja, kompetencja i sprawność działania dla wspólnego dobra. Władza powinna być wzorem szerokiego, w skali makro, społeczeństwa obywatelskiego,

zorganizowanego w siatkę różnych organizacji. Nie przyczyniać się do utrwalania podziału na „my” i „oni” (władza). Dysfunkcje administracji publicznej mogą wynikać z dysfunkcji państw, których władze mają charakter polityczny, a zatem kierują się także w swoich działaniach interesem partyjnym. Czy zatem próba odbudowy zaufania polega jedynie na obietnicach prowadzenia „taniego państwa”, ze zmniejszaniem biurokracji, aby dać tymi hasłami znak, iż pamięta się o naprawianiu tych relacji?

Przykładem prób zmian myślenia na temat nieefektywnego (dysfunkcyjnego) działania administracji publicznej w sferze działań organizacji, jest choćby implementacja *NPM (New Public Management)* w samej instytucji. Nie chodzi tu jedynie o zwiększenie samej efektywności pracy urzędników, ale poprzez nią pobudzenie ich do głębszej refleksji i uelastycznienie ich działań. Rozliczanie urzędnika z wykonanego zadania, to nie jak dotąd wywiązanie się przez niego z pracy w ramach sztywnej siatki godzin, ale jej realizacja przynosząca społeczeństwu wymierne korzyści. Urzędnik w konsekwencji staje się w pewnym stopniu menedżerem danego działania. Odpowiedzialność jest tu w pełni personalna, świadczy także o zaangażowaniu i rzeczywistym wysiłku pracy. Zmiana jakościowa działania w tym ujęciu na pewno powoduje zmiany jakościowe w podejściu do funkcjonowania administracji, jako dbającej o wspólne dobro a nie własne interesy.

Trend ów jest widoczny nie tylko w literaturze naukowej, ale dyskusja o nim przeniosła się na łamy publicystyki. Jak zauważył M. Król, nie potrzeba już nam charyzmatycznych rządzących, prawdziwych przywódców, a raczej dobrych menedżerów potrafiących sprawnie zarządzać<sup>14</sup>). *NPM* jako forma działania administracji publicznej nie jest wystarczającym narzędziem do tworzenia kapitału społecznego. Elcock utrzymuje, że po-

trzebni są nam obecnie bardziej liderzy niż menedżerowie<sup>5)</sup>. Ponieważ w samej istocie bycia liderem zawarte jest nie tylko umiejętne zarządzanie, ale także predyspozycja do jednoczenia wspólnoty. Ponownie, jak widać, odnosimy się do filozofii uaktywnienia pracowników administracji, oddania im większej odpowiedzialności w miejscu pracy, co jest niczym innym jak tworzeniem sfery społeczeństwa obywatelskiego na poziomie instytucjonalnym. Zatem działania samych rządzących, jak zwrócono uwagę wyżej, zmierzać mają do oczyszczenia z dysfunkcyjnych objawów działania organizacji, jaką jest niewątpliwie administracja publiczna, tworząc przykład działań urzędnika-obywatela.

Odmawiając zaufania tym, którzy na zaufanie powinni zasługiwać, przynosimy szkody sobie i innym. Nieracjonalne obawy paraliżują działania jednostek, przekreślają szanse potencjalnie korzystnych interakcji, ograniczają spontaniczne, otwarte i swobodne kontakty z innymi. Prowadzą do izolacji i powstawania dystansu. W makroskali społecznej kumulacja nieufności może prowadzić do rosnącej atomizacji, rozbicia więzi społecznych, a wreszcie nawet do kryzysu wspólnot. Bezpodstawna i nieuzasadniona nieufność okazuje się dysfunkcyjna nie tylko dla partnerów, ale przede wszystkim dla całego społeczeństwa.

Nieufność wobec dwóch stron jest wynikiem przede wszystkim braku interakcji w sensie komunikacyjnym. Mimo dwudziestu lat funkcjonowania demokracji w Polsce, władze nadal często zapominają o tym ważnym czynniku budowy zaufania. Jest to dysfunkcyjność niewątpliwie występująca w krajach zaczynających funkcjonować w warunkach demokracji. Problem organizacji i implementacji dobrego systemu komunikacyjnego: obywatel-władza nie dotyczy jedynie prawnych rozwiązań, takich jak dostęp do informacji publicznej, przejrzystość życia publicznego, lecz takiej organizacji działań, aby

obie strony miały wiedzę na swój temat. Pograżone w niewiedzy społeczeństwo, brak przejrzystości polityki, świadczą albo o ignorancji wobec potrzeb społeczeństwa, albo o nadmiernej wierze w zaufanie do administracji. Brak informowania lub zbyt późne informowanie stało się kategorią administrowania. Nie sprawdza się nastawienia opinii publicznej wobec działań władzy w wymiarze ponad- i lokalnym. O ile sprawniej przebiegałoby administrowanie, gdyby uważnie słuchano przysłowiowego „głosu ludu”, lub prowadzono politykę informacyjną skutecznie lobbując za kontrowersyjnymi rozwiązaniami.

Nie wystarczy zatem powołanie teleinformatycznego portalu w postaci Biuletynu Informacji Publicznej (BIP), zakładanie stron internetowych przez instytucje administracji publicznej, lub wydawanie prasy na temat działania tych instytucji. Ludzie związani z pierwszym sektorem powinni nauczyć się prowadzić dobrą politykę informacyjną<sup>8)</sup>. Uświadomienie potrzeby takiego działania przez przełożonych lub osoby odpowiedzialne za komunikację jest istotne. W tym względzie czynnikiem ludzki często zawodzi.

W świecie w którym liczy się przede wszystkim sprzedaż, kiedy odbiorca wszelkich usług jest przyzwyczajony do otrzymywania komunikatu, a nie nastawiony na jego wyszukiwanie, administracja powinna być szczególnie czuła na tworzenie dobrych interakcji. Protesty społeczne wobec inicjatyw władzy na różnym szczeblu, np. budowy nowej infrastruktury, likwidacji placówek edukacyjnych w małych miejscowościach, ukazują złą komunikację. Większe instytucje administracji publicznej posiadają już działy komunikacyjne czy *public relations*, zajmujące się budowaniem zaufania wobec instytucji. Gorzej wygląda to na poziomie gminnym<sup>33, 34)</sup>.

Dysfunkcyjność administracji publicznej stała się poniekąd przyczyną działań organizacji kontrolnych (*watchdogs*).

Pytanie, czy bez dysfunkcyjności mielibyśmy do czynienia w naszym państwie z tak wielkim rozwojem sektora trzeciego, którego większość działań zmierza do przedstawiania rozwiązań jak ma sprawnie działać administracja publiczna, lub sprawowania nad nią obywatelskiej kontroli? Czy bez tego negatywnego aspektu funkcjonowania administracji publicznej jako instytucji mielibyśmy o czym pisać? Nie. Znane powiedzenie Churchilla o demokracji jako złej formie ustrojowej, ale jednak najlepszej spośród istniejących, wyjaśniać może nie tylko same dysfunkcje systemu, ale i działających w nim instytucji. Stąd możliwości audytu nie tylko w ramach systemu kontroli administracji, ale poza nim, dzięki konstytucyjnym prawom obywateli, w formie petycji, skarg, raportów, a nawet badań naukowych. Pomysł sondażu deliberatywnego<sup>6)</sup>, jako metody rozwiązywania problemów w komunikacji władzy z otoczeniem, czy elementu sondującego opinie, jest szczególnie nowym narzędziem dobrego administrowania i rozwoju partycypacji obywatelskiej<sup>31)</sup>.

Projekt społeczny 2012 jest właśnie takim przykładem inicjatywy społecznej naukowców i studentów Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego, przygotowującym społeczność lokalną do Euro 2012 w Polsce w porozumieniu z samorządami i rządem RP<sup>35)</sup>. Aktywne włączenie obywateli w kształtowanie polityki przez władze, próba angażowa-

nia w proces powstawania dokumentów strategicznych osób i podmiotów, których te dokumenty bezpośrednio dotyczą, to budowanie kapitału społecznego. Partycypacja społeczna stwarza obywatelom poczucie, że chodzi o realne współdziałanie i wymianę doświadczeń, wówczas ich zaangażowanie rośnie, co zwiększa zaufanie.

Dysfunkcyjność administracji uderza nie tylko w podstawy funkcjonowania państwa, lecz skutkuje również brakiem zaufania obywatela do instytucji państwowych i samorządowych, oraz obniża zasoby kapitału społecznego. Ponadto narusza społeczne zaufanie wpływając negatywnie na jego rozwój oraz na jakość życia jednostek i społeczeństw. Doprowadza do społecznej dezorganizacji, oznaczającej stan zakłócenia równowagi społecznej, czego przejawem jest osłabienie, na różnych poziomach, wszelkich więzi społecznych. Zdolność do obdarzania innych zaufaniem powinna być cechą ludzkich zbiorowości, kapitałem kulturowym, z którego jednostki czerpią, podejmując różne działania. Administracja publiczna uczy się cały czas w jaki sposób obniżyć dysfunkcyjność działania organizacji i ludzi w niej pracujących. Nie są to jedynie próby podejmowane przez same instytucje. Naprzeciw problemom jej funkcjonowania wychodzi także społeczeństwo obywatelskie. Jak widać jest ono też w dużej mierze inicjatorem odbudowywania kapitału społecznego.

### Bibliografia:

1. Bourdieu P., Wacquant L.J.D., *Zaproszenie do socjologii refleksyjnej*, Oficyna Wydawnicza, Warszawa 2001, s. 105.
2. Coleman J., *Foundations of Social Theory*, Harvard University Press, Cambridge 1990.
3. Cygielska K., *Przegląd teorii*, [w:] *Zagadnienia patologii społecznej*, A. Podgórecki (red.), PWN, Warszawa 1976.
4. Domański H., *Spółczeństwa europejskie. Stratyfikacja i systemy wartości*, Scholar, Warszawa 2009, s. 143.
5. Elcock H., *Management is not enough. We need a leadership*, "Public Policy and Administration", nr 15, 2000, s. 15-28.
6. Fishkin J., *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*, Oxford University Press, Oxford 2009.
7. Fukuyama F., *Zaufanie: kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, PWN, Warszawa 1997, s. 7, 26.

8. Grochem o ścianę...? *Polityka informacyjna samorządów terytorialnych*, Regulska J. (red.), wyd. II, Wydawnictwo Samorządowe FRDL, Warszawa 1997.
9. Habuda A., *Prawo jako instrument ograniczenia patologii w demokratycznym państwie prawnym*, [w:] *Patologie w administracji publicznej*, P.J. Suwaj, D.R. Kijowski (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 58, 61-69.
10. Hirschman A., *Against Parsimony; Three Easy Ways of Complicating Some Categories of Economic Discourse*, [in:] *Trust; Making and Breaking Cooperative Relations*, Gambetta D. (ed.), Blackwell, Oxford 1988, s. 85.
11. Kieżun K., *Cztery jeźdźcy apokalipsy polskiej biurokracji*, „Kultura” 2000, nr 3/630.
12. Kmiecik Z., *Ogólne zasady prawa i postępowania administracyjnego*, Wydawnictwo Szkolne PWN, Warszawa 2006, s. 24.
13. Konopka D., *Zachowania patologiczne społecznie i dewiacyjne w administracji a zaufanie*, [w:] *Patologie w administracji publicznej*, P.J. Suwaj, D.R. Kijowski (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
14. Król M., *Pochwała nijakości*, „Wprost”, nr 40, 2010 s. 268.
15. Kudrycka B., Dębicki M., *Etyczne administrowanie. Wyzwanie dla samorządu terytorialnego*, Muncypium SA, Warszawa 2000, s. 21.
16. Kurczewski J., Łaciak B. (red.), *Korupcja w życiu społecznym*, ISP, Warszawa 2000.
17. Merton R.K., *Teoria socjologiczna i struktura społeczna*, PWN, Warszawa 2002, s. 258.
18. Nan L., *Social Capital; Theory of Social Structure and Action*, Cambridge University Press, Cambridge 2001, s. 25.
19. Nabatchi T., *Addressing Citizenship and Democratic Deficits: The potential of Deliberative Democracy for Public Administration*, „The American Review of Public Administration” 40(4), s. 376-399.
20. Osborn D., Gaebler T., *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, wyd. II, Media Rodzina, Poznań 2005.
21. *Patologie w administracji publicznej*, P.J. Suwaj, D.R. Kijowski (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
22. Pilipiec S., Szreniawski P., *Socjologia administracji*, Verba, Lublin 2008.
23. Podgórecki A., *Patologia działania instytucji*, [w:] *Socjotechnika. Funkcjonalność i dysfunkcjonalność instytucji*, Podgórecki A. (red.), Książka i Wiedza, Warszawa 1974, s. 24-25, 67.
24. Putnam R., *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, Znak, Kraków 1995, s. 168, 177.
25. Shim D.C., Eom T.H., *Anticorruption effects of information communication and technology (ICT) and social capital*, „International Review of Administrative Science”, 75 (99), 2009, s. 99-116.
26. Sitniewska J., *Rola mediów lokalnych w przypadku braku polityki informacyjnej (studium przypadku)*, [w:] *Władza, media, polityka*, Gierula M. (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2006.
27. Stefaniuk M., *Prawne i pozaprawne kryteria oceny patologii w administracji publicznej*, [w:] *Patologie w administracji publicznej*, P.J. Suwaj, D.R. Kijowski (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 163.
28. Sztompka P., *Socjologia. Analiza społeczeństwa*, Znak, Kraków 2006, s. 323-324.
29. Sztompka P., *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Znak, Kraków 2007, s. 337, 246.
30. Theiss M., *Znaczenie pojęcia „kapitał społeczny”*, [w:] *Kapitał społeczny*, L. Frąckiewicz, A. Rączaszka (red.), Katowice 2004, s. 12.
31. *Udział obywateli w tworzeniu polityk publicznych. Wybór praktyk zagranicznych*, Boni Z., Rościszewska E. (red.), Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 2010.
32. Uslaner E.M., *Zaufanie strategiczne i zaufanie normatywne*, [w:] Sztompka P., Boguni-Borowska M. (red.), *Socjologia codzienności*, Znak, Kraków 2008.
33. <http://www.proto.pl/artykuly/info?itemId=22907> (20.10.2010).
34. [http://www.proto.pl/PR/Pdf/art\\_rafal\\_przech.pdf](http://www.proto.pl/PR/Pdf/art_rafal_przech.pdf) (20.10.2010).
35. [www.ps2012.pl](http://www.ps2012.pl) (23.10.2010).

---

Dr **Dorota Konopka**, Zakład Socjologii i Komunikacji Społecznej, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej im. Stanisława Staszica w Białymstoku.

Dr **Julita Sitniewska**, Zakład Socjologii i Komunikacji Społecznej, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej im. Stanisława Staszica w Białymstoku.