Studia Polityczne 2022, tom 50, nr 2
ISSN 1230-3135
DOI: 10.35757/STP.2022.50.2.03

JANUSZ T. HRYNIEWICZ
Uniwersytet Warszawski
ORCID: 0000-0002-7539-2331
j.hryniewicz@uw.edu.pl

JAKOŚĆ RZĄDZENIA, STAN PSYCHICZNY I POSTAWY WOBEC RYNKU I DEMOKRACJI W KRAJACH GRUPY WYSZEHRADZKIEJ NA TLE EUROPY PÓŁNOCNO-ZACHODNIEJ

The Quality of Governance, Mental State and Attitudes Towards the Market and Democracy in the Visegrád Group Countries Compared to Northwest Europe

The goals of the study are to: 1. examine the impact of the quality of public service management on the mental state and attitudes towards the market and democracy in the Visegrád Group countries compared to Northwest Europe; 2. identify different mechanisms connecting the quality of governance with the mental state and attitudes towards the market and democracy in both groups of countries and their interpretations in terms of the neo-institutional theory. The quality of governance has been assessed based on the respondents' opinions about the provision of public services. Low evaluation of the quality of public services and the belief in privileges and corruption in their distribution coexist with a poorer mental state, anti-market attitudes, less trust in democratic institutions and dissatisfaction with democracy.

Differences: 1. Institutional exclusivity is relatively greater in the Visegrád Group. Contesting attitudes towards the market and democracy are in a relatively higher degree a consequence of the low quality of services and low incomes. 2. In these countries, public services relatively weakly compensate for income inequalities. 3. In Northwest Europe, contesting attitudes towards democratic and market institutions are the consequence of privileges and corruption in the distribution of services. 4. In the Visegrád Group countries, privileges and corruption are greater, but less frustrating. Institutional

exclusiveness is slightly more accepted in the Visegrád Group countries than in Northwest Europe.

This state of affairs is the consequence of equipping public administration with resources and cultural patterns. If the administrative resources were the same in all the compared countries, the level of exclusivity would be relatively higher in the Visegrád countries for cultural reasons.

Keywords: quality of governance, public services, institutions, inclusiveness/exclusivity, mental state, attitudes.

CELE OPRACOWANIA I METODY ICH REALIZACJI

Dotychczasowe badania nad jakością zarządzenia usługami publicznymi (opisane w dalszej części opracowania) koncentrowały się na międzynarodowych różnicach. Natomiast wpływ jakości rządzenia na postawy wobec demokracji i rynku nie był dotychczas badany. Celami opracowania są: 1. Zbadanie wpływu jakości zarządzania usługami publicznymi na stan psychiczny oraz postawy wobec rynku i demokracji w krajach Grupy Wyszehradzkiej na tle krajów Europy Północno-Zachodniej. 2. Wykrycie odmienności mechanizmów łączących jakość rządzenia z postawami wewnątrz dwóch grup krajów i ich interpretacja w kategoriach teorii neoinstytucjonalnej. Należy zastrzec, że w opracowaniu nie chodzi o całościową rekonstrukcję tej teorii, ale tylko o takie jej elementy, które mają związek z zarządzaniem usługami publicznymi. Do oceny wyników obliczeń zostanie zastosowana **kategoria doniosłości społecznej uzyskanych współczynników** (zob. fragment *Pytania badawcze*...).

TEORETYCZNE ZAPLECZE BADAŃ NAD JAKOŚCIĄ RZĄDZENIA I POSTAWAMI EKONOMICZNO-POLITYCZNYMI. SPOŁECZNO-KULTUROWA INTERPRETACJA TEORII NEOINSTYTUCJONALNEJ

Podejście neoinstytucjonalne pojawiło się na gruncie ekonomii w następstwie konstatacji, że model motywacyjny człowieka racjonalno-ekonomicznego ma istotne ograniczenia. Model ten opierał się na założeniu, że gospodarkę zaludniają izolowane jednostki dążące do maksymalizacji dochodu. W pracy opublikowanej pod koniec lat 50. James March i Herbert Simon wykazali, że decyzja jest następstwem analizy kontekstu sytuacyjnego. W efekcie liczba zmiennych przekracza

umiejętności poznawcze i ludzie wybierają pierwszą akceptowalną możliwość[1]. Kontekst sytuacyjny tworzą relacje z innymi ludźmi, które są kształtowane przez kulturowe instytucje oraz wzory zachowań i systemy wartości. Znaczenie kultury dla regulacji zachowań bardzo dobrze ilustruje następujące sformułowanie: „Kultura to zbiorowe zaprogramowanie umysłu, które odróżnia członków jednej grupy lub kategorii osób od członków innej"[2].

Instytucje to stworzone przez ludzi ograniczenia, które powinny być respektowane w trakcie wszelkich możliwych interakcji międzyludzkich[3]. Instytucje integrują ludzi i powstają wtedy, gdy ludzie dostrzegają dylematy, których nie mogą indywidualnie rozwiązać[4]. Zdaniem Petera M. Blaua instytucje to zasady, które regulują i stabilizują złożone procesy wymiany[5]. Współczesne analizy instytucjonalne koncentrują się wokół dwóch pytań: w jaki sposób indywidualne działania stają się powtarzalnymi działaniami zbiorowymi i w jaki sposób ludzkie działania są kształtowane i jednocześnie kształtują instytucje[6]. Powtarzalne zachowania zbiorowe są syntezą regulacji formalnych i skłonności ludzi do dopasowania się do nich. W efekcie sposób funkcjonowania instytucji jest następstwem dostosowania się ludzi danej kultury do bieżących wyzwań.

Najważniejszą cechą instytucji jest to, że porządkują one chaos życia zbiorowego i zapewniają jednostkom planującym własne zachowania przewidywalność zachowań innych ludzi. Najważniejsze funkcje instytucji to:

- ustalanie możliwości dostępu do działań uznawanych za korzystne, np. dostępu do rynku, zawodu itp.;
- regulacja dostępu do dóbr społecznie pożądanych;
- ustalanie zasad doboru zasobów do realizacji celu i celów cząstkowych.

---

[1] J.G. March, H.A. Simon, *Teoria organizacji*, tłum. S. Łypacewicz, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1964.

[2] G. Hofstede, *Kultury i organizacje*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2000, s. 375.

[3] D. North, *Institutions, Ideology, and Eeconomic Performance*, „CATO Journal" 1992, t. 11, nr 3, Winter, s. 477.

[4] W. Morawski, *Konfiguracje globalne struktury, agencje, instytucje*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010, s. 87.

[5] P.M. Blau, *Exchange and Power in Social Life*, John Wiley and Sons, New York 1964, s. 273–280.

[6] M. Nowak, *Instytucjonalizm w socjologii i ekonomii*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2004, r. LXVI, z. 1, s. 189–204, ISSN 2543-9170, ISSN 0035-9629, DOI: 10.14746/rpeis; M. Pawlak, I. Sadowski, *Nowy instytucjonalizm w analizach polskiego społeczeństwa – tradycje, stan badań i perspektywy*, „Studia Polityczne" 2017, t. 45, nr 2, s. 27–52, 31, ISSN 1230-3135.

Zobaczmy, jak wygląda związek tych funkcji z rozwojem gospodarczym. I tak np. gwałtowny przyrost innowacji i ich upowszechnienie zwane rewolucją przemysłową zaistniało w Anglii, kraju o dość unikatowym (na owe czasy) środowisku kulturowym. Najważniejsze jego cechy to: duży prestiż związany z osiągnięciami indywidualnymi[7], instytucje chroniące wolność jednostek[8], relatywnie mało przywilejów, monopoli politycznych, barier stanowych, barier wejścia na rynek oraz otwartość elit[9].

Regulacja zachowań jest realizowana za pomocą bodźców, które decydują o tym, czy ludzie mają większy lub mniejszy margines swobody w zakresie własnych dążeń. Sformułowanie to prowadzi do wyróżnienia dwóch rodzajów instytucji: inkluzywnych – włączających i ekskluzywnych – wykluczających[10].

Instytucje inkluzywne – włączające:

- wprowadzają zasadę równych szans we wszystkich formach współdziałania zbiorowego;
- zezwalają wszystkim chętnym na uczestnictwo w działalności gospodarczej, politycznej itp.;
- preferują uniwersalne zasady selekcji do najwyższych pozycji, czyli dla wszystkich takie same, potwierdzone umiejętnościami i kwalifikacjami;
- gwarantują dostęp do usług publicznych oparty na regule równych szans (sądy, policja, drogi, szkoły, lecznictwo itp.).

Instytucje ekskluzywne – wykluczające:

- nierówne szanse dostępu do usług publicznych;
- zasady dostępu i selekcji na najwyższe pozycje dopasowane do konkretnych osób lub grup. Status przypisany – dziedziczenie pozycji społecznych i przywilejów;
- monopole formalne (licencje, zezwolenia) i przywileje, czyli wyłączność dostępu do dóbr społecznie pożądanych, dla niewielkiej grupy osób.

Długofalowe badania oparte na obserwacji państw na różnych kontynentach pokazują, że sukces gospodarczy odnoszą te z nich, które wdrożyły instytucje inkluzywne, natomiast dominacja instytu-

[7] D.S. Landes, *Bogactwo i nędza narodów*, tłum. H. Jankowska, Muza, Warszawa 2000, s. 217 i n.

[8] N. Ferguson, *Cywilizacja. Zachód i reszta świata*, tłum. P. Szymor, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2013, s. 145, 246.

[9] D. Acemoglu, J.A. Robinson, *Dlaczego narody przegrywają: źródła władzy, pomyślności i ubóstwa*, tłum. J. Łoziński, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Warszawa 2014, s. 86 i n.

[10] *Ibidem*, s. 54 i n.

cji wykluczających jest gwarancją przegranej w gospodarczym współzawodnictwie narodów[11].

Innowacyjność i rozwój gospodarczy nieuchronnie łączą się z nierównością pozycji społecznych, dochodów i możliwości konsumpcyjnych. Wśród ludzi zajmujących niższe pozycje może się szerzyć niechęć do systemu politycznego, który utrwala taki stan rzeczy. Problem ten był dość gruntownie studiowany przez badaczy z kręgu funkcjonalnej teorii uwarstwienia, w latach 60. i 70. Z badań tych wynika, że niebezpieczeństw takich można uniknąć wtedy, gdy dostęp do pozycji społecznych jest zgodny z modelem równych szans zarówno w przekroju międzypokoleniowym, jak i wewnątrzpokoleniowym. Każdy niezależnie od pochodzenia klasowego ma dostęp do zdobywania kwalifikacji w dowolnej dziedzinie. W efekcie dostęp do najwyższych pozycji jest następstwem potwierdzonych wysokich kwalifikacji, a najwyższe pozycje nie są obsadzane poprzez ich dziedziczenie[12].

Jednak legitymizacja dostępu do stosunkowo nielicznej klasy najwyższej nie rozwiązuje problemu. Prodemokratyczna argumentacja bazuje tu na obietnicy sukcesu dla dzieci, ale poza polem obserwacji pozostaje pokolenie rodziców, czyli większość ludności żyjącej w warunkach nierówności dochodów. Z badań zrealizowanych w 21 najbogatszych państwach świata wynika, że relatywnie duże nierówności dochodów powodują brak zaufania do instytucji, które te nierówności podtrzymują[13]. Niezależnie od tego, jak są obsadzane pozycje w klasie najwyższej, znaczna liczba ludzi o relatywnie niższych dochodach może żywić poczucie krzywdy, przejawiać postawy kontestatorskie i rebelianckie wobec porządku demokratycznego.

Jak się ma do tego jakość rządzenia w administracji publicznej? Instytucje polityczno-administracyjne są autonomicznym aktorem. Społeczeństwo wpływa na państwo, zarazem państwo kształtuje społeczeństwo. Stan demokracji zależy nie tylko od warunków ekonomicznych i społecznych, ale także od projektu instytucji[14], w tym od jakości rządzenia usługami publicznymi. Kategoria jakości rządzenia

---

[11] *Ibidem*.

[12] K. Davis, W. Moore, *Some Principles of Stratification*, „American Sociological Review" 1945, t. 10, s. 242–249; J.B. Cullen, S.M. Novick, *The Davis-Moore Theory of Stratification: A Further Examination and Extension*, „American Journal of Sociology" 1979, t. 84, nr 6, s. 1424–1437.

[13] P. Wilkinson, *The Spirit Level. Why More Equal Societies Almost Always Do Better*, Penguin Books LTD, London 2009.

[14] J. March, G. Olse, P. Johan, *Nowy instytucjonalizm – organizacyjne podstawy polityki*, w: *Współczesne teorie socjologiczne*, red. J. Jasińska-Kania *et al.*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006, s. 577.

uzupełnia obraz instytucji o wiedzę na temat dystrybucji dóbr społecznie pożądanych w warunkach nierówności dochodów.

Kompensowanie nierówności dochodów może być realizowane przez ukierunkowanie państwa na dowartościowanie pozycji relatywnie biedniejszej części społeczeństwa. Państwa prowadzące intensywną politykę niwelowania nierówności dochodów czynią to w ramach szerszej strategii traktującej usługi socjalne jako dobro publiczne dostarczane na zasadach niekomercyjnych. I tak, w państwach europejskich deindustrializacja i bezrobocie (lat 80. i 90.) nie doprowadziły do masowej ekspansji postaw roszczeniowych i rebelianckich, ponieważ były dość skutecznie równoważone polityką społeczną polegającą na rozszerzaniu dostępu do usług publicznych[15].

Jest możliwe, że w późniejszych latach kompensacyjna rola usług publicznych zmniejszyła się, *vide* bunt tzw. żółtych kamizelek we Francji. Można oczekiwać, że niska jakość usług publicznych i ich ekskluzywność pogłębia poczucie wyobcowania ludzi o relatywnie niższych dochodach. Następstwem może być przekonanie, że w interesie danej osoby leży kontrola płac i cen przez rząd. Postawy aprobujące taki sposób postępowania odzwierciedlają zapotrzebowanie na nierynkowy model demokracji lub być może jakiś inny ustrój.

Jak wynika z badań nad uwarunkowaniami stanu psychicznego mieszkańców Unii Europejskiej, bardzo ważnym czynnikiem wpływającym na dobrostan psychiczny obywateli jest ocena usług publicznych oraz szans zrealizowania aspiracji i potrzeb przez mieszkańców danego kraju[16]. Względnie szerokie spektrum dobrej jakości i usług publicznych świadczonych przez instytucje inkluzywne powoduje, że niepokój towarzyszący niskim dochodom jest mniejszy niż wtedy, gdyby trzeba było je kupować.

Z dotychczasowych rozważań wynika, że **jakość rządzenia to sposób dystrybuowania usług publicznych przez instytucje administracji publicznej. Instytucje te mogą być ekskluzywne albo inkluzywne. Odstępstwa od zasady równych szans mogą być identyfikowanie przez przywilej i korupcję. Tezy te można uznać za**

[15] D. Breadley *et al.*, *Determinants of Relative Poverty in Advanced Capitalist Democracies*, „American Sociological Review" 2003, nr 68 (1), s. 22–51; S. Moller, J. Misra, E. Strader, *A Cross-National Look at How Welfare States Reduce Inequality*, „Sociology Compass", February 2013, t. 7, nr 2, s. 135–146.

[16] P. Böhnke, *First European Quality, of Life Survey: Life Satisfaction, Happiness, and Sense of Belonging*, Official publication of European Communities, Luxembourg 2005, http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2005/91/en/1/ef0591en.pdf [dostęp 2.01.2017].

rdzeń społeczno-kulturowej wersji teorii instytucjonalnej. W trakcie dalszych analiz poddamy je weryfikacji. Dobre pełnienie funkcji kompensacyjnej (wobec nierówności dochodów) przez usługi publiczne poznajemy po tym, że ocena świadczenia usług publicznych dokonana przez daną osobę nie współwystępuje z: dyskomfortem psychicznym, brakiem zaufania do instytucji państwowych, niezadowoleniem z demokracji i przekonaniem, że rząd powinien kontrolować płace i ceny.

WSKAŹNIKI JAKOŚCI RZĄDZENIA

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[17].**

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 wyeliminowane z rynku[18]. 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[19].

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. Podstawą jego konstrukcji są oceny usług publicznych przez mieszkańców regionów UE w zakresie edukacji, służby zdrowia oraz egzekwowania prawa (*law enforcement*), pod kątem bezstronności, korupcji, przywilejów i jakości[20].

---

[17] K. McLaughlin, S.P. Osborne, E. Ferlie, *New Public Management. Current Trends and Future Prospects*, Routlege, Taylor and Francis Group, London – New York2002; P. Swianiewicz, *Współczesne badania nad samorządem i polityką lokalną*, w: *Polska Gmina 2015*, red. G. Gorzelak, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2015, s. 15–32.

[18] R. Rust, A.J. Zahoric, T. Kenningham, *Return on Quality: Measuring the Financial Impact of Your Company's Quest for Quality*, Irvin Publishing, Chicago Ill 1993.

[19] J.T. Hryniewicz, *Badania nad satysfakcją klientów*, „Przegląd Organizacji" 2000, nr 6, s. 22–23.

[20] N. Charron, L. Dijkstra, V. Lapuente, Mapping the Regional Divide in Europe: A Measure for Assessing Quality of Government in 206 European Regions, 2014,

Wyniki badań były agregowane na poziomie regionalnym. Badaniami objęto wszystkie regiony UE (NUTS 2), w każdym uzyskano opinie od co najmniej 400 osób. W latach 2017–2021 w większości regionów europejskich jakość rządzenia poprawiła się, z wyjątkiem regionów Polski i Węgier. I tak np. węgierski wskaźnik poziomu korupcji od roku 2010 do 2021 systematycznie rósł. W Polsce w latach 2010––2017 malał, a potem wzrósł[21]. Autorzy badań wiążą wzrost korupcji z pogorszeniem się stanu demokracji w Polsce i na Węgrzech[22]. Generalnie rzecz biorąc, regiony Europy Środkowo-Wschodniej cechują się wyraźnie niższym poziomem jakości rządzenia niż regiony Europy Zachodniej i Północnej. Adaptacja indeksu EQI do badań nad instytucjami polega na tym, że korupcja oraz uprzywilejowanie niektórych osób są wskaźnikami ekskluzywności instytucji, a ich brak jest równoznaczny z inkluzywnością.

JAKOŚĆ RZĄDZENIA A TEORIA INSTYTUCJONALNA

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 ustrukturowane całości przetwarzające zasoby na środki zaspokojenia potrzeb ludności. Stan usług publicznych jest funkcją dostarczonych administracji zasobów finansowych, co obrazuje tabela 1.

Im większy PKB, tym większe wydatki instytucji świadczących usługi publiczne. Oznacza to, że PKB *per capita* jest doskonałym wskaźnikiem zasobów administracji publicznej. Im większe zasoby, tym wyższy poziom jakości rządzenia mierzony wskaźnikiem EQI w regionach UE (r=0,543). Jeżeli chodzi o zasoby ludzkie, to największe znaczenie dla wartości EQI ma zatrudnienie w służbie zdrowia (r=0,737)[23].

---

https://nicholascharron.files.wordpress.com/2013/09/sir_qog-1 [dostęp 17.03.2017]; N. Charron, V. Lapuente, *Quality Of Government in EU Regions: Spatial and Temporal Patterns*, Working Paper Series 2018, nr 1.

[21] Obliczenia własne na podstawie N. Charron, V. Lapuente, M. Bauhr, *Sub-national Quality of Government in EU Member States: Presenting the 2021 European Quality of Government Index and Its Relationship with Covid-19 Indicators*, QoG Working Paper Series, April 2021 ISSN 1653-8919, https://www.gu.se/sites/default/files/2021-05/2021_4_%20 Charron_Lapuente_Bauhr.pdf [dostęp 27.01.2022].

[22] *Ibidem*.

[23] Obliczenia własne na podstawie N. Charron *et al.*, *The Quality of Government EU Regional Dataset*, ver. Nov. 20, University of Gothenburg, The Quality of Government Institute, 2020, https://www.gu.se/en/quality-governmen [dostęp 23.11.2021].

Co sugeruje, że stan usług zdrowotnych jest czynnikiem decydującym o ocenie przez ludność usług publicznych jako całości.

TABELA 1
PKB *per capita* i wydatki na usługi publiczne w UE28.
Współczynniki korelacji Pearsona

	Wydatki rządowe w euro *per capita*
PKB w cenach rynkowych w euro *per capita*	0.974**
Publiczne wydatki na edukację w euro *per capita*	0.905**
Publiczne wydatki na ochronę zdrowia w euro *per capita*	0.931**

** Korelacja istotna na poziomie 0.01 (dwustronnie).

Źródło: Obliczenia własne. Na podst. J. Teorell *et al.*, *The Quality of Government Standard Dataset*, ver. Jan18, University of Gothenburg, The Quality of Government Institute, 2018, http://www.qog.pol.gu.se, DOI: 10.18157/QoGStdJan18.

EUROPA ŚRODKOWO-WSCHODNIA. DOBÓR KRAJÓW DO BADAŃ

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 autorów różnice gospodarczo-polityczne zaczęły się uwidoczniać w XIV w., a później się wzmacniały – w XVI i XVII w.[24] W państwach Europy Środkowo-Wschodniej pańszczyzna przetrwała do połowy XIX w. Z kolei zdaniem Jana Sowy odmienne drogi rozwojowe wschodniej i zachodniej Europy zostały zapoczątkowane przez czynniki, które w średniowieczu doprowadziły do odmiennych modeli feudalizmu. Cechą wyróżniającą model wschodnioeuropejski był brak autonomicznych miast i brak hierarchii stanu szlacheckiego[25].

Jakie są argumenty na rzecz kulturowego podobieństwa ludzi zamieszkujących obszar Europy Środkowo-Wschodniej? Skupmy się na wzorach zachowań gospodarczych. Rdzeniem zachowań gospodarczych na obszarze obserwowanych państw były folwark i pańszczyzna.

[24] D. Acemoglu, J.A. Robinson, *Dlaczego narody...*, s. 54 i n.

[25] J. Sowa, *Fantomowe ciało króla. Peryferyjne zmagania z nowoczesną formą*, Universitas, Kraków 2011, s. 112 i n.

Ludzie musieli się przystosować do funkcjonowania w tych instytucjach. Ponieważ folwarki niezależnie od kraju funkcjonowały podobnie, to towarzyszyły im podobne wzory kulturowe regulujące zachowania właścicieli, ekonomów i pracowników pańszczyźnianych.

Badania procesów długiego trwania (od średniowiecza do końca XIX w.) dokonane przez Ferdynanda Braudela pokazują kilkusetletnią trwałość instytucji i wzorów zachowań w krajach śródziemnomorskich[26]. W Europie Środkowo-Wschodniej zapóźnienie gospodarcze jest niezbywalną cechą kilkuwiekowej ciągłości historycznej[27].

Pojawienie się dualizmu gospodarczego (w XVI w.) spowodowało, że pierwsze doświadczenia w ponadrodzinnej współpracy gospodarczej na zachodzie zdobywano w przedsiębiorstwach, a na wschodzie w folwarkach. Tworzyła się struktura pierwotnych wyobrażeń o pracy zbiorowej. Wydarzenia najwcześniejsze były prapoznaniem rzeczy i wytwarzały swoiste aksjomaty służące poznaniu i przeżywaniu nowych zjawisk gospodarczych[28]. Archetypy te podlegają rozwojowi historycznemu i pewnym modyfikacjom polegającym na tym, że do głębokich i dawnych dobudowane są nowe będące efektem nieznanych dotychczas doświadczeń. Udział archetypów w procesie socjalizacji wielopokoleniowej może powodować erupcję pierwszych doświadczeń i metod postępowania w radykalnie odmiennych warunkach ustrojowych. Ciągłość kulturowa przybiera postać podobnych reakcji zbiorowych w podobnych sytuacjach gospodarczych, politycznych itp.

Neofolwarczne wzory zachowań, takie jak duży dystans władzy, skłonności autokratyczne[29], nieufność, bierność pracowników, kolektywizm, niechęć do mechanizmów rynkowych są nadal widoczne w zachowaniach i praktykach organizacyjnych krajów Europy Środkowo-Wschodniej[30].

Pojęcie Europy Środkowo-Wschodniej wskazuje na pewne odmienności tego obszaru w ramach Europy Wschodniej. I tak np. Jerzy Kłoczowski uważa, że w XVI w. Europę Środkowo-Wschodnią tworzył ob-

[26] F. Braudel, *Historia i trwanie*, tłum. B. Geremek, wyd. 2, Czytelnik, Warszawa 1999.

[27] A. Sosnowska, *Zrozumieć zacofanie. Spory historyków o Europę Wschodnią (1947–1994)*, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2004.

[28] C.G. Jung, *Psychologia przeniesienia*, tłum. R. Reszke, Wydawnictwo Wrota, Warszawa 1997, s. 5–14.

[29] A. Borowiec, *Rozmowa z prof. dr hab. Jerzym Mączyńskim o sposobie sprawowania funkcji przywódczych w różnych krajach*, „Gazeta Praca", dodatek do „Gazety Wyborczej", 24 marca 2003.

[30] J.T. Hryniewicz, *Polska na tle historycznych podziałów przestrzeni europejskiej oraz współczesnych przemian gospodarczych, społecznych i politycznych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2015, s. 89 i n.

szar trzech królestw: Polskiego, Czeskiego i Węgierskiego[31]. Zdaniem węgierskich badaczy, istnieją zauważalne różnice między bizantyńską a „uzachodnioną" częścią wschodnioeuropejskiego kompleksu gospodarczego[32]. W myśl tej diagnozy część wschodnia to Rosja, Rumunia, Serbia, Bułgaria, a część „uzachodnioną" tworzą Niemcy Wschodnie, Czechy, Słowacja, Węgry, Polska i państwa nadbałtyckie. Podobne wnioski wynikają z analiz Samuela Huntingtona. Linia styku religii katolickiej z prawosławną jest zarazem granicą stref cywilizacyjnych[33].

Przedmiotem badań będą kraje Grupy Wyszehradzkiej. Badania polegać będą na porównaniu uzyskanych rezultatów z krajami Europy Północnej i Zachodniej UE (Dania, Finlandia, Szwecja, Irlandia, Belgia, Austria, Francja, Niemcy, Luksemburg, Niderlandy). Najważniejsze osobliwości Europy Środkowo-Wschodniej to relatywny kolektywizm, niski poziom zaufania i kapitału społecznego[34] oraz niski poziom wartości postmaterialistycznych[35]. Poziom ekskluzywności instytucji administracyjnych w dwóch grupach krajów opisuje tabela 2.

TABELA 2

Ekskluzywizm w świadczeniu usług publicznych mierzony opiniami, że niektórzy ludzie są uprzywilejowani w instytucjach świadczących usługi publiczne, i poziomem korupcji, w wybranych grupach krajów UE, w 2021 r., w % odpowiedzi. (Przetworzona skala 1–10 na 1–3 – poziom mały, 4–6 – przeciętny, 7–10 – duży)

	Przywileje – nierówne traktowanie			Ocena poziomu korupcji		
	Bardzo rzadko	Rzadko	Często	Bardzo mały	Mały	Duży
Grupa Wyszehradzka	24,9	38,6	36,5	38,7	39,4	21,8
Europa Północno-Zachodnia	32,3	41,5	26,2	66,1	24,2	9,7

Źródło: Obliczenia własne. Na podst. N. Charron, V. Lapuente, M. Bauhr, *Sub-national Quality…*

[31] J. Kłoczowski, *Młodsza Europa*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 1998, s. 116.

[32] G. Konrad, I. Szelenyi, *The Intellectuals on the Road to Class Power*, Harvester Press, Brighton 1979.

[33] S. Huntington, *Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu światowego*, tłum. H. Jankowska, Muza, Warszawa 1997.

[34] J.T. Hryniewicz, *The Sociocultural and Economic Premises of Quality of Governance and Bureaucratic Efficiency in Central East European Regions in the Context of the EU*, „Polish Sociological Review" 2021, s. 183–198.

[35] R.F. Inglehart, *Cultural Revolution. People's Motivation are Changing and Reshaping the World*, University Printing House, Cambridge UK 2018, s. 57.

Ludność w obu grupach krajów dostrzega istnienie ekskluzywizmu w usługach publicznych, z tym że w krajach wyszehradzkich jest on większy. W Europie Północno-Zachodniej nierówne traktowanie jest trochę rzadsze, a korupcja wyraźnie mniejsza niż w krajach wyszehradzkich.

Jakość rządzenia identyfikująca ekskluzywność lub inkluzywność administracji publicznej jest następstwem formalnych i nieformalnych praktyk organizacyjnych. Badania różnic w zakresie jakości rządzenia w Europie pokazały, że mogą one być przypisane do sięgających XVII–XIX w. tendencji historycznych promujących klientelizm (typowy dla kultur kolektywistycznych), który jest głównym czynnikiem obniżającym jakość rządzenia[36]. Kultury indywidualistyczne sprzyjają ponadrodzinnej samoorganizacji i tworzeniu kapitału społecznego. Im większy kapitał społeczny, tym większy nacisk i kontrola rozlicznych grup interesu i mediów nad administrację publiczną. Ta kontrola i presja działają na administrację tak jak konkurencja na przedsiębiorstwa. W efekcie kapitał społeczny silniej sprzyja jakości rządzenia niż wyposażenie w zasoby finansowe[37]. Kapitał społeczny krajów Grupy Wyszehradzkiej jest podobny i relatywnie niski[38]. Jest to, obok słabego wyposażenia w zasoby, jedna z ważniejszych przesłanek stosunkowo niskiej jakości rządzenia w regionach Europy Środkowo-Wschodniej.

PYTANIA BADAWCZE, DONIOSŁOŚĆ SPOŁECZNA, WYJAŚNIENIA ALTERNATYWNE I BAZY DANYCH

Zaprezentowane wcześniej rozważania upoważniają do sformułowania założeń hipotezy badawczej i jej treści w następującej postaci. **Założenie**: każda instytucja może być opisana jako inkluzywna lub ekskluzywna. **Hipoteza**: im bardziej inkluzywne są instytucje danego kraju, tym większe zadowolenie z demokracji, tym lepszy stan psychiczny i tym mniejsze natężenie postaw antyrynkowych.

ALTERNATYWNE WYJAŚNIENIA

W myśl wcześniejszych analiz nierówności dochodu mają bardzo duże znaczenie dla postaw wobec porządku demokratycznego. Można

[36] N. Charron, V. Lapuente, *Why Do Some Regions in Europe Have a Higher Quality of Government?*, „The Journal of Politics" 2013, t. 75, nr 3, s. 567–582.

[37] J.T. Hryniewicz, *The Sociocultural and Economic Premises…*, s. 183–198.

[38] I. Major, *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 2012.

zatem argumentować, że nie ekskluzywność usług, ale niski dochód jest źródłem niechęci do rynku i demokracji. W celu sprawdzenia tej argumentacji do obliczeń wprowadzona zostanie zmienna kontrolna – dochód miesięczny gospodarstwa domowego dzielony przez średni dochód w danym kraju.

Administracje publiczne krajów Grupy Wyszehradzkiej od lat 90. podlegały przemianom. Polegały one na kopiowaniu zachodnioeuropejskich przepisów, struktur i praktyk organizacyjnych w celu przystosowania do efektywnego wdrażania polityki spójności[39]. Powstaje zatem pytanie, czy kształt administracji publicznej w krajach Grupy Wyszehradzkiej jest kulturowym wyjątkiem na tle innych instytucji krajowych. Gdyby tak było, to relatywna inkluzywność administracji publicznej powinna współwystępować z ekskluzywnością innych instytucji (system polityczny, rynek pracy, system oświatowy, zakład pracy). Falsyfikacja tego oczekiwania oznacza, że administracja publiczna nie różni się od innych instytucji politycznych, gospodarczych i oświatowych. To spowoduje, że uzyskamy bezdyskusyjne uzasadnienie poszukiwania związku między funkcjonowaniem administracji publicznej a kulturą narodową.

PYTANIA BADAWCZE

1. Czy inkluzywność/ekskluzywność administracji publicznej (w obu grupach krajów) współwystępuje z podobnym poziomem inkluzywności/ekskluzywności innych instytucji (system polityczny, rynek pracy, system oświatowy, zakład pracy) i czy wkład tych instytucji w wyjaśnienie postaw wobec demokracji jest równie duży?
2. Czy ekskluzywizm w świadczeniu usług publicznych wiąże się z relatywnie mniejszym zaufaniem do instytucji demokratycznych i z większym natężeniem postaw antyrynkowych w obu grupach krajów?

[39] A. Smeriglio *et al.*, *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 2015, s. 17–19; M. Baun, D. Marek, *EU Cohesion Policy and Sub-National Authorities in the New Member States*, „Contemporary European Studies" 2008, nr 2, s. 5–20; D. Wojtowicz, K. Paciorek, *Systemy i narzędzia zarządzania jakością w urzędach gmin a efektywne korzystanie z funduszy unijnych*, „Studia Regionalne i Lokalne" 2012, nr 2 (48), s. 5–19; D. Celińska-Janowicz *et al.*, *Ocena wpływu polityki spójności na rozwój miast polskich (w ramach ewaluacji ex post NPR 2004–2006)*, EUROREG i Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010, s. 9, 150–160.

3. Czy stan usług publicznych i sposób ich świadczenia (inkluzywność, ekskluzywność) wiąże się ze stanem psychicznym ludności w obu grupach krajów?

4. Jakie zjawiska kulturowe są odpowiedzialne za odmienność mechanizmów łączących inkluzywność/ekskluzywność usług publicznych ze stanem psychicznym i postawami w obu grupach krajów?

5. W jaki sposób zjawiska kulturowe i zasoby administracji publicznej wiążą się z ekskluzywnym świadczeniem usług publicznych.

DONIOSŁOŚĆ SPOŁECZNA

Różnica identyfikowana przez dany współczynnik jest doniosła, wtedy gdy na gruncie wiedzy socjologicznej, różnice między badanymi grupami są bezdyskusyjne. I tak np. współczynnik korelacji 0,064 identyfikuje związek między tym, jak rząd radzi sobie z covidem, a zdenerwowaniem z powodu wpływu covidu na zdrowie. W zbiorze 129 tys. osób współczynnik ten jest istotny statystyczne. Jednak wśród osób, które się nie denerwują, 50,3% uważa, że rząd dobrze i bardzo dobrze radzi sobie z covidem, a 48,7% uważa, że rząd radzi sobie źle i bardzo źle. Wyraźnie widać, że obie grupy są bardzo podobne. Tak mała różnica nie ma wystarczającej doniosłości społecznej. Z tego względu w dalszej części opracowania za wartościowe poznawczo uznane zostaną współczynniki o wartości co najmniej 0,080.

BAZY DANYCH

Obliczenia dotyczące pierwszego pytania badawczego przeprowadzono na podstawie danych pochodzących ze zbioru European Social Survey[40]. Liczebność zbioru 49 519. Do obliczeń zastosowano wagę anweight. Odpowiedzi na pytania 2–4 oparto na obliczeniach na zbiorze The European Quality of Government Index 2021[41]. Liczebność zbioru – 129 991, do obliczeń zastosowano wagi: design, poststratification. Obliczenia do piątego pytania wykonano na zbiorze The QOG EU Regional Dataset 2020[42].

[40] ESS Round 9: European Social Survey Round 9 Data (2018). Data file edition 3.1. NSD – Norwegian Centre for Research Data, Norway – Data Archive and distributor of ESS data for ESS ERIC, DOI: 10.21338/NSD-ESS9-2018.

[41] N. Charron, V. Lapuente, M. Bauhr, *Sub-national Quality…*

[42] N. Charron *et al.*, *The Quality of Government…*

ZMIENNE ZŁOŻONE

Konstrukcja trzech zmiennych: jakość usług publicznych, korupcja i przywileje (niektórzy ludzie są lepiej traktowani). Zsumowano oceny (skale 1–10) w: szkolnictwie, służbie zdrowia i policji i obliczono wartości średnie. Komfort psychiczny – dodano poczucie szczęścia oraz zadowolenie z życia (skale 1–10) i obliczono średnią.

Czy inkluzywność/ekskluzywność administracji publicznej (w obu grupach krajów) współwystępuje z podobnym poziomem inkluzywności/ekskluzywności innych instytucji (system polityczny, rynek pracy, system oświatowy, zakład pracy) i czy wkład tych instytucji w wyjaśnienie postaw wobec demokracji jest równie duży?

Rezultaty zawarte w poniższej tabeli mają za zadanie zweryfikować przypuszczenie, że administracja publiczna w Grupie Wyszehradzkiej jest kulturowym wyjątkiem na tle innych instytucji. Przedmiotem porównania jest ocena równości szans. Ostatnia kolumna tabeli zawiera stosunek wartości średnich w obu grupach krajów. Wartości większe od 1,0 wskazują na nieco większą nierówność szans w Grupie Wyszehradzkiej w instytucjach oświatowych, politycznych i administracyjnych. Ostatni wiersz tabeli – bezstronność w świadczeniu usług publicznych dotyczy administracji publicznej. Ostatnia kolumna pokazuje, że różnica między administracją wyszehradzką a europejską jest dość duża. Co oznacza, że hipotezę wyjątku kulturowego należy odrzucić.

TABELA 3

Porównanie ocen równości szans w ramach wybranych instytucji w dwóch grupach krajów

	Grupa Wyszehradzka	Europa Północno-Zachodnia	Grupa Wyszehradzka/ Europa Północno-Zachodnia
1	2	3	4
Każdy w kraju ma równe szanse w dostępie do wykształcenia (skala: 1 zdecydowanie tak, 10 zdecydowanie nie)	6,39	5,92	1,08
Każdy w kraju ma równe szanse w poszukiwaniu pracy, jakiej chce (skala: 1 zdecydowanie tak, 10 zdecydowanie nie)	5,18	5,11	1,01

1	2	3	4
Rekrutacja na stanowiska oparta jest na wiedzy i kwalifikacjach (skala: 1 nie, 4 zdecydowanie tak)	3,19	3,20	1,0
System polityczny umożliwia wszystkim udział w polityce (skala: 1 nie, 5 zdecydowanie tak)	2,50	2,96	0,84
Bezstronność w świadczeniu usług publicznych (skala: 1 tak, 4 nie)	2,41	2,10	1,15

Źródło: Obliczenia własne. Na podst. połączonych zbiorów: ESS Round 9: European Social Survey Round 9 Data (2018)...; N. Charron, V. Lapuente, M. Bauhr, *Sub-national Quality...*

Współczynniki korelacji w poniższej tabeli pokazują silny związek między zadowoleniem z demokracji a odpowiedziami na pytania o równość szans w różnych dziedzinach życia.

TABELA 4

Zmienna zależna – zadowolenie z demokracji w wybranych grupach krajów a równość szans w instytucjach gospodarczych, oświatowych i politycznych. Współczynniki korelacji Pearsona

	System polityczny umożliwia wszystkim udział w polityce (skala 1–5)	Decyzje polityczne w kraju są transparentne (skala 1–5)	Każdy ma równe szanse w dostępie do edukacji (skala 1–10)	Każdy ma równe szanse w poszukiwaniu pracy jakiej chce (skala 1–10)	Rekrutacja oparta jest na wiedzy i kwalifikacjach (skala 1–4)
Grupa Wyszehradzka	0,371**	0,466**	0,266**	0,306**	0,118**
Europa Północno-Zachodnia	0,469**	0,453**	0,297**	0,301**	0,144**

** Korelacja istotna na poziomie 0.01 (dwustronnie). * Korelacja istotna na poziomie 0.05 (dwustronnie).

Źródło: Obliczenia własne. Na podst. ESS Round 9: European Social Survey Round 9 Data (2018)...

Względnie wysokie współczynniki korelacji mówią o tym, że znaczenie inkluzywnych instytucji dla pozytywnych postaw wobec demokracji jest bezsporne. Rezultaty zawarte w tabeli pokazują, że stosunek do demokracji jest następstwem nie tylko tego, co się dzieje w syste-

mie politycznym, ale także w szkolnictwie i przedsiębiorstwach. Oznacza to, że w Europie mamy do czynienia z bardzo silnym nałożeniem się na siebie porządku gospodarczego oraz politycznego.

Czy ekskluzywizm w świadczeniu usług publicznych wiąże się z relatywnie mniejszym zaufaniem do instytucji demokratycznych i z większym natężeniem postaw antyrynkowych w obu grupach krajów?

Kolejna tabela opisuje korelaty zaufania do parlamentu. Na innym zbiorze sprawdzono, że zmienna ta jest bardzo silnie skorelowana z zaufaniem do partii politycznych, systemu prawnego i polityków. Współczynniki korelacji wyliczone na zbiorze ponad 49 tys. osób wahają się w przedziale od 0,618 do 0,680[43]. Z tego względu zaufanie do parlamentu może być uznane za bardzo dobry wskaźnik zaufania do ogółu instytucji polityczno-administracyjnych.

TABELA 5
Zaufanie do parlamentu a dochód i ocena usług publicznych.
Standaryzowane współczynniki regresji – beta
(skala: 1 brak, 10 bardzo duże)

	Równanie dla Grupy Wyszehradzkiej		Równanie dla Europy Północno-Zachodniej	
	Współczynniki beta	Istotność	Współczynniki beta	Istotność
Jakość usług publicznych (skala 1–10)	0,389	0,000	0,345	0,000
Uprzywilejowane traktowanie niektórych osób (skala 1–10)	-0,022	0,039	-0,039	< 0,001
Korupcja (skala 1–10)	-0,032	0,004	-0,135	< 0,001
Dochód miesięczny gospodarstwa domowego w odniesieniu do średniej danego kraju	0,004	0,649	0,045	< 0,001
R = 0,408			R = 0,418	

Źródło: Obliczenia własne. Na podst. N. Charron, V. Lapuente, M. Bauhr, *Sub-national Quality…*

Zawartość tabeli dokumentuje odmienność mechanizmów łączących jakość rządzenia z postawami politycznymi. W krajach Grupy Wyszehradzkiej tylko jakość usług publicznych okazała się znacząca

[43] Obliczenia własne na podst. *ibidem*.

dla zaufania do parlamentu, w drugiej grupie jakość i korupcja. Wskazuje to na relatywnie większą niż w Europie Północno-Zachodniej skłonność do akceptacji korupcji i przywilejów. W obu grupach krajów poziom dochodu jest nieznaczący lub wartość współczynnika ma niezadowalającą doniosłość społeczną.

Kolejna tabela dokumentuje związek ekskluzywności usług publicznych z postawami antyrynkowymi.

TABELA 6

Zmienna zależna: rząd powinien kontrolować płace i ceny (skala: 1 zdecydowanie tak, 10 zdecydowanie nie) a dochód i ocena usług publicznych. Współczynniki regresji standaryzowanej – beta

	Równanie dla Grupy Wyszehradzkiej		Równanie dla Europy Północno-Zachodniej	
	Współczynniki beta	Istotność	Współczynniki beta	Istotność
Jakość usług publicznych (skala 1–10)	0,134	< 00,1	0,077	< 00,1
Uprzywilejowane traktowanie niektórych osób (skala 1–10)	0,012	0,300	0,092	< 00,1
Korupcja (skala 1–10)	0,133	< 00,1	0,161	< 00,1
Dochód miesięczny gospodarstwa domowego w odniesieniu do średniej danego kraju	–0,156	< 00,1	–0,035	< 00,1
R = 0,216			R = 0,217	

Źródło: Obliczenia własne. Na podst. *ibidem*.

W Grupie Wyszehradzkiej postawy antyrynkowe współwystępują z jakością usług, korupcją i dochodami ludności. Duże znaczenie dochodu mówi o tym, że usługi publiczne słabo zabezpieczają ludzi o mniejszych dochodach przed wyobcowaniem z państwa dobrobytu i nabywaniem postaw antyrynkowych. W Europie Północno-Zachodniej, dochód ma nieakceptowalną doniosłość społeczną, co sugeruje, że kompensacyjna (wobec nierówności dochodów) funkcja usług publicznych jest tu znacznie lepiej realizowana. Obie tabele pokazują współwystępowanie ekskluzywności usług (przywileje, korupcja) z postawami antyrynkowymi w obu grupach krajów, z tym, że w Grupie Wyszehradzkiej nieco słabszy.

Czy stan usług publicznych i sposób ich świadczenia (inkluzywność, ekskluzywność) wiążą się ze stanem psychicznym ludności w obu grupach krajów?

Stan psychiczny będzie identyfikowany przez dwa wskaźniki: poczucie komfortu i niepokój z powodu wpływu pandemii COVID-19 na sytuację ekonomiczną rodziny. Zmienną zależną jest ocena stanu usług zdrowotnych. Można uznać, że ocena stanu usług jest syntezą ich jakości i dostępności. Wstępne obliczenia pokazały brak różnic między oboma grupami badanych krajów.

TABELA 7
Model regresji. Zmienna zależna: komfort psychiczny.
Równanie dla obu grup badanych krajów

	Standaryzowane współczynniki beta	Istotność
Ocena stanu służby zdrowia (skala 1–10)	0,244	0,000
Grupa dochodu (skala 1–10)	0,224	0,000
R = 0,336		

Źródło: Obliczenia własne. Na podst. ESS Round 9: European Social Survey Round 9 Data (2018)...

Komfort psychiczny jest w równie silnym stopniu następstwem stanu usług publicznych, jak i poziomu dochodu. Rezultaty są podobne do uzyskanych, w cytowanych wcześniej, badaniach Eurobrometru[44]. Stan psychiczny jest następstwem typu osobowości i indywidualnych doświadczeń w zakresie zaspokajania potrzeb, natomiast usługi publiczne są ważnym dopełnieniem tych zjawisk.

Kolejna zmienna mierzy poziom niepokoju z powodu negatywnego wpływu covidu na sytuację ekonomiczną rodziny. Do równań wprowadzono zmienną kontrolną skuteczności władz w walce z covidem. Pierwsza część tabeli 8 dotyczy Grupy Wyszehradzkiej. Im większy dochód i wyższa ocena skuteczności władz, tym mniejsze poczucie niepokoju. Zmienne ekskluzywności cechują się nieakceptowalną doniosłością społeczną.

[44] P. Böhnke, *First European Quality, of Life Survey…*

TABELA 8
Zmienna zależna: niepokój o sytuację ekonomiczną rodziny z powodu covidu (skala 1 bardzo, 4 zdecydowanie nie) a dochód i ocena skuteczności władz i usług publicznych. Standaryzowane współczynniki beta

	Równanie dla Grupy Wyszehradzkiej		Równanie dla Europy Północno-Zachodniej	
	Współczynniki beta	Istotność	Współczynniki beta	Istotność
Jakość usług publicznych (skala 1–10)	0,045	< 00,1	0,049	< 00,1
Uprzywilejowane traktowanie niektórych osób (skala 1–10)	–0,040	< 00,1	–0,082	< 00,1
Korupcja (skala 1–10)	–0,041	< 00,1	–0,098	< 00,1
Ocena skuteczności władz w walce z covid	–0,085	< 00,1	–0,064	< 00,1
Dochód miesięczny gospodarstwa domowego w odniesieniu do średniej danego kraju	0,167	< 00,1	0,040	< 00,1
R = 0,224			R = 0,205	

Źródło: Obliczenia własne. Na podst. N. Charron, V. Lapuente, M. Bauhr, *Sub-national Quality…*

W Europie Północno-Zachodniej, wtedy gdy wpływ dochodu jest *constans*, pierwszoplanowe znaczenie dla negatywnego stanu psychicznego ma ekskluzywność usług publicznych. Pozostałe zmienne, a zwłaszcza zmienna kontrolna, nie uzyskały akceptowalnej doniosłości społecznej. Jak widać, mechanizmy łączące stan usług publicznych ze stanem psychicznym są w obu grupach odmienne.

Jakie czynniki kulturowe są odpowiedzialne za odmienność mechanizmów łączących inkluzywność/ ekskluzywność usług publicznych ze stanem psychicznym i postawami w obu grupach krajów?

Z zawartości tabel 5–8 wynika, że w Grupie Wyszehradzkiej postawy kontestatorskie wobec instytucji demokratycznych i rynkowych są, w relatywnie większym stopniu, następstwem niskiej jakości usług i niskich dochodów respondentów. W krajach wyszehradzkich usługi publiczne relatywnie słabiej kompensują nierówności dochodów.

W Europie Północno-Zachodniej większe znaczenie ma ekskluzywny sposób świadczenie usług publicznych. Za ten stan rzeczy odpowiedzialne są czynniki kulturowe i wyposażenie w zasoby administracji publicznej, które w krajach Grupy Wyszehradzkiej są wyraźnie mniejsze.

Okoliczności te powodują, że teoria neoinstytucjonalna lepiej wyjaśnia zachowania w Europie Północno-Zachodniej niż w Grupie Wyszehradzkiej. W tej drugiej kategorie inkluzywność/ekskluzywność nie wystarczają i żeby wyjaśnić postawy, trzeba było sięgnąć po kategorie spoza teorii neoinstytucjonalnej, tj. do dochodów.

Jednym z przejawów ewolucji kulturowej, udokumentowanej liczbowo przez Ronalda Ingleharta od lat 70., jest upowszechniane się wartości postmaterialistycznych[45]. Coraz ważniejsze stają się takie wartości jak wolność, samorealizacja, sprawiedliwość, kosztem wartości materialistycznych takich jak potrzeby bytowe, bezpieczeństwo, więź społeczna, hierarchia, dochód itp. W krajach Grupy Wyszehradzkiej współczynnik postmaterializmu (na skali 1–3) osiąga wartość 1,90, a np. w Szwecji i Danii 2,14[46].

Dominacja wartości postmaterialistycznych współwystępuje z indywidualizmem i zaufaniem do innych ludzi. Wartości materialistyczne skłaniają do kolektywizmu i małego kręgu zaufania. Sprawiedliwe jest to, co dobre dla mnie i mojej grupy rodzinno-koleżeńskiej. Taki podkład kulturowy, zwany amoralnym familizmem[47], sprzyja partykularyzmowi, instytucjom wykluczającym i korupcji. Relatywnie większe natężenie wartości materialistycznych i kolektywistycznych powoduje, że mieszkańców krajów Grupy Wyszehradzkiej przywileje i korupcja mniej frustrują niż niskie dochody i niska jakość usług.

W jaki sposób czynniki kulturowe i zasoby administracji publicznej wiążą się z ekskluzywnym świadczeniem usług publicznych

Z badań Ronalda Ingleharta wynika dość wyraźna korelacja między postawami ludności i rozwojem gospodarczym danego kraju. Rozwój gospodarczy faworyzuje orientację postmaterialistyczną[48]. Można zatem argumentować, że opisane wcześniej różnice między grupami krajów są następstwem poziomu rozwoju gospodarczego, mierzonego

[45] R.F. Inglehart, *Cultural Revolution. People's Motivation are Changing and Reshaping the World*, University Printing House, Cambridge UK 2018.

[46] Obliczenia własne na podst.: Joint World Values Survey and European Values Study, dataset 2017-2021.

[47] E. Tarkowska, J. Tarkowski, *„Amoralny familizm", czyli o dezintegracji społecznej w Polsce lat osiemdziesiątych*, „Kultura i Społeczeństwo" 2016, t. 60, nr 4, s. 7–28, https://doi.org/10.35757/KiS.2016.60.4.1.

[48] R.F. Inglehart, *Cultural Revolution…*

przez PKB *per capita*. Sprawdźmy taką możliwość. W tym celu sięgniemy do zmiennych mierzonych na poziomie regionów europejskich NUTS 2.

Niestety olbrzymie braki danych zmuszają do ograniczenia liczby regionów i krajów. Daje to sposobność do porównania regionów Grupy Wyszehradzkiej z regionami krajów, w których poziom inkluzywności świadczenia usług należy do najwyższych w UE (Dania, Szwecja), po to, żeby lepiej wyodrębniły się osobliwości wschodnioeuropejskie.

Najpierw sprawdzimy siłę związku między korupcją a wskaźnikiem zasobów administracyjnych – PKB *per capita*. Następnie dodamy 0,1 zmienne identyfikujące dwie porównywane grupy. Te dwie zmienne dodane do równania regresji powiedzą o tym, jak zachowaliby się mieszkańcy danej grupy krajów, gdyby wpływ PKB *per capita* był *constans*. Możemy zatem uznać, że w takiej sytuacji zmienne te są miernikami wpływu czynników społeczno-kulturowych.

TABELA 9

Modele regresji. Pomiar na poziomie regionów NUTS 2.
Zmienna zależna średnia wartość wskaźnika korupcji w regionie
(skala 0–100, duża liczba = mała korupcja).
Standaryzowane współczynniki beta. N=154

	Model A	Model B	Model C
Regionalny PKB w euro *per capita*, PPP	0,487*	0,458*	0,416*
Regiony Grupy Wyszehradzkiej		–0,094	–0,083
Regiony duńskie i szwedzkie			0,252*
R =	0,487	0,495	0,554*

* Istotność na poziomie 0,001.

Źródło: Obliczenia własne. Na podst. N. Charron, V. Lapuente, M. Bauhr, *Sub-national Quality*...; Eurostat 2019, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00001/default/table?lang=en [dostęp 20.12.2020].

Model A pokazuje, że im większa wartość wskaźnika zasobów administracji publicznej, tym mniejsza korupcja. Wielkość zasobów oznacza wyższą jakość i dostępność usług i powoduje, że zanika strukturalna przesłanka korupcji. Model B pokazuje statystycznie nieistotną predykcję dla regionów wyszehradzkich. Rezultaty modelu C mówią o tym, że gdyby PKB we wszystkich porównywanych regio-

nach był taki sam, to w duńskich i szwedzkich poziom korupcji i tak byłby mniejszy niż w wyszehradzkich. Oznacza to, że ujednolicenie struktur i przepisów administracyjnych w ramach UE nie pociąga za sobą równie szybkich zmian kulturowych.

PODSUMOWANIE

Celem opracowania było: 1. Zbadanie wpływu jakości zarządzenia usługami publicznymi na stan psychiczny oraz postawy wobec rynku i demokracji w krajach Grupy Wyszehradzkiej na tle krajów Europy Północno-Zachodniej; 2. Wykrycie odmienności mechanizmów łączących jakość rządzenia z postawami wewnątrz dwóch grup krajów i ich interpretacja w kategoriach teorii neoinstytucjonalnej. Jakość rządzenia identyfikowana była przez opinie ludności na temat świadczenia usług publicznych. Niska ocena jakości usług publicznych oraz przekonanie o przywilejach i korupcji w ich dystrybucji współwystępują z gorszym stanem psychicznym, postawami antyrynkowymi, mniejszym zaufaniem do instytucji demokratycznych i niezadowoleniem z demokracji.

Różnice:

1. W Grupie Wyszehradzkiej instytucje świadczące usługi publiczne są bardziej ekskluzywne (przywileje, korupcja). W krajach tych usługi publiczne relatywnie słabiej kompensują nierówności dochodów, a postawy kontestatorskie wobec instytucji demokratycznych i rynkowych są, w relatywnie większym stopniu, następstwem niskiej jakości usług i niskich dochodów respondentów.

2. W Europie Północno-Zachodniej postawy kontestatorskie wobec instytucji demokratycznych i rynkowych są następstwem dostrzegania przywilejów i korupcji w dystrybucji usług publicznych, natomiast jakość usług i dochody nie mają znaczenia.

3. W krajach wyszehradzkich korupcja jest większa, ale mniej frustrująca. Ekskluzywność instytucji jest w krajach wyszehradzkich trochę bardziej akceptowana niż w Europie Północno-Zachodniej.

Opisany wyżej stan rzeczy jest następstwem wyposażenia administracji publicznej w zasoby oraz wzorów kulturowych. Gdyby zasoby administracyjne we wszystkich porównywanych krajach były takie same, to w krajach wyszehradzkich, z powodów kulturowych, korupcja i tak byłaby relatywnie większa.

LITERATURA CYTOWANA

Acemoglu D., J.A. Robinson, *Dlaczego narody przegrywają. Źródła władzy, pomyślności i ubóstwa*, tłum. Jerzy Łoziński, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Warszawa 2014.

Bachtler J., C. Mendez, H. Oraže, *From Conditionality to Europeanization in Central and Eastern Europe: Administrative Performance and Capacity in Cohesion Policy*, „European Planning Studies" 2014, t. 22, nr 4*: Spatial Planning in the Baltic States: Impacts of European Policies*, s. 735–757.

Baun M., D. Marek, *EU Cohesion Policy and Sub-National Authorities in the New Member States*, „Contemporary European Studies" 2008, nr 2, s. 5–20.

Borowiec A., *Rozmowa z prof. dr hab. Jerzym Mączyńskim o sposobie sprawowania funkcji przywódczych w różnych krajach*, „Gazeta Praca", dodatek do „Gazety Wyborczej", 24 marca 2003.

Böhnke P., *First European Quality, of Life Survey: Life Satisfaction, Happiness, and Sense of Belonging*, Luxembourg: Official publication of European Communities, 2005, http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2005/91/en/1/ef0591en.pdf [dostęp 2.01.2017].

Celińska-Janowicz D.*et al.*, *Ocena wpływu polityki spójności na rozwój miast polskich (w ramach ewaluacji ex post NPR 2004–2006),* EUROREG i Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2010.

Charron N., *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 2008.

Charron N., V. Lapuente, *Quality Of Government in EU Regions: Spatial and Temporal Patterns,* Working Paper Series 2018, nr 1.

Charron N., V. Lapuente, *Why Do Some Regions in Europe Have a Higher Quality of Government?*, „The Journal of Politics" 2013, t. 75, nr 3, s. 567–582.

Charron N., L. Dijkstra, V. Lapuente, *Mapping the Regional Divide in Europe: A Measure for Assessing Quality of Government in 206 European Regions*, 2014, https://nicholascharron.files.wordpress.com/2013/09/sir_qog-1 [dostęp 17.03.2017].

Charron N. *et al.*, *The Quality of Government EU Regional Dataset, version Nov. 20,* University of Gothenburg, The Quality of Government Institute, 2020, dhttps://www.gu.se/en/quality-governmen [dostęp 23.11.2021].

Charron N., V. Lapuente, M. Bauhr, *Sub-national Quality of Government in EU Member States: Presenting the 2021 European Quality of Government Index and Its Relationship with Covid-19 Indicators*,

QoG Working Paper Series, April 2021, ISSN 1653-8919, https://www.gu.se/sites/default/files/2021-05/2021_4_%20Charron_Lapuente_Bauhr.pdf [dostęp 27.01.2022].

Cole A., R. Pasquier, *The Impact of European Integration on Centre/Periphery Relations*, „Politique européenne" 2012, t. 1, nr 36, s. 160–182.

Cullen J.B., S.M. Novick, *The Davis-Moore Theory of Stratification: A Further Examination and Extension*, „American Journal of Sociology" 1979, t. 84, nr 6, s. 1424–1437.

Dahlberg S. *et al.*, *The Quality of Government Basic Dataset. version Jan18*, University of Gothenburg, The Quality of Government Institute 2018, http://www.qog.pol.gu.se doi:10.18157/QoGBasJan18.

Davis L., *Individual Responsibility and Economic Development: Evidence from Rainfall Data*, „Kyklos", 2016, nr 69, s. 426–470.

Davis K., W. Moore, *Some Principles of Stratification*, „American Sociological Review" 1945, t. 10, s. 242–249.

ESS Round 9: European Social Survey Round 9 Data, *Data File Edition 3.1*. NSD – Norwegian Centre for Research Data, Norway – Data Archive and distributor of ESS data for ESS ERIC, 2018, doi:10.21338/NSD-ESS9-2018.

Hegel G.F., *Zasady filozofii prawa*, tłum. A. Landman, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1969.

Hryniewicz J.T., *Polska na tle historycznych podziałów przestrzeni europejskiej oraz współczesnych przemian gospodarczych, społecznych i politycznych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2015.

Hryniewicz J.T., *The Sociocultural and Economic Premises of Quality of Governance and Bureaucratic Efficiency in Central East European Regions in the Context of the EU*, „Polish Sociological Review" 2021, t. 2, nr 214, s. 183–198, ISSN 1231 – 1413, DOI: 10.26412/psr214.03.

Huntington S., *Zderzenie cywilizacji i nowy kształt ładu światowego*, tłum. H. Jankowska, Muza, Warszawa 1997.

Inglehart R.F., *Cultural Revolution. People's Motivation are Changing and Reshaping the World*, University Printing House, Cambridge UK 2018.

Joint World Values Survey and European Values Study, dataset 2017––2021, https://europeanvaluesstudy.eu/methodology-data-documentation/data-downloads/ [dostęp 24.04.2022].

Jung C.G., *Psychologia przeniesienia*, tłum. R. Reszke, Wydawnictwo Wrota, Warszawa 1997.

Konrad G., I. Szelenyi, *The Intellectuals on the Road to Class Power*, Harvester Press, Brighton 1979.

Kaufmann D., A. Kraay, M. Mastruzzi, *Draft Policy Research Working Paper. The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issue*, World Bank, September 2010.

Major I., *Trust. Cooperation and Time Horizons in Central and East European* Countries, w: *Adaptability and Change: The Regional Dimen-*

sions in Central and Eastern Europe, red. G. Gorzelak, Chor Ching Goh, K. Fazekas, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.

March J., G. Olse, P. Johan, *Nowy instytucjonalizm – organizacyjne podstawy polityki*, w: J. Jasińska-Kania *et al.*, *Współczesne teorie socjologiczne*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006.

March J.G., H.A. Simon, *Teoria organizacji*, tłum. S. Łypacewicz, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 1964.

McLaughlin K., Stephen P. Osborne, E. Ferlie, *New Public Management. Current Trends and Future Prospects*, Routledge, Taylor and Francis Group, London – New York 2002.

Morawski W., *Konfiguracje globalne struktury, agencje, instytucje*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010.

Nowak M., *Instytucjonalizm w socjologii i ekonomii*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2004, r. LXVI, z. 1, s. 189–204, ISSN 2543-9170 ISSN 0035-9629, DOI: 10.14746/rpeis.

Pawlak M., Sadowski I., *Nowy instytucjonalizm w analizach polskiego społeczeństwa – tradycje, stan badań i perspektywy*, „Studia Polityczne" 2017, t. 45, nr 2, s. 27–52, ISSN 1230-3135.

Rust R., A.J. Zahoric, T. Kenningham, *Return on Quality: Measuring the Financial Impact of Your Company's Quest for Quality*, Irvin Publishing, Chicago Ill 1993.

Scherpereel J.A., *EU Cohesion Policy and Europeanization of Central and East European Regions*, „Regional and Federal Studies" 2010, s. 45–62.

Smeriglio A. *et al.*, *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 2015.

Swianiewicz P., *Współczesne badania nad samorządem i polityką lokalną*, w: *Polska Gmina 2015*, red. G. Gorzelak, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2015, s. 15–32.

Tarkowska E., J. Tarkowski, *„Amoralny familizm", czyli o dezintegracji społecznej w Polsce lat osiemdziesiątych*, „Kultura i Społeczeństwo" 2016, t. 60, nr 4, s. 7–28, https://doi.org/10.35757/KiS.2016.60.4.1.

Teorell J. *et al.*, *The Quality of Government Standard Dataset. Version Jan18*, University of Gothenburg, The Quality of Government Institute, 2018, http://www.qog.pol.gu.se, DOI:10.18157/QoGStdJan18.

Thomas M.A., *What Do the Worldwide Governance Indicators Measure &Quest*, „The European Journal of Development Research" 2010, t. 22, nr 1, s. 31–54.

Wilkinson P., *The Spirit Level. Why More Equal Societies Almost Always Do Better*, Penguin Books LTD, London 2009.

Wojtowicz D., K. Paciorek, *Systemy i narzędzia zarządzania jakością w urzędach gmin a efektywne korzystanie z funduszy unijnych*, „Studia Regionalne i Lokalne" 2012, nr 2 (48), s. 5–19.