

Janusz T. HRYNIEWICZ

Uniwersytet Warszawski

## Jakość rządzenia i sprawność biurokratyczna a polityka spójności na tle tradycji kulturowej Europy Środkowo-Wschodniej<sup>1</sup>

**Streszczenie:** Przedmiotem badań była hipoteza dotycząca wpływu polityki spójności na jakość rządzenia i sprawność biurokratyczną na tle uwarunkowań społeczno-kulturowych. Jednostkami obserwacji były regiony i państwa Europy Środkowo-Wschodniej. Czynniki kulturowe opisano w kategoriach historycznej ewolucji korelatów kapitału społecznego. Obliczenia przeprowadzono w oparciu o międzynarodowe bazy danych dla państw i regionów. Do pomiaru jakości rządzenia użyto wskaźników: QoG (Quality of Governance) i regionalnego wskaźnika jakości rządzenia EQI (European Quality Index). Jakość rządzenia mierzona wskaźnikiem QoG jest funkcją kapitału społecznego i wyposażenia w zasoby finansowe administracji publicznej. Zapoczątkowane w 2015 r. w Polsce modyfikacje trójpodziału władzy, nie przełożyły się, jak na razie, na wskaźniki jakości rządzenia. Natomiast na Węgrzech zmiana rządu i późniejszy spadek jakości rządzenia były poprzedzone głębokim kryzysem społeczeństwa obywatelskiego. Polityka spójności została potraktowana jako szczególnie przypadek importu kulturowego. Badania regionalne w oparciu o wskaźnik EQI pokazały, że środki polityki spójności przyczyniły się do poprawy funkcjonowania organów administracji publicznej, ale nie wpłynęły na poprawę wskaźnika EQI. Znaczenie zmian czynników społeczno-kulturowych dla poprawy sprawności biurokratycznej jest ambiwalentne. Zmiany czynników zewnętrznych (kapitał społeczny) sprzyjają poprawie funkcjonowania administracji publicznej w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Natomiast styl kierowania będzie stanowił wyraźną barierę wobec tych oddziaływań. Import kulturowy nie spowodował wyraźnych przemian kultury organizacyjnej.

**Słowa kluczowe:** polityka spójności, sprawność biurokratyczna, jakość rządzenia, kapitał społeczny, import kulturowy, środki europejskie

### Wskaźniki jakości rządzenia

**B**adania, nad jakością rządzenia zostały zapoczątkowane w latach 90. przez badaczy skupionych wokół Banku Światowego. Badania te

<sup>1</sup> Bułgaria, Chorwacja, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Węgry.

można uznać za fragment szerokiej fali inspiracji i zapożyczeń przenoszonych z biznesu i nauk o zarządzaniu na grunt administracji publicznej. Przepływ metod zarządzania z biznesu do administracji publicznej nie jest niczym nowym. Tam gdzie przedsiębiorstwa były bardziej efektywne do administracji napływało relatywnie więcej dobrych praktyk. Sprzyjało to utrwaleniu międzypaństwowych różnic kultur organizacyjnych (Cole, Pasquier, 2012). 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, Ferlie, 2002; Swianiewicz, 2015).

Ukierunkowanie tych poszukiwań bardzo dobrze odtwarza następujące sformułowanie: dobra jakość rządzenia powinna być zdefiniowana jako posiadanie bezstronnych instytucji rządowych służących egzekwowaniu (wykonywaniu, realizowaniu, wdrażaniu) władzy publicznej (Rothstein, 2013, s. 54). Dla pomiaru tych zjawisk skonstruowano Światowy Wskaźnik, Jakości Rządzenia (Worldwide Governance Indicator – WGI). Wskaźnik jakości rządzenia skonstruowany został metodą syntezy: wolności obywatelskich, stabilności politycznej, jakości regulacji, jakości rządu i usług publicznych, praworządności i korupcji (Kaufmann, Kraay, Mastruzzi, 2010, s. 3 i nast.). Konstrukcja wskaźnika WGI oparta została na 31 źródłach danych. Z tego 22 stanowią oceny dostarczone przez ekspertów z organizacji pozarządowych. Pozostałe to sondaże zrealizowane na różnych próbach badawczych. Badaniami objęto ponad 200 państw. Są one prowadzone sukcesywnie od 1996 r i co dwa lata uwspółcześniane (zob. [www.govindicators.org](http://www.govindicators.org)).

Publikacja wyników badań spotkała się z dużym zainteresowaniem, ale także uwagami krytycznymi, dotyczącymi porównywalności ocen liczbowych pochodzących z różnych źródeł i co za tym idzie trafności WGI dla pomiaru jakości rządzenia (Thomas, 2010). Inni autorzy zwrócili uwagę na ideologiczne predylekcje wskaźnika polegające na zbyt dużym akcentowaniu problematyki wzrostu gospodarczego i interesu międzynarodowych elit kosztem jakości życia ludzi (Kurtz, Schrank, 2007). Zgłoszono także wiele uwag krytycznych o charakterze publicystycznym np. taką, że wskaźnik WGI cechuje się wyraźnym prodemokratycznym nachyleniem ideologicznym. W efekcie Bank Światowy zamieścił na swojej stronie internetowej ogłoszenie mówiące o tym, że wyniki badań nie są w żadnej mierze podstawą do decyzji podejmowanych przez tą instytucję.

Udaną próbę dalszego doskonalenia wskaźnika jakości rządzenia podjął Nicolas Charon, który poddał analizie statystycznej elementy wskaźnika na próbie 27 państw UE, z punktu widzenia ich wewnętrznej zgodności i trafności. Z opisanych wcześniej sześciu wymiarów wybrano cztery: głosowanie i odpowiedzialność, korupcja, rządy prawa i efektywność rządu. Nowy wskaźnik określono mianem Europejskiego Wskaźnika Jakości Rządzenia (QoG). Okazało się, że elementy składowe QoG są wewnętrznie zgodne, trafne i są dobrym narzędziem do porównywania państw UE (Charron, 2008). Najwyższą jakość rządzenia odnotowano w krajach Europy Północnej, najniższą w krajach Europy Środkowo-Wschodniej oraz Europy Południowej (Charron, 2008, s. 28 i nast.). W późniejszych badaniach posługiwano się wskaźnikiem **ICRG QoG** złożonym z wymiarów: korupcja, prawo i porządek oraz jakość biurokracji (Dahlberg i inni, 2018, s. 109; Teorell i inni, 2018).

Duża wartość poznawcza i heurystyczna wyników badań stanowiła zachętę do podjęcia prac nad zastosowaniem wskaźnika do badań regionów europejskich. Nowy wskaźnik nazwano EQI (europejski, wskaźnik jakości rządzenia). Zadaniem wskaźnika było m.in. dostarczenie wiedzy o jakości rządzenia w regionach, w taki sposób, aby wyniki badań były w pełni porównywalne z informacjami uzyskanymi w oparciu o wskaźnik QoG (Charon, Lapuente, 2018, s. 6). Podstawą konstrukcji wskaźnika są opinie ludności na temat metod dostarczania usług publicznych oraz ich jakości. Wskaźnik EQI mierzy dostarczanie usług publicznych w zakresie edukacji, służby zdrowia oraz egzekwowania prawa (law enforcemt), pod kątem bezstronności, korupcji i jakości (na podst. Charron, Dijkstra, Lapuente, 2014; Charon, Lapuente, 2018, s. 12). Wyniki badań są agregowane na poziomie regionalnym. Wskaźnik jakości rządzenia identyfikuje sposób dostarczania usług publicznych, z jakich korzystają ludzie w miejscu zamieszkania niezależnie od tego, czy dany rodzaj usług publicznych jest nadzorowany przez administrację rządową czy samorządową. Badaniami objęto wszystkie regiony europejskie NUTS 2, w każdym uzyskano opinie od co najmniej 400 osób.

Tabela 1

**Wartości wskaźnika jakości rządzenia EQI w regionach europejskich NUTS 2 w latach 2010–2017. Wartości średnie na skali od 0 do 100**

	2010	2013	2017
Wszystkie regiony, UE 28	61,7	51,7	49,4
Regiony w Europie Środkowo-Wschodniej	38,5	34,0	30,1
Regiony w Europie Zachodniej EU 15	70,5	58,5	56,5

**Źródło:** Obliczenia własne na podstawie Charron, Dijkstra, Lapuente, 2014.

Regiony UE 15 cechują się zdecydowanie większym poziomem jakości rządzenia niż regiony wschodnioeuropejskie – UE 11. Największe wewnątrz krajowe różnice odnotowano we Włoszech i Turcji, niewiele mniejsze w Bułgarii (Charron, Dijkstra, Lapuente, 2014).

### **Jakość rządzenia i sprawność biurokratyczna oraz ich ekonomiczne przesłanki**

W celu lepszego opisu problematyki jakości rządzenia konieczne jest nowe spojrzenie na instytucje administracyjne. Należy zdefiniować je jako organizacje, w takim znaczeniu, jakie nadają im nauki o zarządzaniu. Interesować nas będą jednostki administracji publicznej, jako wyraźnie **wyodrębnione z otoczenia, wewnętrznie ustrukturuwane całości przetwarzające zasoby na środki zaspokojenia potrzeb ludności**. O efektywności przetwarzania zasobów na usługi publiczne decyduje **biurokratyczna sprawność organów administracji publicznej**. Kategoria ta jest elementem wskaźnika ICRG QoG. Jakość biurokracji jest identyfikowana przez istnienie właściwych metod rekrutacji, selekcji i szkolenia personelu oraz przez autonomię administracji wobec politycznej presji i odporność na szok zmiany rządu (Teorell i inni, 2018, s. 371). Z tego względu można uznać, że ICRG QoG jest dobrym miernikiem biurokratycznej sprawności na poziomie krajowym.

Wskaźnik regionalny EQI bazuje na opiniach ludności o metodach dostarczania i jakości usług publicznych i nie jest bezpośrednim miernikiem „wydajności pracy” w organach administracji. Z tego względu wskaźnikiem biurokratycznej sprawności administracji regionalnej będzie udział wydatkowanych środków UE, przyznanych na lata 2007–2013, jako % ogółu przyznanych środków (wyliczony na koniec 2014 r.).

Tabela 2

#### **Wybrane ekonomiczne korelaty jakości rządzenia (ICRG QoG) w państwach EU 28. Współczynniki korelacji Pearsona**

	<b>Wydatki rządowe w euro <i>per capita</i></b>	<b>ICRG QoG (2014–2017)</b>
1	2	3
Krajowy PKB w cenach rynkowych w euro <i>per capita</i>	0,974*	0,796*
Publiczne wydatki na edukację w euro <i>per capita</i>	0,905*	0,873*
Publiczne wydatki na ochronę zdrowia w euro <i>per capita</i>	0,931*	0,821*

1	2	3
Zatrudnienie w edukacji	0,240*	0,262*
Zatrudnienie w ochronie zdrowia and social work activities	0,501*	0,771*

\* Korelacja istotna na poziomie 0.01 (dwustronnie).

**Źródło:** Obliczenia własne na podstawie QoG Data Set (Teorell i inni, 2018).

Im większy jest PKB tym większe wydatki na usługi publiczne i na zasoby ludzkie obsługujące świadczenie tych usług i tym większy jest poziom jakości rządzenia na poziomie krajowym i regionalnym.

Tabela 3

**Wybrane ekonomiczne korelaty jakości rządzenia (EQI) w regionach (NUTS-2) EU 28. Współczynniki korelacji Pearsona**

	EOI (2010–2013) (a)	Regionalny PKB (b)
Regionalny PKB w cenach rynkowych w euro <i>per capita</i>	0,686*	–
Sprawność biurokratyczna	0,577*	0,377*
Zatrudnienie w administracji and support service activities, w % zatrudnienia ogółem	0,188*	–
Zatrudnienie w edukacji	0,151*	–
Zatrudnienie w ochronie zdrowia and social work activities	0,723*	–

\* Korelacja istotna na poziomie 0.01 (dwustronnie).

**Źródło:** Obliczenia własne na podstawie: (a) QoG Regional Data (Charron i inni, 2016); (b) Quality of Government & Cohesion Policy Database (Płoszaj, 2017).

Poziom zatrudnienia w administracji oraz liczba usługodawców oświatowych mają relatywnie bardzo małe znaczenie dla oceny stanu usług publicznych przez ludność. Natomiast kluczowe znaczenie ma liczebność personelu medycznego. Wskaźniki sprawności biurokratycznej i EQI są bardzo wysoko skorelowane, co oznacza, że mierzą bardzo podobne zjawiska. Wskaźnik EQI jest dobrym pośrednim miernikiem sprawności biurokratycznej, a sprawność biurokratyczna jakości dostarczanych usług.

Odnotujmy, że PKB jest bardzo dobrym wskaźnikiem wyposażenia administracji publicznej w zasoby ludzkie i finansowe, ale słabszym predyktorem biurokratycznej sprawności. Jest tak dlatego, że tak jak w każ-

dej organizacji, w administracji publicznej zachowania personelu są nie tylko funkcją zasobów, ale także czynników społeczno-kulturowych.

### **Spoleczno-kulturowe przesłanki jakości rządzenia w państwach Europy Środkowo-Wschodniej na tle Europy Zachodniej**

Jakość rządzenia jest następstwem formalnych i nieformalnych praktyk organizacyjnych. Studia nad historią administracji publicznej w różnych krajach pokazują, zróżnicowanie struktur i celów w zależności od tradycji, wierzeń, wiodących idei i specyficznych lokalnych wyzwań (Bewitt, Rhodes, Weller, 2003), oraz wielokulturowego otoczenia (Alkadry, 2015). Badania różnic w zakresie jakości rządzenia, w Europie, pokazały, że mogą one być przypisane do, sięgających XVII–XIX wieku tendencji historycznych promujących klientelizm, który jest głównym czynnikiem obniżającym jakość rządzenia (Charron, Lapuente, 2013). Znaczenie procesów długiego trwania kultur narodowych dla kształtowania się narodowych modeli administracji publicznej pokazują badania porównawcze 28 państw UE (Thijs, Hammerschmid, Palaric, 2017).

Specyfika krajów Europy Środkowo-Wschodniej polega na tym, że kształtowanie się narodowych kultur organizacyjnych zostało zmodyfikowane przez ponad 40-letni wpływ komunistycznych wzorów organizacyjnych, niemniej jednak silne związki z przeszłością są nadal widoczne (Wittenberg, 2015). Miejsce krajów Europy Środkowo-Wschodniej na kulturowej mapie Europy jest syntezą dwu długofalowych procesów. Pierwszy z nich to, zapoczątkowany w XVI w., podział Europy na dwa kręgi kulturowe: protestancki i katolicki. Wcześniej, w XI w. wyodrębnił się prawosławny krąg kulturowy (z uwagi na duże braki danych dotyczących tej grupy krajów w trakcie dalszych analiz podział ten nie będzie uwzględniony).

Jednym z ważniejszych czynników różnicujących Europę katolicką i protestancką jest katolicki kolektywizm przeciwstawiony protestanckiemu indywidualizmowi (na podst. Hryniewicz, 2015, s. 90 i nast.). Dla potrzeb dalszych analiz przyjmijmy, że wskaźnikami indywidualizmu są: autonomia, czyli chęć przekazania własnym dzieciom takich wartości jak: niezależność, determinacja oraz wytrwałość i odrzucenie posłuszeństwa oraz kierowania się wiarą religijną. Drugim wskaźnikiem indywidualizmu będzie akceptacja wolności wyboru drogi życiowej i tolerancja dla odmienności (definicja w: Welzel, 2013, s. 66–69). Informacje zawarte

w poniższej tabeli pokazują, że historyczne podziały kulturowe są nadal aktualne – indywidualizm jest wyraźnie silniej upowszechniony w środowiskach protestanckich niż w katolickich.

Tabela 4

**Średnie wartości wskaźników indywidualizmu (wolność wyboru i autonomia jako wartość rodzicielska) wśród protestantów i katolików, w krajach europejskich uczestniczących w 6 edycji World Value Survey**

	Autonomia	Wolność wyboru i tolerancja dla odmienności
Protestanci	0,73	0,57
Katolicy	0,37	0,47

**Źródło:** Obliczenia własne na podstawie zbioru World Value Survey edycja 6 (Welzel, 2018; Inglehart i inni, 2014).

Drugi długofalowy proces kształtujący Europę rozpoczął się wraz z pojawieniem się gospodarczych następstw etyki protestanckiej. Etyka protestancka sprzyjała upowszechnieniu się prokapitalistycznych wzorów kulturowych (Weber, 1994 i MCMXCIV). W efekcie w Holandii i Anglii w XVI wieku, a później w innych krajach Zachodniej Europy zaczęły upowszechniać się instytucje kapitalistyczne. W tym samym czasie na wschód od Łaby ugruntowywał się folwarczny sposób gospodarowania. **Tworzenie kapitalizmu w Europie Środkowo-Wschodniej odbywało się drogą importu kulturowego**, czyli kopiowania i przystosowania do własnych warunków techniki, metod zarządzania, wzorów zachowań, regulacji i systemów wartości.

Analizę wspólnych cech wschodnioeuropejskiej kultury gospodarczej w kategoriach dziedzictwa wzorów po gospodarce folwarcznej komplikuje fakt przynależności niektórych społeczeństw do bizantyńskiego kręgu kulturowego. Dla niektórych badaczy (np. Huntington, 1997) granica zasięgu religii katolickiej i prawosławnej jest równoznaczna z granicą cywilizacyjną. Zdaniem węgierskich badaczy, istnieją zauważalne różnice między bizantyńską a „uzachodnioną” częścią wschodnioeuropejskiego kompleksu gospodarczego (Konrad, Szelenyi, 1979). W myśl tej diagnozy część wschodnia to Rosja, Rumunia, Serbia, Bułgaria, a część zachodnią tworzą Niemcy Wschodnie, Czechy, Słowacja, Węgry, Polska i państwa nadbałtyckie. Mimo tych różnic wielowiekowe usytuowanie na peryferiach europejskiej gospodarki sprzyja upodobnieniu i utrwaleniu się podobnych instytucji, interesów i zachowań gospodarczych.

W efekcie neofolwarczne wzory zachowań, jak np. duży dystans władzy, skłonności autokratyczne, bierność pracowników, kolektywizm, niechęć do mechanizmów rynkowych są nadal widoczne w zachowaniach i praktykach organizacyjnych krajów Europy Środkowo-Wschodniej (na podst. Hryniewicz, 2015, s. 89 i nast.).

Tabela 5

**Średnie wartości wskaźników indywidualizmu (wolność wyboru i autonomia jako wartość rodzicielska) oraz warunki do przejawiania się indywidualizmu w wybranych grupach krajów Europy Zachodniej i Europy Środkowo-Wschodniej**

	Indywidualizm jako pożądana wartość.		Niezależność jednostki od ingerencji państwa w życie osobiste, polityczne i gospodarcze. Skala od 0 – brak do 16 b. duża (definicja w: Dahlberg i inni, 2018, s. 88)	
	autonomia	wolność wyboru		
Kraje zachodnie UE: Holandia, Szwecja, Niemcy Zachodnie	0,69	0,73	UE 15	13,22
Kraje Środkowo-Wschodnie UE: Estonia, Polska, Rumunia, Słowenia	0,32	0,39	Europa Środkowo-Wschodnia	15,06

**Źródło:** Obliczenia własne na podstawie: World Value Survey edycja 6 (Welzel, 2018; Inglehart i inni, 2014), QoG Data Set (Teorelli inni, 2018).

Jak widać mieszkańców wschodniej części UE cechuje wyraźnie niższy poziom indywidualizmu, a ponadto żyją oni w nieco bardziej opresyjnych państwach.

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 samoorganizacja społeczna i kapitał społeczny (Putnam, 1995; Fukujama, 1997).

Używanie kategorii ‘kapitał społeczny’ w badaniach nad administracją publiczną jest rekomendowane, jako użyteczne narzędzie do porządkowania danych pochodzących z odmiennych kontekstów narodowych



i kulturowych oraz ułatwiający wyjaśnienie w jaki sposób konteksty te wiążą się z dokonaniem badanych instytucji (O'Toole, Meier, 2015).

Przejdźmy teraz do związku kapitału społecznego z jakością rządzenia. I tak z dotychczasowych badań wynika, że regiony o wyższej jakości rządzenia cechują się wyższym poziomem zaufania społecznego (Charon, Dijkstra, Lapuente, 2014). Kapitał społeczny, identyfikowany zaufaniem do instytucji i do innych ludzi oraz potępieniem łapówek i wyłudzenia świadczeń, jest w krajach Europy Środkowo-Wschodniej wyraźnie niższy niż w zachodniej części Europy (Major, 2012, s. 149 i nast.).

Specyfika zarządzania organizacjami administracyjnymi polega na tym, że nie podlegają one presji rynkowej. Czy to oznacza, że organizacje administracji publicznej nie doświadczają żadnych bodźców z otoczenia skłaniających je do efektywnego działania? **Tym czym dla przedsiębiorstw jest konkurencja rynkowa, tym dla organizacji administracyjnych jest szeroka samoorganizacja społeczna. Samoorganizacja (mobilizacja) społeczna, to nie tylko przynależność do stowarzyszeń, udział w demonstracjach czy sygnowanie petycji, ale także szerokie uczestnictwo w życiu publicznym polegające na zainteresowaniu i udzielaniu poparcia projektom politycznym w oparciu o racjonalne i etyczne motywacje.** Poziom ponadrodzinnej samoorganizacji społecznej zależy od tego czy ludzie mają przekonanie, że układ instytucjonalny jest na tyle sprzyjający, że warto w jego ramach podejmować wysiłek (indywidualny lub zbiorowy) na rzecz pożądanego zmian. Za dowód niech posłuży zawartość poniższej tabeli, z której wynika, że im większe jest zaufanie do instytucji politycznych i systemu prawnego, tym większa przynależność do organizacji pozarządowych. Ważne jest oczywiście także zaufanie do innych ludzi, o którym będzie mowa w dalszej części opracowania.

Tabela 6

**Poziom zaufania do instytucji a poziom samoorganizacji społecznej  
mierzony uczestnictwem w organizacjach pozarządowych (NGO).  
Współczynniki korelacji Pearsona**

Związki zawodowe	Instytucje				
	System prawny	Parlament	Partie polityczne	Policja	Politycy
0,242*	0,319*	0,363	0,390*	0,292*	0,354*

\* Korelacja istotna na poziomie 0.01 (dwustronnie).

**Źródło:** Obliczenia własne na podstawie zbiorów: Inglehart i inni, 2014; QoG (Teorell, i inni 2018).

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.

Zobaczmy teraz jaki jest związek opisanego wcześniej indywidualizmu z kapitałem społecznym. Kapitał społeczny zdefiniowany, jako skłonność do ponadrodzinnego i długofalowego współdziałania jest siecią (na ogół niezwerbalizowanych) umów i domniemanych deklaracji o udzielaniu wzajemnego wsparcia na rzecz realizacji uzgodnionego celu. Kapitał społeczny nie powstanie bez zaufania. Zaufanie osoby A do osoby B oznacza, przekonanie osoby A, że osoba B działa w dobrej wierze i zawierając umowę ma, co najmniej taką samą gotowość do jej zrealizowania, w danym czasie, jak osoba A. Podstawą dla tworzenia ponadrodzinnego kapitału społecznego jest indywidualizm etyczny. Indywidualizm etyczny polega na przyznawaniu pierwszeństwa zobowiązaniom zawartym osobiście nad zobowiązaniami wynikającymi z przynależności grupowej, które nie istniały w momencie zawierania umowy, a które potencjalnie mogą się pojawić w trakcie realizacji danego zobowiązania.

W kulturach kolektywistycznych ludzi cechuje zinternalizowana nadrzędność solidarności z grupą własną (ród, grupa rodzinno-koleżeńska), wobec wszystkich innych zobowiązań jednostki. Im większa liczebność grupy własnej osoby A, tym większa dynamika interesów wewnątrz grupy i tym większa zmienność oczekiwań wobec osoby A. Co więcej, wraz z liczebnością grup własnych osób A i B rośnie prawdopodobieństwo konfliktu między dowolnym członkiem grupy A i grupy B. W takiej sytuacji obowiązkiem osoby A jest dokonanie „zemsty” na osobie B lub odwrotnie. W efekcie w społeczeństwach rodowych zaufanie do ludzi z innych rodów jest incydentalne, a w społeczeństwach rodzinno-koleżeńskich bardzo małe. Im większy indywidualizm, tym mniejsze prawdopodobieństwo, że osoba przełoży nowe oczekiwania grupy nad wcześniejsze własne zobowiązania. **Indywidualistyczna orientacja osobowościowa jest warunkiem wstępnym dla ponadrodzinnego współdziałania zbiorowego.** Zdarza się, że obserwatorzy wschodnio-europejskiej sfery publicznej, odnotowując niski poziom współdziałania, piszą o indywidualizmie, podczas gdy w rzeczywistości jest to następstwo chaosu życia codziennego wynikającego z konfor-

mizmu wobec własnej grupy i nieufności wobec wszystkiego, co nią nie jest. Zamieszczona niżej tabela dokumentuje związek indywidualizmu z kapitałem społecznym na poziomie państw.

Tabela 7

**Związek indywidualizmu (autonomia) oraz niezależności jednostki od ingerencji państwa w życie osobiste, polityczne i gospodarcze z przynależnością do organizacji pozarządowych, zainteresowaniem polityką i szeroką konkurencją grup interesu.  
Współczynniki korelacji Pearsona**

	Przynależność do organizacji pozarządowych (NGO)	Interesuje się polityką	Grupy interesu (definicja: Dalberg i inni, 2017, s. 39)
Niezależność od ingerencji państwa	0,268*	0,403*	0,507*
Niezależność, wyobraźnia, odrzucenie posłuszeństwa jako wartości rodzicielskiej	0,348*	0,479*	0,517*

\* Korelacja istotna na poziomie 0.01 (dwustronnie).

**Źródło:** Obliczenia własne na podstawie zbioru World Value Survey edycja 6 (Welzel, 2018; Inglehart i inni, 2014) oraz zbioru QoG (Teorell i inni, 2018).

Zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami indywidualizm sprzyja ponadrodzinnej aktywności społecznej. W ramach nieopresyjnego państwa współwystępuje on z policentrycznymi strukturami politycznymi opartymi na rywalizacji grup interesu. Grupy interesu odzwierciedlają szeroką konkurencję interesów, równoważą je i współpracują *versus* grupy interesu obecne są tylko w izolowanych segmentach społeczeństwa (definicja i metoda pomiaru grup interesu zob. Dalberg i inni, 2017, s. 39). W społeczeństwie trwa permanentna analiza krytyczna i trwa rywalizacja na programy i projekty usprawnień. Ponadto im wyższy jest poziom indywidualizmu, tym więcej osób interesuje się polityką. Relatywnie duży poziom zainteresowań politycznych uprawdopodobnia, że ludzie głosują, popierają i angażują się w politykę w oparciu o w miarę racjonalną analizę interesów, postulatów i programów.

Zobaczymy teraz w jaki sposób przynależność do katolickiego kręgu kulturowego i wschodnioeuropejskiego kompleksu gospodarczego wpływa na tworzenie kapitału społecznego w państwach europejskich biorących udział w 6 edycji World Value Survey.

Tabela 8

**Kapitał społeczny mierzony przynależnością do organizacji pozarządowych (zmienna wyjaśniana) a przynależność religijna oraz wschodnioeuropejskość. Współczynniki regresji standaryzowanej – beta**

Mieszkańcy Estonii, Polski, Rumunii, Słowenii	Katolicy	Protestanci	Prawosławni
-0,023*	0,083**	0,223**	-0,071**

Poziom istotności: \* – 0,001; \*\* – 0,000.

**Źródło:** Obliczenia własne na podstawie zbioru World Value Survey edycja 6 (Inglehart i inni, 2014) oraz zbioru QoG (Teorell i inni, 2018).

Relatywnie najbardziej sprzyjające warunki dla tworzenia kapitału społecznego tworzą środowiska protestanckie, najmniej korzystna sytuacja jest w środowiskach prawosławnych. Wschodnioeuropejskość silniej wiąże się z niskim poziomem przynależności do organizacji pozarządowych niż przynależność do katolickiego kręgu kulturowego. I tak np. wśród protestantów mieszkających w krajach uwidoczonych w tabeli, wskaźnik przynależności do NGO wynosi 1,5 *per capita*, natomiast wśród protestantów w krajach Zachodniej Europy jest prawie dwa razy większy i wynosi 2,9. Wśród katolików „wschodnich” współczynnik ten wynosi 1,2 a wśród katolików „zachodnich” 2,1. Z kolei poziom zaufania do innych ludzi wśród katolików „wschodnich” wynosi 20,4%, a wśród katolików „zachodnich” 68,8% (obliczenia własne na podst. Inglehart i inni, 2014). **Wniosek: dla kształtowania się kapitału społecznego dziedzictwo wschodnioeuropejskiego kompleksu gospodarczego ma, w obserwowanych krajach, większe znaczenie niż przynależność do katolickiego kręgu kulturowego.**

Niski poziom zaufania do innych ludzi przekłada się na relacje władzy wewnątrz zakładów pracy, w tym także w administracji publicznej.

Tabela 9

**Zaufanie i relacje władzy w wybranych grupach krajów wschodu i zachodu Europy**

	Kierownicy ufają, że pracownicy dobrze wykonają swoją pracę w %	Kierownictwo zakładu pracy pozwala wpływać na ogólne decyzje dotyczące firmy? (skala 0–10)	Biorę udział w usprawnianiu organizacji lub procesów w % odp. zawsze
1	2	3	4
Grupa Wyszehradzka (Czechy, Węgry, Polska, Słowacja)	29,0	3,10	18,6

1	2	3	4
Tradycyjny kapitalizm (Holandia, Wielka Brytania, Szwajcaria)	47,2	4,64	30,0
UE 12	43,2	–	28,8

**Źródło:** Obliczenia własne na podstawie: EWCS 2018; ESS 2014.

W krajach Europy Środkowo-Wschodniej relatywnie niższemu poziomowi zaufania do podwładnych towarzyszy większa centralizacja władzy. Można uznać, że w krajach tych mamy do czynienia z kulturą skłonnością do odgórnego i hierarchicznego kierowania pracą z silną niechęcią do delegowania uprawnień. W administracji skutkuje to koncentracją kompetencji oraz decyzji na poziomie centralnym. Towarzyszy temu mała skłonność do współpracy z niższymi szczeblami (region, gmina) i aktorami spoza administracji. Jak wynika z badań nad regionami europejskimi, okoliczności te obniżają skuteczność wdrażanych polityk prorozwojowych (Dąbrowski, 2013).

Zobaczymy teraz jak wygląda związek jakości rządzenia w administracji publicznej z zasobami finansowymi (PKB *per capita*) i z kapitałem społecznym. Ponieważ nie mamy danych o kapitale społecznym dla wszystkich regionów europejskich, analizie poddamy państwa UE.

Tabela 10

**Związek między jakością rządzenia (ICRG QoG) w państwach UE z PKB i kapitałem społecznym. Współczynniki korelacji Pearsona**

PKB <i>per capita</i> w cenach rynkowych w euro	Przynależność do organizacji pozarządowych	Grupy interesu	Zainteresowanie polityką
0,796*	0,251*	0,506*	0,372*

\* Korelacja istotna na poziomie 0.01 (dwustronnie).

**Źródło:** Obliczenia własne na podstawie połączonych zbiorów World Value Survey edycja 6 (Welzel, 2018; Inglehart i inni, 2014) oraz zbioru QoG (Teorell i inni, 2018).

Z powodu niskiego poziomu PKB i kapitału społecznego kraje Europy Środkowo-Wschodniej cechują się relatywnie niższym poziomem jakości rządzenia, zarówno na poziomie państw, jak i regionów. Większe znaczenia ma PKB, co oznacza, że w obserwowanych państwach istnieją dość duże możliwości poprawy jakości rządzenia drogą lepszego wyposażenia w zasoby, nawet wtedy gdy kapitał społeczny będzie constans.

## **Polityka spójności jako egzogeny czynnik rozwoju państw i regionów Europy Środkowo-Wschodniej oraz hipoteza badawcza**

Efektywne wykorzystanie zasobów polityki spójności zależy od tego czy i w jakim stopniu w organizacjach administracyjnych uda się wytworzyć elastyczne dobrze zaprojektowane struktury organizacyjne uzupełnione o oprzyrządowanie techniczne oraz umotywowaną kadrę specjalistów i menedżerów. Z przeprowadzonych dotychczas badań wynika, że poprawa jakości rządzenia w regionach (mierzona wskaźnikiem EQI) ma większy wpływ na wzrost gospodarczy niż napływ dodatkowych funduszy (Rodrigues-Pose, 2015a). Jakość rządzenia w połączeniu z decentralizacją wzmacnia związek wydatków inwestycyjnych z rozwojem gospodarczym (Filippetti, Reggi, 2012). Ponadto im większa jakość administracyjnych struktur organizacyjnych, tym większa użyteczność realizowanych przez nie inwestycji (Smeriglio i inni, 2015, s. 9–13).

Dopasowanie potencjału administracji publicznej w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, do efektywnego wdrażania polityki spójności było ważnym elementem oceny danego kraju w trakcie rokowań akcesyjnych. Dobrą ilustrację długofalowego wpływu polityki spójności na doskonalenie metod zarządzania administracją publiczną przynoszą studia nad dostosowaniem państw Europy Środkowo-Wschodniej do wejścia w zakres oddziaływania polityki spójności. Uruchomiony w 1989 r. program PHARE dostarczył wiele informacji o koniecznych kierunkach usprawnień, które zawarte były w dwu raportach Komisji Europejskiej z 1997 i 1989 r. (Smeriglio i inni, 2015, s. 17–19). Najważniejszymi kierunkami usprawnień były: poprawa sprawności biurokratycznej i decentralizacja państwa oraz wzmocnienie roli niższych szczebli administracji publicznej.

Przyjrzyjmy się ocenom decentralizacji państw Europy Środkowo-Wschodniej. Bezpośrednio po akcesji do UE, polityka spójności była realizowana w sposób wyraźnie scentralizowany. Natomiast w kolejnych latach nastąpiła daleko idąca decentralizacja i aktorzy poziomu „pod państwowego” odgrywali znacznie większą rolę (Baun, Marek, 2008). I tak np. w Polsce europeizacja polegająca na rozszerzeniu i utrwaleniu wielopoziomowego rządzenia była nie tylko następstwem polityki spójności, ale także regionalnych programów operacyjnych (Hubner, 2009, s. 19–2007). Z badań Bachtlera i McMaster, wynika, że pozycja regionów w państwach Nowej Europy uległa wyraźnemu wzmocnieniu, niemniej dalsze pogłębienie procesów decentralizacyjnych nie jest przesądzone. Nie ma gwa-

rancji, że fundusze strukturalne będą promować regionalizację, zarówno w krótkim, jak i średnim okresie (Bachtler, McMaster, 2008). Późniejsze badania nad administracją publiczną w Polsce, Czechach i Słowacji pokazały, że normy, inicjatywy i idee towarzyszące wdrażaniu polityki spójności wbudowały się głęboko w tożsamość i strategie postępowania urzędników regionalnych. Aktorzy szczebla regionalnego wykorzystują środki UE do poprawy swojej pozycji wobec władz centralnych (Scherpereel, 2010). Mimo tych zmian na Węgrzech oraz w Polsce i Czechach instytucje regionalne są nadal (w porównaniu z Europą Zachodnią) relatywnie słabe wobec szczebla centralnego (Dąbrowski, 2013).

Przejdźmy teraz do biurokratycznej sprawności. Badania nad rolą administracji we wdrażaniu polityki spójności, w krajach Europy Środkowo-Wschodniej pokazały, że sprawność administracji rosła szybciej, niż przewidywało to wielu komentatorów (Bachtler, Mendez, Oraze, 2012). Niemniej jednak, nadal sprawność biurokratyczna mierzona absorpcją środków UE jest w regionach Europy Środkowo-Wschodniej niższa niż w Europie Zachodniej (Țigănașu, Încălțărău, Pascariu, 2018) (Gorzelałak i inni, 2017).

Z punktu widzenia państw Europy Środkowo-Wschodniej, polityka spójności, to nie tylko napływ pieniędzy, ale także nowych metod zarządzania, wzorów regulacji prawnych, wzorów struktur organizacyjnych oraz idei uzasadniających ich sensowność. Ogół procesów związanych z wdrażaniem nowych rozwiązań technologicznych, organizacyjnych, idei, wzorów zachowań i systemów wartości określimy mianem **importu kulturowego**.

Jak się ma import kulturowy do doskonalenia administracji publicznej? Opisany wcześniej niski poziom kapitału społecznego, w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, sprawia, że do obiegu publicznego trafia relatywnie mniej nowych idei i projektów usprawnień. Te, które się pojawiają prowadzą do słabszych jakościowo rozstrzygnięć, ponieważ z racji małego uczestnictwa grup i jednostek w życiu publicznym mniej informacji i mniej argumentów jest prezentowanych i branych pod uwagę w procesie decydowania. Ponadto wysoki poziom kolektywizmu sprawia, że nowe idee znajdują słabe poparcie lub są odrzucane, dlatego, że są traktowane jako usiłowania naruszenia więzi społecznych, których stabilność jest wartością priorytetową. Kolejnym czynnikiem relatywnie małej skuteczności administracji publicznej w krajach Europy Środkowo-Wschodniej jest, opisana wcześniej, centralizacja oraz mała gotowość do współpracy z aktorami spoza administracji. Okoliczności te powodują, że

zewewnętrzne bodźce i zewnętrzne zasilanie w postaci importu kulturowego miały i nadal mają bardzo duże znaczenie dla poprawy funkcjonowania gospodarki i administracji publicznej w państwach Europy Środkowo-Wschodniej. Jednym z takich zewnętrznych oddziaływań jest polityka spójności.

Przytoczone wyżej wyniki badań dokumentują współwystępowanie wdrażania polityki spójności z wdrażaniem nowych metod zarządzania. Dalsza kontynuacja tych badań polegać będzie na uczynieniu kolejnego kroku i sprawdzeniu czy uczestnictwo w polityce spójności sprzyja wyraźnemu wzrostowi poziomu sprawności i jakości rządzenia. **Hipoteza: dzięki realizacji programów polityki spójności następować będzie poprawa biurokratycznej sprawności administracji publicznej oraz poprawa jakości rządzenia.**

### Polityka spójności a jakość rządzenia i sprawność biurokratyczna.

#### Weryfikacja hipotezy na tle czynników społeczno-kulturowych

Wskaźnikiem biurokratycznej sprawności będzie udział wydatkowanych środków UE, przyznanych na lata 2007–2013, jako % ogółu przyznanych środków (wyliczony na koniec 2014 r.). Wskaźnikiem poprawy jakości rządzenia będzie różnica między wartościami EQI w latach: 2010, 2013, 2017. Ponadto w nawiązaniu do wcześniejszych rozważań na temat ekonomicznych przesłanek jakości rządzenia wprowadzony zostanie wskaźnik poprawy poziomu wyposażenia administracji identyfikowany wielkością wzrostu regionalnego PKB *per capita* w latach 2008–2014.

Tabela 11

#### PKB i środki unijne a sprawność biurokratyczna w regionach Europy Środkowo-Wschodniej. Współczynniki korelacji Perasona

	Sprawność biurokratyczna
Wzrost PKB w latach 2008–2014	0,386
Środki UE <i>per capita</i>	0,484

**Źródło:** Obliczenia własne na podstawie: Płoszaj, 2017.

Środki europejskie okazały się bardzo ważnym (ważniejszym od środków krajowych – PKB) czynnikiem poprawy sprawności biurokratycznej w badanych regionach. Weryfikowana hipoteza została połowicznie potwierdzona, ponieważ współczynnik korelacji między dopływem środ-



ków unijnych do badanych regionów a poprawą jakości rządzenia okazał się nieistotny statystycznie. **Środki europejskie nie przyczyniły się do poprawy opinii ludności na temat usług publicznych, ale w bardzo dużym stopniu przyczyniły się do poprawy biurokratycznej sprawności regionalnej administracji publicznej.**

Można sądzić, że poprawa sprawności biurokratycznej była nie tylko następstwem poprawy wyposażenia, ale także zmian kulturowych (w zakresie kultury organizacyjnej). I tak np. w Polsce akcesja była poprzedzona dużą mobilizacją nie tylko elit regionalnych, ale także gminnych. Zdawano sobie sprawę, z konieczności dostosowania funkcjonowania urzędów do zarządzania napływem środków europejskich. W gminach i miastach wdrożono nowe metody zarządzania jak np. zarządzanie projektami, jakością, metody wieloaspektowej oceny wykonalności itp. (Wojtowicz, Paciorek, 2012; Celińska-Janowicz i inni, 2010, s. 9 oraz 150–160).

Zobaczymy teraz jak wyglądają tendencje w zakresie zmian kapitału społecznego i co z nich wynika dla jakości rządzenia. Pod uwagę weźmiemy trzy kraje Grupy Wyszehradzkiej – Czechy, Węgry i Polskę. Pytanie jest następujące: czy ludzie mają przekonanie, że układ instytucjonalny jest na tyle sprzyjający, że warto w jego ramach podejmować wysiłek (indywidualny lub zbiorowy) na rzecz pożądanых zmian.

Tabela 12

**Zmiany wybranych wskaźników kapitału społecznego w Czechach, Węgrach, Polsce i Słowacji, w latach 2004–2016. Skala: 0 – brak zaufania, 10 pełne zaufanie. Wartości średnie**

Rok	Poziom zaufania do:					
	systemu prawnego	parlamentu	partii politycznych	innych ludzi	policii	polityków
2004 a	3,68	3,06	2,51	3,99	4,57	2,47
2006 a	4,10	3,40	2,79	4,24	4,92	2,72
2008 a	4,01	3,22	2,68	4,26	4,73	2,60
2010 a	4,18	3,56	2,79	4,35	4,98	2,80
2012 a	3,90	3,28	2,70	4,34	4,94	2,68
2014 a	4,27	3,53	2,74	4,21	5,34	2,74
2016 b	4,44	3,75	2,84	4,33	5,85	2,91

**Źródło:** Obliczenia własne na podstawie: (a) QoG Data Set (Teorell i inni, 2018), (b) ESS Round 8.

Wszystkie wskaźniki kapitału społecznego, w obserwowanych krajach, wykazują tendencję wzrostową. Dla porównania, w UE 15 zaufanie

do parlamentu, partii politycznych i polityków wykazywały w roku 2014 tendencję spadkową. Pamiętać jednak należy, że poziom zaufania do tych instytucji jest, w UE 15, nadal o, co najmniej, 1 punkt wyższy niż w Grupie Wyszehradzkiej. Mimo, że kapitał społeczny wpływa pozytywnie na jakość rządu (zob. tabela 10), to zdarzają się wyjątki od tej tezy. I tak np. na Węgrzech, gdzie wskaźniki zaufania do instytucji są podobne jak w pozostałych obserwowanych krajach, nastąpił bezprecedensowy spadek wskaźnika EQI z 49,7 w roku 2010, do 38,01 w roku 2013 i do 25,9 w roku 2017 (Czechy 42,4, Polska – 39,7, Słowacja – 31,5) (obliczenia własne na podst.: Charron, Dijkstra, Lapuente, 2014). Towarzyszyły temu zmiany wskaźnika jakości rządu opracowanego przez analityków Banku Światowego (WGI) polegające na dużym spadku odpowiedzialności rządu oraz dramatycznym wzroście korupcji (World Governance Indicators, 2019).

Po zmianie rządu w 2010 r., zapoczątkowany został, na Węgrzech, systematyczny wzrost korupcji, który z poziomu centralnego spływał na niższe szczeble kierowania państwem (Balint, 2016). Zanim to jednak nastąpiło miał miejsce głęboki kryzys społeczeństwa obywatelskiego. Wyrazem tego kryzysu był spadek wskaźnika uczestnictwa w NGO z 0,82 w roku 1994 do 0,33 w latach 2005–2009. W 2010 r. wskaźnik ten w Polsce wynosił 0,98, Rumunii 0,76, Estonii – 0,86 i w Słowenii – 1,44 (obliczenia własne na podst.: Inglehart i inni, 2014). Najpierw znaczna część ludności uznała, że samoorganizacja społeczna nie jest dobrą metodą osiągnięcia społecznie użytecznych celów, a potem, w 2010 r., oddała władzę w ręce charyzmatycznego przywódcy, który obiecywał, że nie tylko „da różne dobre rzeczy”, ale także zmaże hańbę traktatu Trianon<sup>2</sup>. Warto zauważyć, że zapoczątkowane w 2015 r. w Polsce regulacje naruszające trójpodział władzy, nie przełożyły się, jak na razie, na wskaźniki jakości rządu. Konkludując, stwierdzić należy, że (pomijając przypadek węgierski), poziom kapitału społecznego w badanych krajach wyraźnie się poprawia. Społeczno-kulturowe otoczenie administracji publicznej, w badanych państwach, będzie raczej sprzyjać wolnej poprawie klimatu „trwałej analizy krytycznej” i presji ponadrodzinnych grup interesu na doskonalenie procesów świadczenia usług publicznych.

Przejdźmy teraz do wewnątrzorganizacyjnych czynników sprawności biurokratycznej. Jednym z ważniejszych czynników efektywnego funk-

---

<sup>2</sup> Międzynarodowy traktat podpisany w 1920 roku zmniejszający znacznie obszar Węgier.

cjonowania organizacji jest wykorzystanie kwalifikacji i umiejętności podwładnych. Inicjatywy pracownicze stanowią bardzo ważne źródło produktywności i elastyczności organizacyjnej. Jest to możliwe wtedy, gdy pracownicy uczestniczą w podejmowaniu decyzji i mają autonomię w zakresie planowania własnej pracy. Zobaczmy jak wygląda dynamika zmian w zakresie tych czynników w krajach Grupy Wyszehradzkiej i wybranych krajach Europy Zachodniej. (kryterium doboru stanowiła dostępność długofalowych danych).

Tabela 13

**Dynamika wskaźnika identyfikującego udział pracowników administracji publicznej w podejmowaniu decyzji. Odpowiedzi na pytanie czy kierownictwo zakładu pracy pozwala wpływać na ogólne decyzje dotyczące zakładu pracy? (skala 0–10)**

Lata	Czechy	Węgry	Polska	Niemcy	Finlandia	Norwegia	Szwecja
2008	3,57	2,47	2,24	3,49	4,57	5,55	4,56
2010	2,52	2,31	2,57	3,43	4,87	5,43	4,77
2012	3,45	2,17	2,89	4,03	5,05	5,72	4,42
2014	3,35	2,18	2,26	3,62	5,75	5,74	5,02
2016	2,81	2,26	2,42	3,94	5,51	6,23	5,22

**Źródło:** Obliczenia własne na podstawie: ESS 2002–2016.

W Niemczech, Finlandii oraz w krajach skandynawskich udział pracowników w podejmowaniu decyzji systematycznie się zwiększa. W krajach Europy Środkowo-Wschodniej przeważa stabilizacja lub zmniejszanie się (Czechy) udziału pracowników administracji publicznej w podejmowaniu decyzji. Styl kierowania w administracji publicznej krajów Europy Środkowo-Wschodniej wyraźnie nie sprzyja wykorzystaniu kwalifikacji pracowników i jest przeszkodą w dalszym doskonaleniu sprawności biurokratycznej.

Jak widać, znaczenie zmian czynników społeczno-kulturowych dla poprawy sprawności biurokratycznej jest ambiwalentne. Zmiany czynników zewnętrznych (kapitał społeczny) sprzyjają poprawie funkcjonowania administracji publicznej w krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Natomiast styl kierowania będzie stanowił wyraźną barierę wobec tych oddziaływań. Można sądzić, że opisane wcześniej zjawiska dość intensywnego importu kulturowego nie spowodowały wyraźnych przemian kultury organizacyjnej. Przystawiano sobie poszczególne techniki zarządzania czy księgowania i wkomponowano je w już istniejącą kulturę organizacyjną.

**Bibliografia**

- Alkadry M. G. (2015), *Democratic Administration in a Multicultural Environment*, w: *Democracy and Public Administration*, red. R. C. Box, Routledge, London–New York, s. 150–168.
- Bachtler J., McMaster I. (2008), *EU Cohesion Policy and the Role of the Regions: Investigating the Influence of Structural Funds in the New Member States*, „Environment and Planning C: Politics and Space”, vol. 26, issue 2, s. 398–427.
- Bachtler J., Mendez C., Oraže H. (2012), *From Conditionality to Europeanization in Central and Eastern Europe: Administrative Performance and Capacity in Cohesion Policy*, „European Planning Studies” 2014, vol. 22, issue 4: *Spatial Planning in the Baltic States: Impacts of European Policies*, s. 735–757.
- Baun M., Marek D. (2008), *EU Cohesion Policy and Sub-National Authorities in the New Member States*, „Contemporary European Studies”, no. 2, s. 5–20.
- Charron N. (2008), *Assessing The Quality of the Quality of Government Data: A Sensitivity Test of the World Bank Government Indicators*, The Quality of Government Institute Department of Political Science, The University of Gothenburg, Sweden.
- Charron N. (2017), *European Quality of Government Index (EQI)*, <https://nicholascharron.wordpress.com/european-quality-of-government-index-eqi/>, 21.03.2017.
- Charron N., Dahlberg S., Holmberg S., Rothstein B., Khomenko A., Svensson R. (2016), *The Quality of Government EU Regional Dataset*, version Sep16, University of Gothenburg, The Quality of Government Institute, <http://www.qog.pol.gu.se>.
- Charron N., Dijkstra L., Lapuente V. (2014), *Mapping the Regional Divide in Europe: A Measure for Assessing Quality of Government in 206 European Regions*, [https://nicholascharron.files.wordpress.com/2013/09/sir\\_qog-1](https://nicholascharron.files.wordpress.com/2013/09/sir_qog-1), 17.03.2017.
- Charron N., Lapuente V. (2013), *Why Do Some Regions in Europe Have a Higher Quality of Government?*, „The Journal of Politics”, vol. 75, issue 3, s. 567–582.
- Charron N., Lapuente V. (2018), *Quality Of Government in EU Regions: Spatial and Temporal Patterns*, Working Paper Series 2018:1, Qog The Quality Of Government Institute Department of Political Science University of Gothenburg.
- Cohesion data 2014–2020, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/2014-2020/Breakdown-Of-The-Available-Funds-By-Thematic-Objec/3sv6-s5nd/data>, 20.11.2018.
- Cole A., Pasquier R. (2012), *The Impact of European Integration on Centre/periphery Relations*, „Politique européenne” 1 (no. 36), s. 160–182.
- Celińska-Janowicz D., Kozak M., Miszcuk A., Płoszaj A., Smętkowski M., Tucholska A., Wojnar K. (2010), *Ocena wpływu polityki spójności na rozwój miast polskich (w ramach ewaluacji ex post NPR 2004–2006)*, EUROREG i Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Dahlberg S., Holmberg S., Rothstein B., Khomenko A., Svensson R. (2017), *The Quality of Government Basic Dataset*, version Jan 17, University of Gothenburg,

- The Quality of Government Institute, <http://www.qog.pol.gu.se> doi:10.18157/QoGBasJan17.
- Dahlberg S., Holmberg S., Rothstein B., Alvarado Pachon N., Svensson R. (2018), *The Quality of Government Basic Dataset*, version Jan 18, University of Gothenburg, The Quality of Government Institute, <http://www.qog.pol.gu.se> doi:10.18157/QoGBasJan18.
- Dąbrowski M. (2013), *EU cohesion policy, horizontal partnership and the patterns of sub-national governance: Insights from Central and Eastern Europe*, „European Urban and Regional Studies”, vol. 21, issue 4, s. 364–383.
- ESS 2002–2016 ESS Cumulative Data Wizard <http://www.europeansocialsurvey.org/downloadwizard/>, 5.01.2019.
- ESS Round 1: *European Social Survey Round 1 Data* (2002), Data file edition 6.6. NSD – Norwegian Centre for Research Data, Norway – Data Archive and distributor of ESS data for ESS ERIC.
- ESS Round 7: *European Social Survey Round 7 Data* (2014), Data file edition 2.2. NSD – Norwegian Centre for Research Data, Norway – Data Archive and distributor of ESS data for ESS ERIC.
- ESS Round 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.
- European Commission (2014), *Investment for jobs and growth. Promoting development and good governance in EU regions and cities*, Sixth report on economic, social and territorial cohesion, Brussels.
- EWCS (2018), *European Working Conditions Survey 1991*, <https://discover.ukdataservice.ac.uk/series/?sn=200014>, 20.05.2018.
- Filippetti A., Reggi L. (2012), *The impact of the Structural Funds in European regions: Quality of governments and political decentralisation*, Paper prepared for the XXXIII Conferenza scientifica annual AISRe, Rome.
- Fukuyama F. (1997), *Zaufanie: kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, przeł. A. i L. Śliwa, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Wrocław.
- Gorzela G., Hryniewicz J. T., Kozak M., Płoszaj A., Rok J., Smętkowski M. (2017), *Data review and mapping of Cohesion Policy implementation and performance*, COHESIFY RESEARCH PAPER 7.
- Holmberg S., Rothstein B., Nasiritousi N. (2009), *Quality of Government: What You Get*, „Annual Review of Political Science”, no. 12, s. 135–161.
- Hryniewicz J. T. (2015), *Polska na tle historycznych podziałów przestrzeni europejskiej oraz współczesnych przemian gospodarczych, społecznych i politycznych*, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa.
- Hryniewicz J. T. (2016), *Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna – studium przypadku: Ilawa*, w: *Polska Gmina 2015*, red. G. Gorzela, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa.
- Hubner D. (2009), *Rola Samorządów w Polityce Regionalnej*, „Mazowsze. Studia Regionalne” 11–13.

- Huntington S. (1997), *Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu światowego* (przeł. H. Jankowska), Wydawnictwo Muza, Warszawa.
- Inglehart R., Haerper C., Moreno A., Welzel C., Kizilova K., Diez-Medrano J., Lagos M., Norris P., Ponarin E., Puranen B. i in. (red.) (2014), *World Values Survey: All Rounds Country-Pooled Datafile Version*, <http://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWVL.jsp>, JD Systems Institute, Madrid, 27.11.2018.
- Konrad G., Szelenyi I. (1979), *The Intellectuals on the Road to Class Power*, Harvester Press, Brighton.
- Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. (2010), *Draft Policy Research Working Paper, The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issue*, World Bank, September.
- Kurtz M. J., Schrank A. (2007), *Growth and Governance: Models, Measures, and Mechanisms*, „Journal of Politics”, vol. 69 (2).
- Major I. (2012), *Trust, cooperation and time horizons in Central and East European Countries*, w: *Adaptability and Change: The regional Dimensions in Central and Eastern Europe*, red. G. Gorzelak, Chor Ching Goh, K. Fazekas, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa.
- McLaughlin K., Osborne S. P., Ferlie E. (2002), *New Public Management. Current trends and future prospects*, Routledge, Taylor and Francis Group, London–New York.
- Medve-Bálint G. (2018), *The Cohesion Policy on the EU's Eastern and Southern Periphery: Misallocated Funds?*, „Studies in Comparative International Development”, June, vol. 53, issue 2, s. 218–238.
- My Region, My Europe, Our Future. Seventh report on economic, social and territorial cohesion* (2017), red. Lewis Dijkstra, European Commission, Directorate-General for Regional and Urban Policy.
- OECD (2018), [https://stats.oecd.org/OECDStat\\_Metadata/ShowMetadata.ashx?Dataset=PATS\\_IPC&ShowOnWeb=true&Lang=en](https://stats.oecd.org/OECDStat_Metadata/ShowMetadata.ashx?Dataset=PATS_IPC&ShowOnWeb=true&Lang=en), 28.05.2018.
- O'Toole Laurence J., Meier Kenneth J. (2015), *Public Management, Context, and Performance: In Quest of a More General Theory*, „Journal of Public Administration Research and Theory”, vol. 25, issue 1, January, s. 237–256.
- Płoszaj A. (2017), *Quality of Government Index & Cohesion Policy Database*, oprac. A. Płoszaj, <http://www.cohesify.eu>, 7.03.2017.
- Płoszaj A., Rok J., Smełkowski M., (2017), *Data review and mapping of Cohesion Policy implementation and performance*, <http://www.cohesify.eu/research-papers/>, 20.12.2018.
- Putnam R. D. (1995), *Demokracja w działaniu*, Wyd. Znak, Kraków.
- QoG EQI Data 2018, <https://qog.pol.gu.se/data/datadownloads/qog-eqi-data>, 7.12.2018.
- Rodrigues-Pose A. (2015), *Quality of government and innovative performance in the regions of Europe*, „Journal of Economic Geography”, vol. 15, issue 4, s. 673–706.

- Rodrigues-Pose A. (2015a), *Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditures in European Regions*, „Regional Studies”, vol. 49, issue 9, s. 1274–1290.
- Rothstein B. (2013), *Conceptualizing Quality of Government*, w: *Quality of Government and Corruption Form an European Perspective: A Comparative Study of Good Government in EU Regions*, red. N. Charron, V. Lapuente, B. Rothstein, Edward Elgar Publishing.
- Rust R. T., Zahoric A. J., Kenningham T. L. (1997), *Return on Quality*, Irvin Publishing.
- Smeriglio A., Bachtler J., De Francesco F., Olejniczak K., Thomson jr., Śliwowski P. (2015), *Evaluating delivery of Cohesion Policy: Proposal for an analytical framework*, European Policies Research Centre School of Government and Public Policy University of Strathclyde 40 George Street Glasgow G1 1QE United Kingdom, January.
- Swianiewicz P. (2015), *Współczesne badania nad samorządem i polityką lokalną*, w: *Polska Gmina 2015*, red. G. Gorzelak, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa, s. 15–32.
- Sztompka P. (2016), *Kapitał społeczny. Teoria przestrzeni międzyludzkiej*, Wydawnictwo ZNAK, Kraków.
- Teorell J., Dahlberg S., Holmberg S., Rothstein B., Alvarado Pachon N., Svensson R. (2018), *The Quality of Government Standard Dataset*, version Jan 18, University of Gothenburg, The Quality of Government Institute, <http://www.qog.pol.gu.se/doi:10.18157/QoGStdJan18>.
- Thomas M. A. (2010), *What Do the Worldwide Governance Indicators Measure&quest*, „The European Journal of Development Research”, vol. 22, issue 1, s. 31–54.
- Thijs N., Hammerschmid G., Palaric E. (2017), *A comparative overview of public administration characteristics and performance in EU28*, 2018 EUROPEAN COMMISSION <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8072>.
- Tigănașu R., Încălțărău C., Pascariu G. C. (2018), *Administrative Capacity, Structural Funds Absorption and Development. Evidence from Central and Eastern European Countries*, „Romanian Journal of European Affairs”, vol. 18, no. 1, June, s. 39–59.
- Wittenberg J (2015), *Conceptualizing Historical Legacies*, „East European Politics and Societies: Culture”, vol. 29, issue 2, s. 366–378.
- Weber M. (MCMXCIV), *Etyka protestancka a duch kapitalizmu*, tłum. J. Miziński, Wydawnictwo „Test” Bernard Nowak, Lublin.
- Weber M. (1984), *Asceza i duch kapitalizmu; Osobliwości kultury zachodniej; Drogi zbawienia i ich wpływ na sposób życia*, w: *Szkice z socjologii religii – Max Weber*, red. S. Kozyr-Kowalski, tłum. J. Prokopiuk, H. Wandowski, Książka i Wiedza, Warszawa.
- Welzel C. (2013), *Freedom Rising Human Empowerment and the Quest for Emancipation*, Cambridge University Press.

- Welzel C. (2018), *Constructing indices for Secular and Emancipative Values*, [http://www.worldvaluessurvey.org/WVSContents.jsp?CMSID=welzelidx#\\_ftnref1](http://www.worldvaluessurvey.org/WVSContents.jsp?CMSID=welzelidx#_ftnref1), 4.12.2018.
- World Governance Indicators (2019), <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>, 8.01.2019.
- Wojtowicz D., Paciorek K. (2012), *Systemy i narzędzia zarządzania jakością w urzędach gmin a efektywne korzystanie z funduszy unijnych*, „Studia Regionalne i Lokalne”, nr 2 (48), s. 5–19.

---

## Quality of governance, bureaucratic efficiency and cohesion policy in the context of socio-cultural factors of the nations and regions of Central and Eastern Europe

### Summary

The topic of research was a hypothesis concerning the impact of cohesion policy on the quality of governance and bureaucratic efficiency in the context of socio-cultural conditions. The units of observation were the nations and regions of Central and Eastern Europe. The cultural factors were described in terms of the historical evolution of the correlates of social capital. Calculations were performed using international databases for nations and regions. Quality of governance was measured using: QoG (Quality of Governance) and the regional quality of governance indicator: EQI (European Quality Index). Quality of governance measured by QoG is a function of social capital and the financial resources of public administrations. In Poland, the modification of the separation of powers that began in 2015 has not yet affected governance indicators. However, in Hungary, the change in government and subsequent decline in the quality of government was preceded by a deep crisis of civil society. Cohesion policy was treated as a distinct case of a cultural import. Regional studies based on EQI have shown that cohesion policy funds have led to improved functioning of public administration bodies, but did not result in a better EQI rating. The significance of changes in socio-cultural factors on improved bureaucratic efficiency is uncertain. Changes in external factors (social capital) promote improved functioning of public administrations in Central and Eastern European countries. However, the style of leadership may present a clear barrier to these influences. This cultural import has not brought about any visible transformation in organizational culture.

**Key words:** cohesion policy, bureaucratic efficiency, quality of governance, social capital, cultural import, European funds