



## JAKOŚĆ RZĄDZENIA USŁUGAMI PUBLICZNYMI, KAPITAŁ SPOŁECZNY A SPOŁECZNO-KULTUROWE ZRÓŻNICOWANIE UNII EUROPEJSKIEJ

THE QUALITY OF GOVERNANCE OF PUBLIC SERVICES,  
SOCIAL CAPITAL AND THE SOCIO-CULTURAL DIVERSITY OF  
THE EUROPEAN UNION

*Janusz Hryniewicz\** 

— ABSTRAKT —

Celem badań było pokazanie, w jaki sposób historyczne podziały krajów i regionów Unii Europejskiej (katolicy – protestanci, wschód – zachód, północ południe) wiążą się z kapitałem społecznym i jakością rządzenia usługami publicznymi przez administrację publiczną. Kapitał społeczny znacznie silniej wpływa na jakość rządzenia (EQI) niż zasoby finansowe. Najwyższy poziom jakości rządzenia i kapitału społecznego obserwujemy w Europie Północno-Zachodniej, najniższy w Europie Środkowo-Wschodniej. Od roku 2010 jakość usług publicznych i korupcja w Europie Środkowo-Wschodniej się poprawiają (z wyjątkiem Polski i Węgier), a w Południowej pogarszają (z wyjątkiem Włoch). W Europie Północno-Zachodniej obniżyła się jakość usług publicznych, najsilniej we Francji. W obszarze jakości rządzenia i kapitału społecznego największą moc różnicującą ma podział na podział na wschód – północny zachód, podział północ – południe ma mniejsze

— ABSTRACT —

The aim of the paper is the analysis of impact of the historically shaped socio-cultural divisions of the European Union on social capital and quality of governance (EQI) in the context of the distribution of public services. Social capital is more important for quality of governance than financial resources. The highest level of social capital and quality of governance is observed in North-West Europe, the lowest in Central East Europe. Since 2010, the quality of public services and corruption have improved (except Poland and Hungary), and in South Europe it has worsened. In North-West Europe, the quality of services has deteriorated, most severely in France. Division East–North West is of greater significance for social capital and quality of governance than affiliation to catholic-protestant cultural circles and North–South division.

\* Uniwersytet Warszawski, Instytut Ameryk i Europy.

znaczenie. Podział katolicy – protestanci nadal jest widoczny.

**Słowa kluczowe:** jakość rządzenia; kapitał społeczny; usługi publiczne; podziały historyczne

**Keywords:** quality of governance; social capitals; public services; historical divisions

## CEL BADANIA I SPOSÓB JEGO REALIZACJI

Celem badań jest pokazanie, w jaki sposób historyczne podziały krajów i regionów Unii Europejskiej (katolicy – protestanci, wschód – zachód, północ – południe) wiążą się z kapitałem społecznym i jakością rządzenia usługami publicznymi przez administrację publiczną. Zaprezentowane badania są inspirowane koncepcjami nastawionymi na wyjaśnienie efektywności gospodarczej i administracyjnej przez odwołanie się do czynników społeczno-kulturowych – jednym z nich jest kapitał społeczny. Prezentacja wyników badań będzie prowadzona w ramach odpowiedzi na trzy pytania badawcze wyprowadzone z przeglądu literatury przedmiotu.

Międzynarodowe badania kapitału społecznego operowały tą zmienną zagregowaną na poziomie krajowym. W ramach prezentowanych badań dokonano dopasowania regionów Europejskiego Sondażu Społecznego do regionów Unii Europejskich NUTS 2 i uzyskano wiedzę o rozkładzie kapitału społecznego w 178 regionach. Dzięki temu udało się dodać do wiedzy na temat dotychczas badanych związków między kapitałem społecznym a jakością rządzenia liczbowe rozstrzygnięcie, co silniej wpływa na jakość rządzenia: zasoby finansowe czy kapitał społeczny. Ponadto zaprezentowana zostanie ocena dynamiki zmian wskaźnika jakości rządzenia (EQI) i jego najważniejszych komponentów (jakości usług i korupcji) w badanych grupach regionów UE, w latach 2010–2021. Zwieńczeniem analiz będzie ocena doniosłości społecznej podziału katolicy–protestanci oraz wschód–zachód, północ–południe. Rezultaty badań opisano w postaci zestawień tabelarycznych i równań regresji.

## JAKOŚĆ RZĄDZENIA I JEJ WSKAŹNIKI

Nowa polityka zarządzania administracją publiczną (New Public Management) dość powszechnie wdrożona w USA i Europie zalecała wprowadzenie mechanizmów rynkowych, prywatyzację usług publicznych, a zwłaszcza

**wprowadzenie wskaźników liczbowych mierzących efektywność dostarczanych ludności usług publicznych** (McLaughlin, Osborn and Ferlie, 2002) (Swianiewicz, 2015).

I tak np. w latach 90. amerykańskie przedsiębiorstwa dość intensywnie wdrażały różnego typu innowacje oraz programy poprawy jakości. Okazało się jednak, że wiele firm, które swoje cele strategiczne utożsamiły z jakością, zostało wylimowanych z rynku. Późniejsze analizy wykazały, że konstrukcja programów poprawy jakości powinna być poprzedzona systematycznymi i reprezentatywnymi badaniami nad oczekiwaniami klientów co do cech produktu lub usługi i ich satysfakcji ze spełnienia tych oczekiwań (na podst. Hryniewicz 2000). Sformułowanie to pokazuje, jak wiele wspólnego mają ze sobą zachowania klientów i zachowania ludzi oceniających rządy czy władze lokalne. Podobnie jak w przypadku firm, celowość działań administracyjnych powinna być poddana werdyktowi opinii publicznej.

Naprzeciw tym oczekiwaniom wychodzi europejski indeks jakości rządzenia – EQI przeznaczony do badania regionów UE. Wskaźnik EQI mierzy opinie ludności na temat usług publicznych w zakresie edukacji, służby zdrowia oraz egzekwowania prawa. Każdą z tych dziedzin poddano ocenie pod kątem bezstronności, korupcji i jakości. I tak np. na wskaźnik jakości usług publicznych składają się oceny jakości usług oświatowych, zdrowotnych i policji, w taki sam sposób uzyskano wskaźniki korupcji i bezstronności. Wskaźnik EQI jest syntezą jakości, korupcji i bezstronności (na podst. Charon, Lapuente, 2018, s. 12). Wyniki badań są agregowane na poziomie regionalnym. Badania prowadzono w latach 2010–2021. Badaniami objęto wszystkie regiony Unii Europejskiej NUTS 2, w każdym uzyskano opinie od co najmniej 400 osób.

## SPOŁECZNO-KULTUROWE ZRÓŻNICOWANIE PRZESTRZENI UNII EUROPEJSKIEJ. KATOLICY – PROTESTANCI, WSCHÓD – ZACHÓD, PÓŁNOC – POŁUDNIE

Wraz z ugruntowaniem się podziału Europy na część katolicką i protestancką oraz po politycznym usankcjonowaniu (w 1648 r.) tych różnic, utrwał się również kulturowy podział Europy. Już Max Weber (1984) odnotował różnice osiągnięć gospodarczych obu tych kręgów kulturowych. Nieco później Emil Durkheim zwrócił uwagę na społeczno-kulturowe różnice środowisk katolickich i protestanckich, którym towarzyszyły różnice komfortu psychicznego (na podst.

Durkheim, 1975). W pracy D. Tracy'ego (Tracy, 1982) znajdujemy, że dominujący w każdym z tych wyznań pogląd o relacji między Bogiem a światem ludzkim jest odmienny i inaczej profiluje skłonności poznawcze i wartościujące. Przekonania te fundują coś w rodzaju świadomości pierwotnej, (preconscious), która nadaje znaczenie światu zewnętrznemu i w ten sposób narzuca sposoby postępowania. Współczesne badania pokazują, że różnice te nadal są widoczne (Hryniewicz, 2015, s. 97–105).

Badacze z kręgu ekonomii instytucjonalnej uważają, że zasadnicza różnica między Europą Wschodnią i Zachodnią polega na relatywnie większej zbieżności szlacheckiego monopolu gospodarczego i politycznego w Europie Wschodniej. Najlepszym wskaźnikiem tych odmienności jest obecność pańszczyzny. W opinii cytowanych dalej autorów różnice gospodarczo – polityczne zaczęły się uwidocznić w XIV w., a później zaczęły się wzmacniać – w XVI i XVII w. i nadal są widoczne (Acemoglu, Robinson, 2014, s. 126 i nast.). Badania procesów długiego trwania (od średniowiecza do końca XIX w.) dokonane przez Ferdynanda Braudela pokazują kilkusetletnią trwałość instytucji i wzorów zachowań w krajach śródziemnomorskich (Braudel, 1999). W Europie Środkowo-Wschodniej o ciągłości społeczeństw w nowożytnej historii stanowi zapóźnienie gospodarcze, które w tym regionie jest procesem długiego trwania (Sosnowska, 2004, s.19). Zdaniem węgierskich badaczy te historyczne doświadczenia są na tyle trwałe, że ujednolicają instytucje i zachowania ludzi zamieszkujących wschodnią część Europy (Konrad, Szelenyi, 1979). Neofolwarczne wzory zachowań, jak np. duży dystans władzy, skłonności autokratyczne (Mączyński, 1998), nieufność, bierność pracowników, kolektywizm, niechęć do mechanizmów rynkowych są nadal widoczne w zachowaniach i praktykach organizacyjnych krajów Europy Środkowo-Wschodniej (Hryniewicz, 2015, 89 i nast.).

W ostatnich latach coraz częściej mówi się o zróżnicowaniu na północ i południe Europy. Różnice te sięgają bardzo głęboko w historię europejską. Wszystko zaczęło się w czasach cesarstwa rzymskiego, kiedy zaznaczył się wyraźny podział na cywilizowane ziemie południowoeuropejskie, które pozostawały dość długo pod panowaniem Rzymu, i barbarzyńską północ Europy. Trwało to bardzo długo, jak bowiem pisze Henryk Samsonowicz (1999), jeszcze na początku XV w. sytuacja gospodarcza i cywilizacyjna południa Europy była korzystniejsza niż północy. Zaczęło się to zmieniać wraz z pojawieniem się reformacji i narodzinami kapitalizmu. Do powstania nowego ustroju walenie przyczynił się protestantyzm, a zwłaszcza jego kalwińska odmiana (Samsonowicz, 1999, s. 116 i nast.).



dla kultur kolektywistycznych), który jest głównym czynnikiem obniżającym jakość rządu (Charron, Lapuente, 2013).

Jak mają się te ustalenia do opisu funkcjonowania administracji publicznej? Z badań Putnama wynika, że efektywność funkcjonowania administracji publicznej jest silnie skorelowana z szeroką ponadrodzinną mobilizacją społeczną i że załączki kultury sprzyjającej mobilizacji społecznej pojawiły się już w średniowieczu (Putnam, 1995). Na mobilizację społeczną składają się: stowarzyszenia dobrowolne, partie polityczne, media lokalne, zaufanie do innych ludzi, zaangażowanie w sprawy publiczne, postawy otwartości intelektualnej i umiejętności współdziałania. Dla opisu tych zjawisk używa się także terminów: **ponadrodzinną samoorganizacją społeczną i kapitał społeczny** (Putnam, 1995; Fukujama, 1997). Upowszechnienie tzw. kultury zaufania sprzyja kooperacji, mobilizacji społecznej, innowacyjności, obniża koszty transakcyjne i zwiększa konkurencyjność (Sztompka, 2016, s. 309).

Przekształcanie kapitału społecznego w użyteczne działania zależy od dwu czynników. Pierwszy to upowszechnienie etycznego nakazu analizy krytycznej „nie ma nic tak świętego, co by mogło się uchylić od tego badania dokonującego (krytycznej) kontroli i przeglądu, a nie znającego żadnych wyjątków na autorytet osoby” (Kant, 2001, s. 479). Drugi to stan instytucji, mogą one ip.. utrudniać głoszenie wyników analizy krytycznej i zmniejszać liczbę ludzi skłonnych do ich wspierania. Im więcej ograniczeń, tym mniejsze szanse na wykorzystanie kapitału społecznego na rzecz użytecznych działań.

Mobilizacja społeczna to szerokie uczestnictwo w życiu publicznym polegające na zainteresowaniu i udzielanie poparcia projektom politycznym w oparciu o racjonalne i etyczne motywacje. Duża ilość organizacji pozarządowych, relatywnie silne partie polityczne oraz wolne media wytwarzają klimat „trwałej analizy krytycznej”. Konkurencyjne wobec administracji partie i organizacje pozarządowe krytykują posunięcia władz, zaś sojusznicy ich bronią. W efekcie demokratyczne władze administracyjne znajdują się pod trwałą presją, zmuszającą do poszukiwania efektywnych metod zarządzania i zniechęcającą do korupcji. **Tym, czym dla przedsiębiorstw jest konkurencja rynkowa, tym dla organizacji administracyjnych jest szeroka ponadrodzinną samoorganizacją społeczną, pluralizm i rywalizacja grup interesu.** Im większe jest natężenie tych zjawisk, tym większy jest potencjał analizy krytycznej i jej siła sprawcza.

Zastanówmy się teraz nad dobrorem wskaźników kapitału społecznego. Problem ten był przedmiotem analiz badaczy australijskich. Badania przeprowadzono w 5 różnych społecznościach, w oparciu o 68 zmiennych mających

związek z kapitałem społecznym. W efekcie analizy czynnikowej okazało się, że najlepszymi wskaźnikami są: partycypacja społeczna, zdolność jednostki do planowania i inicjowania działań oraz zaufanie (Onyx, Bullen, 2000).

W tym artykule termin **kapitał społeczny będzie identyfikowany przez: aktywne uczestnictwo w organizacjach pozarządowych, wiary we własną zdolność do uczestniczenia w polityce oraz zaufanie do instytucji i innych osób.**

## PYTANIA BADAWCZE I BAZY DANYCH

W trakcie interpretacji wyników badań posłużymy się współczynnikiem humanistycznym. Tego typu metodologia badawcza polega na analizie zjawisk społecznych tak, jak są one postrzegane i wartościowane przez ludzi. Przekonania te są dla ludzi faktami społecznymi, na których opierają swoje działania (Znaniecki, 2010). I tak np., jeżeli ludzie twierdzą, że jest korupcja, to, niezależnie od tego jaka jest prawda, pogląd ten kształtuje ich postawy w innych dziedzinach, np. stosunek do administracji, rządu itp. Oczywiście jest, że skuteczność administracji publicznej w dostarczaniu usług zależy od wielkości zasobów finansowych. Z tego względu sprawdzimy, co lepiej wyjaśnia jakość rządzenia – wskaźniki kapitału społecznego czy zasobów finansowych.

Zaprezentowane wcześniej rozważania upoważniają do sformułowania następujących pytań badawczych:

1. Na czym polega związek kapitału społecznego i zasobów finansowych administracji publicznej z jakością rządzenia?
2. Jak zmienił się wskaźnik jakości rządzenia (EQI) i jego najważniejsze komponenty (jakość usług i korupcja) w trzech grupach państw UE w latach 2010–2021 i jakie kraje odchylają się od tendencji wewnątrzgrupowych?
3. Jak wygląda związek kapitału społecznego z historycznymi podziałami przestrzeni europejskiej i który z nich ma największe znaczenie różnicujące?

### ***Bazy danych***

Obliczenia dotyczące pierwszego pytania badawczego przeprowadzono w oparciu o dane pochodzące ze zbioru *The European Quality of Government Index 2021* (Charon i inni, 2021). Badania zrealizowano w regionach UE,



w każdym, co najmniej, 400 respondentów. Liczebność zbioru – 129 991, do obliczeń zastosowano wagi: design, poststratification. Analizy kapitału społecznego i podziałów historycznych wykonano na zbiorze Eurostatu regionów UE (Eurostat Regions 2019), do którego dodano wartości wskaźników kapitału społecznego w regionach, uzyskane w European Social Survey (ESS Round 6–8). Liczebność zbioru 111 230. Do obliczeń zastosowano wagi design oraz population size. Incydentalnie wykorzystano także wyniki badań World Value Survey (Haerpfer i inni, 2021).

### Na czym polega związek kapitału społecznego i zasobów finansowych administracji publicznej z jakością rządzenia?

W opisanych dalej równaniach regresji PKB per capita pełni rolę zmiennej identyfikującej zasoby administracji publicznej. Trafność tego wskaźnika wynika stąd,

**Tabela 1.** Model regresji. Zmienna zależna – jakość rządzenia (EQI) w regionach europejskich NUTS 2 a wskaźniki kapitału społecznego oraz PKB per capita. Standaryzowane współczynniki regresji

Zmienne zagregowane na poziomie NUTS 2	Model 1		Model 2		Model 3	
	Współczynniki standaryzowane beta	Istotność	Współczynniki standaryzowane beta	Istotność	Współczynniki standaryzowane beta	Istotność
Zaufanie do ludzi i instytucji (parlament, prawo, policja, politycy, partie)			.454	<.001	.443	<.001
Aktywne członkostwo w NGO			.140	.11	.130	.18
Zaufanie do własnych umiejętności uczestnictwa w polityce			.399	<.001	.406	<.001
PKB (PPS per capita) w regionach NUTS 2.	.362	<.001			.027	.529
R <sup>2</sup> adjusted*100%	13,2		76,4		75,8	
N = 178						

**Źródło:** obliczenia własne na podstawie połączonych zbiorów (ESS round 6-8), (Eurostat – regions 2019), (Charron et al. 2019).



że bardzo wysoko koreluje z wydatkami na oświatę  $r = 0,905$  i służbę zdrowia  $r = 0,931$  (obliczenia własne na podst. Teorell i inni, 2018).

PKB wyjaśnia 13,2% wariacji EQI (model 1), natomiast wskaźniki kapitału społecznego 76,4% (model 2). Dodanie PKB do kapitału społecznego nie zwiększa procentów wyjaśnionej wariacji, a znaczenie PKB staje się nieistotne statystycznie (model 3). Wśród wskaźników kapitału społecznego największe znaczenie mają: zaufanie do ludzi i instytucji oraz własnych umiejętności uczestnictwa w polityce. Z równań wynika, że relatywnie duże zasoby finansowe i mały kapitał społeczny mogą skutkować nieproporcjonalnie niską jakością rządzenia i odwrotnie, relatywnie wysoki poziom jakości rządzenia można uzyskać przez uzupełnienie małych zasobów finansowych dużym kapitałem społecznym. I tak np. w Katalonii PKB per capita PPS wynosi 33,2 tys. Euro, wskaźnik zaufania do ludzi – 3,51 a EQI ma wartość ujemną (-0,70). W biedniejszym regionie Valenciana (PKB = 24,5 tys. euro) wyższemu wskaźnikowi zaufania 4,33 towarzyszy o wiele wyższa jakość rządzenia EQI = +0,283 (obliczenia własne na podst. (Charron i inni 2020) oraz (Charron i inni 2021). Związek kapitału społecznego i zasobów finansowych administracji publicznej z jakością rządzenia polega na tym, że kapitał społeczny znacznie silniej niż PKB wpływa na jakość rządzenia. Skutkuje to tym, że w przypadku podobnych zasobów finansowych dwu regionów, ich wzrost znacznie poprawi jakość rządzenia w regionie o wyższym kapitale społecznym. Jeżeli kapitał społeczny jest bardzo niski, to w myśl modelu 3 szanse poprawy są statystycznie nieistotne.

### **Jak zmieniał się wskaźnik jakości rządzenia (EQI) i jego najważniejsze komponenty (jakość usług i korupcja) w trzech grupach państw UE, w latach 2010-2021, i jakie kraje odchylają się od tendencji wewnątrzgrupowych?**

Zamieszczona niżej tabela pokazuje, że najwyższą jakość rządzenia (EQI) notujemy w regionach Europy Północno-Zachodniej. W Europie Południowej w roku 2021 jakość rządzenia była wyraźnie niższa niż w 2010, mimo wyraźniej poprawy po 2017 r. Z kolei w Europie Środkowo-Wschodniej jakość rządzenia ulegała systematycznej poprawie do 2017 r., a potem uległa pogorszeniu, niemniej jest wyższa niż w roku 2010.

Najwyższe oceny jakości usług publicznych notujemy w Europie Północno-Zachodniej, ale w roku 2021 wskaźnik jest niższy niż w 2010. W Europie Południowej jakość usług publicznych systematycznie się pogarszała, ale po 2017 uległa poprawie. Zasadniczy wkład w tą poprawę mają Włochy, gdzie w roku 2013 wskaźnik jakości miał wartość (-1,147) a w 2021 (-0,593).

**Tabela 2.** Zmiany opinii na temat jakości usług publicznych oraz korupcji w ich dystrybucji w trzech grupach regionów europejskich. Wartości standaryzowane.

Rok	Europa Środkowo- Wschodnia			Europa Południowa			Europa Północno- Zachodnia		
	EQI	Jakość	Korupcja	EQI	Jakość	Korupcja	EQI	Jakość	Korupcja
2010	-0,998	-0,942	-0,935	-0,231	-0,243	-0,197	0,918	0,915	0,868
2013	-0,881	-0,853	-0,869	-0,338	-0,355	-0,305	0,945	0,860	0,947
2017	-0,764	-0,743	-0,714	-0,483	-0,319	-0,634	0,888	0,803	0,912
2021	-0,885	-0,975	-0,803	-0,366	-0,144	-0,474	0,932	0,823	0,919

**Źródło:** obliczenia własne na podstawie (Charron i inni, 2021).

W Europie Północno-Zachodniej administracja publiczna jest relatywnie najmniej skorumpowana. W Europie Południowej korupcja systematycznie rosła do 2017 r. Po 2017 r. korupcja trochę zmalała głównie z powodu poprawy sytuacji w regionach włoskich i greckich, ale i tak jest wyższa niż w 2010 r. Najwyższy poziom korupcji panuje w Europie Środkowo- Wschodniej, ale tendencja jest malejąca, mimo pewnego załamania w 2017 r. **Pod względem jakości rządzenia najsilniej wyodrębnionym obszarem jest Europa Północno-Zachodnia. Różnice między Europą Południową a Środkowo-Wschodnią są wyraźnie mniejsze.**

Zobaczmy teraz, jakie kraje odchylają się od tendencji wewnątrzgrupowych. W Europie Północno-Zachodniej krajem problemowym jest Francja. W latach 2010 – 2018 skumulowane wydatki na usługi publiczne stanowiły we Francji 11,51% ogółu wydatków rządowych, w Niderlandach – 11,0%, Wielkiej Brytanii – 11,30, Niemczech – 12,44% (obliczenia własne na podst. Teorell i inni, 2021). W trzech ostatnich krajach wskaźnik jakości usług ma wartość ponad 0,9. We Francji ocena jakości usług publicznych była w 2013 r. rażąco niska na tle ww. krajów, a mimo to do roku 2021 zmniejszyła się ponad dwukrotnie z 0,558 do 0,235. Na tle społeczeństw o podobnych zasobach francuskie aspiracje co do jakości usług wydają się trochę zawyżone. Analiza pytań sondażowych o neurotyzm<sup>2</sup> we Francji pokazała jego o wiele większe natężenie niż w pozostałych krajach Europy Północno-Zachodniej (obliczenia własne na podst. ESS Round 6-8). Prawdopodobnie z tego powodu nieuchronne niedociągnięcia usług publicznych bardziej frustrują ludzi we Francji niż w innych krajach tej grupy.

<sup>2</sup> Niepokój, zdołowanie, bezsenność, podenerwowanie, smutek, brak sił.

W Europie Środkowo-Wschodniej w dwu krajach (Polska, Węgry) uwidoczniło się współwystępowanie ograniczeń dla upowszechniania wniosków z analizy krytycznej ze spadkiem jakości usług i wzrostem korupcji. I tak w światowym rankingu wolności prasy Polska spadła z pozycji 18 w 2015 r. na pozycję 64 w roku 2021. Wkrótce po tym, trwająca od 2010 r. poprawa jakości usług i spadki korupcji uległy załamaniu w 2017 r. Spadkowi Węgień, w tym rankingu z pozycji 56 w 2013 r. na pozycję 92 w roku 2021 towarzyszyły dramatyczne spadki jakości usług i wzrosty korupcji.

**Tabela 3.** Zmiany wskaźników jakości usług publicznych i korupcji w Polsce i Węgrzech w latach 2010–2021. Wartości standaryzowane

Rok	Polska		Węgry	
	Jakość usług	Korupcja	Jakość usług	Korupcja
2010	-.838	-.728	-.535	-.659
2013	-.532	-.528	-.647	-.786
2017	-.295	-.378		-.867
2021	-.818	-.435	-1.394	-1.176

Źródło: obliczenia własne na podstawie (Charron i inni, 2021).

Sumując dotychczasowe analizy, stwierdzić należy, że najwyższy poziom jakości rządzenia notujemy w Europie Północno-Zachodniej, najniższy w Europie Środkowo-Wschodniej. Od roku 2010 jakość rządzenia w Europie Środkowo-Wschodniej ulegała systematycznej poprawie, z dwoma wyjątkami (Polska, Węgry), natomiast w Europie Południowej ulegała pogorzeniu – z wyjątkiem Włoch. W Europie Północno-Zachodniej obniżyła się ocena jakości usług, natomiast we Francji spadek ocen jakości usług był szczególnie duży i trudno wytłumaczalny w oparciu o obiektywne wskaźniki gospodarcze.

Jak wygląda związek kapitału społecznego z historycznymi podziałami przestrzeni europejskiej i który z nich ma największe znaczenie różnicujące?

Analiza wskaźników kapitału społecznego prowadzi do wniosku, o wyraźnej odrębności Europy Północno-Zachodniej, gdzie poziom kapitału społecznego jest relatywnie bardzo wysoki. W Europie Południowej poziom kapitału społecznego jest trochę wyższy niż w Europie Środkowo-Wschodniej.

Zobaczmy teraz, który z historycznych podziałów przestrzeni europejskiej lepiej wyjaśnia różnice kapitału społecznego. Porównajmy zatem znaczenie różnic w przekroju wschód – zachód oraz katolicy – protestanci. I tak, wśród prote-

**Tabela 4.** Kapitał społeczny a społeczno-kulturowe podziały UE.

Podziały europejskie	Działający w organizacjach innych niż partie polityczne per capita	Zaufanie do własnych umiejętności uczestnictwa w polityce 1 brak, 10 b. duże	Zaufanie do ludzi w %
Europa Środkowo Wschodnia	0,47	2,77	22,1
Europa Południowa	1,38	3,57	32,3
Europa Północno – Zachodnia	2,73	4,41	43,9

Źródła: obliczenia własne na podst. (ESS Round 6-8) (Haerpfer i inni 2021)

stantów zamieszkałych w Europie Środkowo- Wschodniej wskaźnik członkostwa w organizacjach pozarządowych wynosi 1,5 na mieszkańca, podczas gdy wśród protestantów zamieszkujących trzy kraje Europy Zachodniej (Holandia, Szwecja, Niemcy) wskaźnik ten jest prawie dwukrotnie wyższy i wynosi 2,9. Wśród katolików „wschodnich” wskaźnik wynosi 1,2, a wśród katolików „zachodnich” 2,1. Natomiast poziom zaufania do innych ludzi (większości ludzi można ufać) wśród katolików „wschodnich” wynosi 20,4%, podczas gdy wśród katolików „zachodnich” 68,8% (obliczenia własne na podst. Inglehart i inn., 2014). Dane te świadczą, o tym, że **podział wschód zachód ma większe znaczenie niż podział katolicy – protestanci.**

Podział północ–południe bywa utożsamiany z podziałem katolicy–protestanci (wyjątkiem jest prawosławna Grecja). Rozkład wskaźników kapitału społecznego pokazuje, że taka redukcja znacznie zubaża obraz. I tak wskaźnik zaufania do ludzi wśród katolików południa UE wynosi 19,4%, natomiast wśród katolików „północy” – 68,8% (obliczenia własne na podst. (Haerpfer 2021). Z kolei wskaźnik uczestnictwa katolików w organizacjach pozarządowych per capita wynosi na południu 0,71, a na północy 2,15 (obliczenia własne na podst (ESS round 6–8). Wynika stąd, że podział na północ i południe Europy ma swoją specyfikę i nie może być sprowadzony do podziału na Europę katolicką i protestancką.

## PODSUMOWANIE

Kapitał społeczny znacznie silniej wpływa na jakość rządzenia (EQI) niż zasoby finansowe. Najwyższy poziom jakości rządzenia i kapitału społecznego obserwujemy w Europie Północno- Zachodniej, najniższy w Europie Środkowo-

-Wschodniej. Od roku 2010 jakość usług publicznych i korupcja w Europie Środkowo-Wschodniej się poprawiają (z wyjątkiem Polski i Węgier), a w Południowej pogarszają (z wyjątkiem Włoch). W Europie Północno-Zachodniej obniżyła się jakość usług publicznych, najsilniej we Francji. W obszarze jakości rządzenia i kapitału społecznego największą moc różnicującą ma podział na podział na wschód – północny zachód, podział północ – południe ma mniejsze znaczenie. Podział katolicy – protestanci nadal jest widoczny.

#### BIBLIOGRAFIA:

- Braudel, F. (1999). *Historia i trwanie*. Warszawa: Czytelnik.
- Charron, N., Lapuente, V. (2018). *Quality Of Government in EU Regions: Spatial and Temporal Patterns*. Working Paper Series.
- Charron, N. Lapuente, V. (2013). Why Do Some Regions in Europe Have a Higher Quality of Government? *The Journal of Politics*, 75 (3), 567–582.
- Charron, N., Dahlberg, S., Sundstrom, A., Holmberg, S., Rothstein, B., Alvarado Pachon & Cem Mert Dalli (2020). *The Quality of Government EU Regional Dataset*, version Nov20. University of Gothenburg: The Quality of Government Institute. Pobrane z: <https://www.gu.se/en/quality-government>.
- Charron, N., Lapuente, V. & Bauhr, M. (2021). Sub-national Quality of Government in EU Member States: Presenting the 2021 European Quality of Government Index and its relationship with Covid-19 indicators. University of Gothenburg: The QoG Working Paper Series 2021:4
- Durkheim, E. (1975). *Suicide. Book II, Chapter 2*. W: W.E. Pickering (ed.), *Durkheim on Religion. A Selection of Reading* (s. 39–58). London: Routledge&Kegan.
- ESS Round 6 – 8: European Social Survey Round 8 Data (2016). Data file edition 2.1. NSD –Norwegian Centre for Research Data. Norway – Data Archive and distributor of ESS data for ESS ERIC.
- Gorzelać, G. (2010). The (non existing?) Polish crisis. W: G. Gorzelać, Goh Chor-Ching (ed.), *Financial Crisis in Central and Eastern Europe: From Similarity to Diversity* (s. 139–149). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR.
- Haerpfer, C., Inglehart, R., Moreno, A., Welzel, C., Kizilova, K., Diez-Medrano J., M. Lagos, P. Norris, E. Ponarin & B. Puranen et al. (ed.). (2021). *World Values Survey: Round Seven–Country-Pooled Datafile*. Madrid, Spain & Vienna, Austria: JD Systems Institute & WWSA Secretariat. doi:10.14281/18241.13.
- Hryniewicz, J. T. (2015). *Polska na tle historycznych podziałów przestrzeni europejskiej oraz współczesnych przemian gospodarczych, społecznych i politycznych*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, ISBN 978-83-7383-738-6.
- Hryniewicz, J. T. (2000). Badania nad satysfakcją klientów, *Przegląd Organizacji*, 6, 22–24.
- Jasiecki, K. (2014). Kryzys strefy euro jako test modelu kapitalizmu. W: M. Jarosz (red.). *Polska europejska czy narodowa?* Warszawa: Oficyna Naukowa.

- Kant, I. (2001). *Krytyka czystego rozumu*. Tłum. R. Ingarden. Kęty: Wydawnictwo „Antyk”.
- Krastew, I., Leonard, M. (2021). *Niewidoczne podziały w Europie*, Policy Brief European, 5 November, Council on Foreign Relations. Pobrane z: <https://ecfr.eu/warsaw/publication/niewidoczne-podzialy-w-europie-jak-covid-19-polaryzuje-europejska-polityke/>.
- Król, M. (1998). *Historia myśli politycznej. Od Machiawellego po czasy współczesne*, Gdańsk: Wydawnictwo „Arche”.
- McLaughlin, K., Osborne, S.P. and Ferlie, E. (2002). *New Public Management. Current trends and future prospects*. Routledge. Taylor and Francis Group. London and New York.
- Mączyński, J. (1998). *Diagnozowanie partycypacji decyzyjnej*. Warszawa: Wyd. IFiS Pan.
- Onyx John and Bullen Peter (2000). Measuring Social Capital in Five Communities. *Journal of Applied Behavioral Science*, 36, 23 – 42.
- Samsonowicz, H. (1999). *Północ – Południe*. Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Sosnowska, A. (2004). *Zrozumieć zacofanie. Spory historyków o Europę Wschodnią (1947–1994)*, Warszawa: Wydawnictwo TRIO.
- Swianiewicz, P. (2015). Współczesne badania nad samorządem i polityką lokalną. W: G. Gorzelak (red.). *Polska Gmina 2015* (s. 15–32). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR.
- Sztompka, P. (2016). *Kapitał Społeczny. Teoria Przestrzeni Międzyludzkiej*. Kraków: Wydawnictwo Znak.
- Teorell, J., Kumlin, S., Sundström, A., Holmberg, S., Bo Rothstein, Alvarado Pachon N. & Cem Mert Dalli (2021). The Quality of Government OECD Dataset, version Jan21. University of Gothenburg: The Quality of Government Institute. Pobrane z: <http://www.qog.pol.gu.se> doi:10.18157/qogoeecdjan21.
- Teorell, J., Dahlberg, S., Holmberg, S., Rothstein, B., Alvarado Pachon, N. & Svensson (2018). The Quality of Government Standard Dataset. version Jan18. University of Gothenburg: The Quality of Government Institute. Pobrane z: <http://www.qog.pol.gu.se> doi:10.18157/QoGStdJan18.
- Tracy, D. (1982). *Analogical imagination*. New York: Crossroad.
- V-Dem Institute. Autocratization Turns Viral DEMOCRACY REPORT 2021, 19. Pobrane z: [https://www.v-dem.net/static/website/files/dr/dr\\_2021.pdf](https://www.v-dem.net/static/website/files/dr/dr_2021.pdf).
- World, J. (2021). *World Justice Project (WJP) Rule of Law Index*. Pobrane z: <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global/2020/table>.
- Weber, M. (1984). Asceza i duch kapitalizmu; Osobliwości kultury zachodniej; Drogi zbawienia i ich wpływ na sposób życia. W: S. Kozyr-Kowalski (red.). *Szkice z socjologii religii – Max Weber*. Tłum. J. Prokopiuk, H. Wandowski. Warszawa: Książka i Wiedza.
- Znanięcki, F. (2010). *Współczynnik humanistyczny*. Seria: Klasycy Nauki Poznańskiej, 6. Poznań: Wydawnictwo Poznańskiego Towarzystwa Przyjaciół Nauk.