



### Danuta Milaszewicz

Uniwersytet Szczeciński  
Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania  
Katedra Makroekonomii  
dmilasz@wneiz.pl

## KAPITAŁ SPOŁECZNY A JAKOŚĆ RZĄDZENIA W KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ

**Streszczenie:** Kapitał społeczny i jakość rządzenia jako instytucjonalne elementy systemu społeczno-gospodarczego wpływają na wyniki osiągane w każdej gospodarce. Ekonomiczne znaczenie kapitału społecznego, wynikające z jego proefektywnościowego oddziaływania na procesy wzrostu i rozwoju, oznacza, że jest on we współczesnych gospodarkach niezbędnym elementem tych procesów. Świadoma kreacja kapitału społecznego jest więc właściwą strategią rozwojową, a sprawne państwo, charakteryzujące się wysoką jakością rządzenia, może stać się głównym aktorem kreacji tego kapitału. Artykuł ma na celu analizę zróżnicowania kapitału społecznego i jakości rządzenia, a także występującej między nimi zależności w krajach Unii Europejskiej. W przeprowadzonych badaniach wykorzystano bazy European Social Survey (ESS) oraz Worldwide Governance Indicators (WGI), a w dokonanej analizie klasyczne miary położenia, rozproszenia i asymetrii.

**Słowa kluczowe:** kapitał społeczny, jakość rządzenia, kraje UE.

### Wprowadzenie

Kapitał społeczny i jakość rządzenia są pojęciami używanymi obecnie w bardzo różnych kontekstach, w związku z tym można spotkać się z ich wieloma definicjami. Jednocześnie są to kategorie, które w naukach ekonomicznych znalazły już swoją ugruntowaną pozycję i nierozzerwalnie są związane z instytucjonalną płaszczyzną funkcjonowania każdego systemu społeczno-gospodarczego. O ile jednak jakość rządzenia jest uzależniona przede wszystkim od sprawnego i efektywnego funkcjonowania instytucji formalnych, o tyle poziom kapitału społecz-

nego w dużej mierze wynika z działania instytucji nieformalnych. Kapitał społeczny i jakość rządzenia, stanowiąc instytucjonalne elementy systemu społeczno-gospodarczego, wpływają na wyniki osiągane w każdej gospodarce, a jako koncepcje teoretyczne i analityczne są wykorzystywane do wyjaśniania różnic występujących współcześnie między tymi systemami oraz osiąganymi przez kraje poziomami wzrostu i rozwoju. Ekonomiczne, proefektywnościowe znaczenie kapitału społecznego udowodnione w licznych badaniach oznacza, że jest on we współczesnych gospodarkach niezbędnym elementem procesów wzrostu i rozwoju. Jego świadoma kreacja okazuje się zatem właściwą strategią rozwojową. Chociaż literatura przedmiotu opisuje różne zależności między kapitałem społecznym i jakością rządzenia<sup>1</sup>, to należy wskazać, że sprawne państwo, charakteryzujące się wysoką jakością rządzenia, może stać się głównym aktorem kreacji kapitału społecznego.

Celem niniejszego artykułu jest analiza zróżnicowania kapitału społecznego i jakości rządzenia, a także występującej między nimi zależności w krajach UE. W przeprowadzonej analizie wykorzystano bazy wskaźników *European Social Survey* (ESS) oraz *Worldwide Governance Indicators* (WGI)<sup>2</sup>, a w badaniu zróżnicowania poziomu kapitału społecznego i jakości rządzenia oraz zależności między nimi posłużono się klasycznymi miarami położenia, rozproszenia i asymetrii.

## 1. Kapitał społeczny i jego zróżnicowanie w krajach UE

Pojęcie kapitału społecznego w literaturze przedmiotu jest różnie definiowane chociażby z tego powodu, że ten rodzaj kapitału może być odnoszony do różnych poziomów struktury społecznej i rozpatrywany jako jednostkowy, grupowo-warstwowy oraz zbiorowy. Rodzi to także nieporozumienia i wątpliwości zarówno w warstwie teoretycznej, gdy dokonuje się porównań różnych koncepcji kapitału społecznego, jak i w warstwie analitycznej, gdy dokonuje się badań kapitału społecznego, a na ich podstawie wysuwa się zalecenia dotyczące możliwości oddziaływania na dany jego rodzaj. Kapitał społeczny może być zatem rozpatrywany jako atrybut jednostki (koncepcja P. Bourdieu<sup>3</sup>), mając charakter

<sup>1</sup> Zob. B. Łopaciuk-Goncaryk: *Kapitał społeczny a dobre rządzenie*. W: *Jakość rządzenia w Polsce. Jak ją badać, monitorować i poprawiać?* Red. J. Wilkin. Scholar, Warszawa 2013, s. 171-175.

<sup>2</sup> W przeprowadzonej analizie wykorzystano najnowsze dane dla badanych krajów dostępne w tych bazach, uwzględniając, że zarówno stan kapitału społecznego, jak i uzyskiwana w danym czasie jakość rządzenia są efektem działań długookresowych.

<sup>3</sup> P. Bourdieu, J. Wacquant: *Zaproszenie do socjologii refleksyjnej*. Oficyna Naukowa, Warszawa 2001.

dobra prywatnego, jak i jako atrybut grup, zbiorowości i społeczności (podejście J. Colemana<sup>4</sup>, F. Fukuyamy<sup>5</sup> oraz R. Putnama<sup>6</sup>), mając charakter dobra publicznego.

R. Putnam, podkreślając kolektywny aspekt kapitału społecznego, wskazuje, że kapitał ten odnosi się „(...) do takich cech organizacji społeczeństwa, jak zaufanie, normy i powiązania, które mogą zwiększyć sprawność społeczeństwa, ułatwiając skoordynowane działania”<sup>7</sup>. Píše on także, że „(...) dobrowolna kooperacja jest łatwiejsza we wspólnocie, która odziedziczyła kapitał społeczny w formie norm wzajemności i sieci społecznego zaangażowania”<sup>8</sup>. Zdaniem A. Matysiaka definicja Putnama odnosi się tylko do sfery publicznej, a kapitał społeczny istnieje w postaci niematerialnej, podobnie jak jego efekty (funkcje)<sup>9</sup>. Różnego rodzaju sieci powiązań społecznych (element strukturalny kapitału), łączące jednostki lub grupy, którym jednocześnie towarzyszą zaufanie oraz podzielane wartości i normy wzajemności (elementy normatywne) można zatem potraktować zarówno jako komponenty kapitału społecznego, jak i jego epifenomeny.

Sieci powiązań, stanowiące element strukturalny kapitału społecznego, mogą łączyć jednostki lub grupy z tych samych lub różnych środowisk. Można zatem wyróżnić dwa podstawowe typy kapitału społecznego – wiążący i pomostowy, którym przypisuje się odrębne funkcje i znaczenie<sup>10</sup>. Kapitał wiążący łączy ludzi, którzy się już znają i darzą zaufaniem osobistym<sup>11</sup>, ale spajając ich w zamknięte grupy wyklucza z nich inne jednostki. Kapitał pomostowy łączy natomiast grupy i/lub osoby nieznające się wcześniej, posiadające różne charakterystyki społeczno-demograficzne i pochodzące z różnych środowisk, przyczyniając się do

<sup>4</sup> J. Coleman: *Social capital in the creation of human capital*. „American Journal of Sociology” 1998, Vol. 94 (suplement); J. Coleman: *Perspektywa racjonalnego wyboru w socjologii ekonomicznej*. W: *Współczesne teorie socjologiczne*. Red. A. Jasińska-Kania, L. Nijakowski, J. Szacki, M. Ziółkowski. Scholar, Warszawa 2006.

<sup>5</sup> F. Fukuyama: *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa-Wrocław 1997; F. Fukuyama: *Wielki wstrząs*. Bertelsmann Media, Warszawa 2000; F. Fukuyama: *Kapitał społeczny*. W: *Kultura ma znaczenie*. Red. L.E. Harrison, S.P. Huntington. Zysk i S-ka, Poznań 2003.

<sup>6</sup> R. Putnam: *Samotna gra w kregle. Upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych*. Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.

<sup>7</sup> R. Putnam: *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*. Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Kraków 1995, s. 264.

<sup>8</sup> Ibid., s. 258.

<sup>9</sup> A. Matysiak: *Społeczny kapitał rynkowy*. „Polityka Społeczna” 2011, nr 5-6.

<sup>10</sup> Wykorzystując dorobek Putnama, oba sformułowania zaproponowali: R.J. Gittel, A. Vidal: *Community organizing: building social capital as a development strategy*. Sage Publications, Thousand Oaks 1998.

<sup>11</sup> Podział zaufania na osobiste i uogólnione jest tylko jednym z możliwych. P. Sztompka wyróżnia aż dziewięć rodzajów zaufania. Zob. P. Sztompka: *Socjologia*. Znak, Kraków 2006, s. 312.

ich współpracy; jest dostępny dla każdego. Według Putmana „(...) kapitał pomostowy potrafi rozszerzać granice indywidualności (tożsamości) oraz wzajemności”<sup>12</sup>. Podstawą tworzenia tego kapitału jest zaufanie (społeczne, uogólnione), a wraz z normami i sieciami powiązań elementy te samowzmacniają się i kumulują<sup>13</sup>.

Chociaż oba typy kapitału społecznego są istotne, a zachowanie równowagi między nimi może przynieść społeczeństwu pozytywne skutki rozwojowe, to z punktu widzenia prowadzonej w artykule analizy kapitał pomostowy ma większe znaczenie, ponieważ właśnie na ten rodzaj kapitału społecznego może wpływać poprawa jakości rządzenia w gospodarce<sup>14</sup>. Stan kapitału społecznego w krajach UE ustalono więc na podstawie wybranych z baz ESS wskaźników charakteryzujących jedynie kapitał pomostowy, które mogą być odniesione do:

- sieci powiązań: praca na rzecz partii politycznych (Ppo), praca na rzecz innych organizacji i stowarzyszeń (OS),
- podzielanych norm i wartości: udział w legalnych demonstracjach (LD), podpisywanie petycji (PP), udział w ostatnich wyborach (UW),
- zaufania: zaufanie uogólnione (UZ), zaufanie do polityków (ZP)<sup>15</sup>.

Miary zróżnicowania tak wyrażanego pomostowego kapitału społecznego przedstawiono w tab. 1, a wynika z nich, że w krajach UE w wymiarze podzielanych norm, wartości i zaufania stan tego kapitału jest niższy niż w wymiarze sieci powiązań.

Zróżnicowanie stanu<sup>16</sup> kapitału społecznego w krajach UE jest duże. Szczególnie między krajami o najniższym (min. wartość) i najwyższym (max. wartość) stanie tego kapitału wyrażanym wskaźnikami sieci powiązań oraz wskaź-

<sup>12</sup> R. Putnam: *Demokracja w działaniu...*, op. cit., s. 22.

<sup>13</sup> Ibid., s. 276.

<sup>14</sup> Stosując zasobowe podejście do kapitału społecznego Woolcock wskazuje na istotność różnych jego typów, które nie powinny być maksymalizowane, a optymalizowane. Por. M. Woolcock: *Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework*. „Theory and Society” 1998, No. 2, s. 151-208.

<sup>15</sup> Analizowane wskaźniki wyrażone są w procentach badanych osób, które udzieliły pozytywnych odpowiedzi na postawione pytania w przypadku Pop, OS, LD, UW, a w przypadku UZ, ZP w procentach osób, które wykazują całkowite zaufanie uogólnione lub do polityków.

<sup>16</sup> Kapitał społeczny może być ujmowany jako zasób lub proces. Ujęcie pierwsze charakteryzuje klasyczne opracowania dotyczące tego kapitału. Drugie z ujęć prezentują np. C.L. Bankston, M. Zhou: *Social capital as process: the meanings and problems of a theoretical metaphor*. „Sociological Inquiry” 2002, Vol. 72, No. 2, s. 285-317; A. Matysiak: *Kapitał jako proces*. „Zeszyty Naukowe PTE” 2008, nr 6, s. 85-101. Nie wnikając w to, które z tych podejść jest bardziej uprawnione, w artykule stosuje się określenie „stan” kapitału społecznego, które odniesione może być zarówno do zasobowego, jak i procesowego ujęcia kapitału społecznego, oraz pozwała na jego analizę przeprowadzoną na dany moment.

nikiem LD. Mniejsze zróżnicowanie występuje w przypadku całkowitego zaufania (uogólnionego i do polityków<sup>17</sup>) oraz wskaźnika PP, a najmniejsze dotyczy udziału w ostatnich wyborach.

**Tabela 1.** Zróżnicowanie pomostowego kapitału społecznego w krajach UE

Wskaźniki	Ppo	OS	LD	PP	UW	ZP	UZ
Wartość najniższa (min.)	1,0	0,3	0,9	0,6	1,5	0,0	0,3
Kwartyl 1 (Q1)	2,4	1,2	1,9	1,6	3,1	1,8	1,7
Kwartyl 2 (Q2)	3,2	2,3	3,6	3,7	3,6	2,8	2,4
Kwartyl 3 (Q3)	4,1	6,0	4,3	5,3	4,0	4,2	4,5
Wartość najwyższa (max.)	11,2	13,1	13,2	9,9	6,0	8,9	9,6
Rozstęp	10,2	12,8	12,3	9,3	4,5	8,9	9,3
Średnia	3,6	4,0	3,9	3,7	3,6	3,0	3,2
Rozstęp ćwiartkowy (IQR)	1,7	4,8	2,5	3,7	1,0	2,4	2,9
Współczynnik skośności (A)	1,9	1,1	1,6	0,8	0,3	0,8	1,3

Źródło: Obliczenia własne na podstawie bazy SSE, <http://nesstar.ess.nsd.uib.no/webview/> (dostęp: 15.08.2014).

Należy także zauważyć mocne zróżnicowanie kapitału społecznego w grupach krajów, określonych dzięki wartościom kwartyli. Jedynie w przypadku PP i UW wartość średniej jest taka sama jak Q2, co oznacza, że w połowie badanych krajów mniej osób niż przeciętnie w UE uczestniczyło w ostatnich wyborach oraz podpisywało petycje, a w drugiej połowie krajów tego typu aktywność, charakteryzująca społeczeństwo obywatelskie, była większa od średniej. Dla pozostałych wskaźników średnia jest większa od Q2, wskazując, że w tych obszarach pomostowego kapitału społecznego więcej niż połowa badanych krajów charakteryzuje się niższym stanem tego kapitału (od 10% dla LD i ZP do 70% dla OS) niż średnia w UE. Różnica wartości górnego i dolnego kwartyla (IQR) stanowi od 26% (w przypadku UW) do 119% (w przypadku OS) wartości średniej tych wskaźników dla UE, wskazując także na zróżnicowanie między środkową połową badanych krajów (po odrzuceniu z analizy 1/4 krajów z najniższymi oraz 1/4 z najwyższymi poziomami wskaźników kapitału społecznego). Dodatnia wartość współczynnika skośności świadczy o tym, że w badanych krajach dominują niższe niż przeciętne dla UE wartości wskaźników kapitału pomostowego (prawostronna skośność). Największy stopień tak ukazanego zróżnicowania występuje w przypadku pracy na rzecz partii politycznych, a najmniejszy w przypadku udziału w ostatnich wyborach.

<sup>17</sup> Minimalną wartość tego wskaźnika zanotowano w Holandii, co oznacza, że Holendrzy darzą swoich polityków zaufaniem całkowitym, ale ufają im w mniejszym stopniu.

## 2. Jakość rządzenia i jej zróżnicowanie w krajach UE

Jakość rządzenia (lub inaczej dobre rządzenie – *good governance*) jest współcześnie odnoszona także do sfery publicznej i procesów rządzenia w gospodarce, a według R.A.W. Rhodesa może być traktowana jako jedna z sześciu koncepcji *governance*, wyjaśnianej jako współzarządzanie<sup>18</sup> lub zarządzanie współuczestniczące<sup>19</sup>.

Według J. Wilkina jednym z najważniejszych składników *governance* są zmiany relacji między rządem, instytucjami społeczeństwa obywatelskiego, samorządami i innymi podmiotami zaangażowanymi w rozwiązywanie problemów sfery publicznej oraz zmiana roli i znaczenia tych podmiotów<sup>20</sup>. Powołując się na D. Kaufmana – jednego z czołowych teoretyków i badaczy *governance*, a jednocześnie głównego eksperta Banku Światowego (BS) w tej dziedzinie – J. Wilkin wskazuje, że dobre rządzenie „(...) występuje wtedy, gdy obywatele wyrażają swoje opinie na temat spraw publicznych, a ich głos jest słuchany i uwzględniany (*voice*). Władza w takim systemie jest rozliczalna (*accountability*), gwarantuje polityczną stabilność i brak przemocy w życiu publicznym. Władza musi wykazywać się skutecznością i efektywnością w przygotowywaniu i realizacji polityki i zapewniać wysokiej jakości instrumenty regulacyjne. Wyrazem poszanowania dla przyjętych rozwiązań instytucjonalnych jest przestrzeganie prawa i ograniczanie korupcji”<sup>21</sup>. W przeprowadzanych przez BS badaniach wymienione tu elementy dobrego rządzenia są sześcioma wymiarami określania jego jakości: głos obywateli i rozliczalność rządzących (VA), rządy prawa (RL), jakość regulacji (RQ), polityczna stabilność i niewystępowanie przemocy/terroryzmu (PV), skuteczność rządu (GE), kontrola korupcji (CC)<sup>22</sup>.

<sup>18</sup> Por. R.A.W. Rhodes: *Nowe współzarządzanie publiczne: rządzenie bez rządu*. „Zarządzanie Publiczne” 2010, nr 4, s. 101-118.

<sup>19</sup> Por. B. Jessop: *Promowanie „dobrego rządzenia” i ukrywanie jego słabości: refleksja nad politycznymi paradygmatami i politycznymi narracjami w sferze rządzenia*. „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 2 (2), s. 6

<sup>20</sup> J. Wilkin: *Kategoria jakości rządzenia w naukach społecznych*. W: *Jakość rządzenia w Polsce. Jak ją badać, monitorować i poprawiać?* Red. J. Wilkin. Scholar, Warszawa 2013, s. 25.

<sup>21</sup> Ibid., s. 29.

<sup>22</sup> Zob. D. Kaufmann, A. Kraay: *Governance indicators: where are we, where should we be going?* „Policy Research Working Paper” 2007, No. 4370, s. 5.

**Tabela 2.** Zróżnicowanie jakości rządzenia w krajach UE

Wskaźnik	VA	RL	RQ	PV	GE	CC
Wartość najniższa (min.)	0,2999	-0,1238	0,4352	-0,2279	-0,3141	-0,2719
Kwartyl 1 (Q1)	0,9012	0,7074	0,9112	0,5393	0,7937	0,2105
Kwartyl 2 (Q2)	1,0470	1,0559	1,1069	0,7484	1,0263	0,9726
Kwartyl 3 (Q3)	1,3302	1,6507	1,5190	1,0395	1,5367	1,5741
Wartość najwyższa (max.)	1,7111	1,9434	1,8898	1,3824	2,2145	2,3915
Rozstęp	1,4112	2,0672	1,4546	1,6103	2,5286	2,6633
Średnia	1,0712	1,0775	1,1531	0,7392	1,0837	0,9691
Rozstęp ćwiartkowy (IQR)	0,4290	0,9433	0,6077	0,5002	0,7431	1,3635
Współczynnik skośności (A)	-0,2	-0,3	1,2	-0,5	-0,3	0,1

Źródło: Obliczenia własne na podstawie bazy WGI, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp> (dostęp: 10.09.2014).

Wykorzystując wyniki badań BŚ, w tab. 2 przedstawiono miary zróżnicowania wartości wskaźników jakości rządzenia uzyskiwanych przez kraje UE<sup>23</sup>.

Występujące zróżnicowanie jakości rządzenia w krajach UE jest szczególnie duże między krajami o najniższej (min. wartość) i najwyższej (max. wartość) ocenie wymiarów: kontroli korupcji, skuteczności rządu oraz praworządności, a nieco mniejsze – politycznej stabilności. W wymienionych czterech wymiarach jakości rządzenia o dużym zróżnicowaniu świadczy także fakt, że wartość rozstępu jest dla nich większa od maksymalnych wartości odpowiednich wskaźników. Należy także zauważyć mocne zróżnicowanie we wszystkich wymiarach jakości rządzenia wewnątrz grupy składającej się z 1/4 analizowanych krajów posiadających wskaźniki niższe niż wartość Q1, a szczególnie duże w wymiarze GE.

Zdecydowanie mniejsze jest natomiast zróżnicowanie jakości rządzenia między grupami krajów określonych dzięki obliczonym wartościom kwartyli wskaźników jakości rządzenia. Nie dotyczy to jednak wymiaru kontroli korupcji, w przypadku którego zróżnicowanie między grupami krajów jest bardzo duże (największe różnice między wartościami kolejnych kwartyli oraz największa wartość IQR). Wartość średniej zbliżona do Q2 w przypadku wszystkich wymiarów jakości rządzenia sugeruje natomiast, że niemalże w połowie analizowanych krajów wskaźniki jakości rządzenia przyjmowały wartości mniejsze od średniej dla EU, a w drugiej połowie większe od niej. Potwierdzeniem tego jest mała

<sup>23</sup> Wymienione sześć wymiarów BŚ ocenia w skali od +2,5 do -2,5 zagregowanymi wskaźnikami, wykorzystując do ich tworzenia kilkaset zmiennych. Zob. D. Kaufmann, A. Kraay, M. Mastruzzi: *The worldwide governance indicators: methodology and analytical issues*. „Policy Research Working Paper” 2010, nr 5430, [http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2010/9/wgi%20kaufmann/09\\_wgi\\_kaufmann](http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2010/9/wgi%20kaufmann/09_wgi_kaufmann) (dostęp: 15.09.2014).

(ujemna lub dodatnia) wartość współczynnika skośności, która oznacza, że w analizowanych wymiarach nie występuje znaczna dominacja większych czy też mniejszych wartości wskaźników jakości rządzenia od średnich ich poziomów dla całości UE.

### 3. Kapitał społeczny i jakość rządzenia – zależności w krajach UE

W celu ukazania zależności między analizowanymi zmiennymi podzielono badane kraje na cztery grupy, a za kryterium tego podziału przyjęto wartość kwartyli obliczonych dla ogólnego wskaźnika WGI (oWGI)<sup>24</sup>. Jego uzyskane wartości ćwiartkowe oraz kraje zaliczone do każdej z grup ukazano w tab. 3.

**Tabela 3.** Jakość rządzenia a kapitał społeczny – zależności występujące w UE

Wyszczególnienie	Ogólny wskaźnik jakości rządzenia	Kraje	Obszar kapitału społecznego pomostowego	Średnia oWGI dla grupy
Grupa 1	$\text{oWGI} > 1,3836$	Austria, Finlandia, Holandia, Niemcy, Irlandia, Szwecja, Luksemburg	98,9	1,64254
Grupa 2	$0,9761 < \text{oWGI} \leq 1,3836$	Belgia, Cypr, Dania, Estonia, Francja, Malta, Wielka Brytania	40,7	1,20285
Grupa 3	$0,7412 < \text{oWGI} \leq 0,9761$	Czechy, Hiszpania, Litwa, Polska, Portugalia, Słowacja, Słowenia	27,0	0,84220
Grupa 4	$\text{oWGI} \leq 0,7412$	Bułgaria, Chorwacja, Grecja, Łotwa, Rumunia, Węgry, Włochy	26,8	0,37497

Źródło: Na podstawie obliczeń własnych.

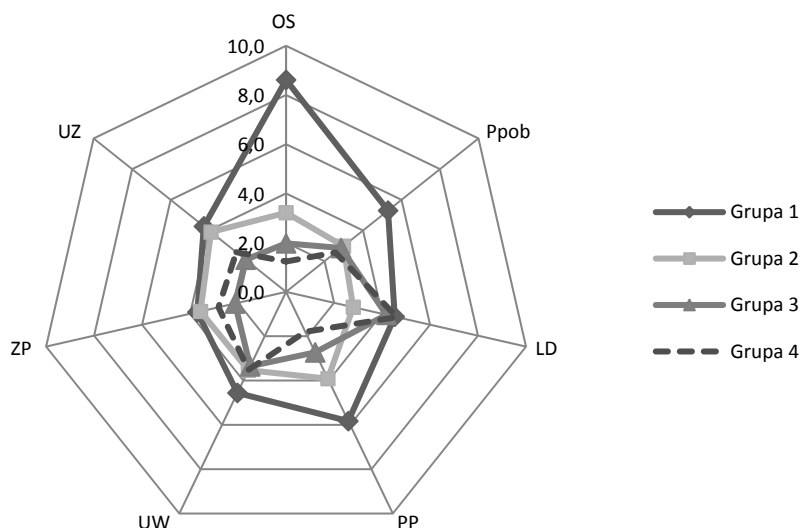
Wskaźniki charakteryzujące pomostowy kapitał społeczny w krajach należących do tych grup posłużyły natomiast do określenia obszaru<sup>25</sup> kapitału społecznego, który ma związek z obliczonymi dla nich poziomami jakości rządzenia (oWGI i średnie oWGI). Obszary te ukazano na rys. 1, a wielkości ich pól zamieszczono w tab. 3, w kolumnie 4.

<sup>24</sup> Ogólny wskaźnik WGI obliczono jako średnią arytmetyczną z ocen poszczególnych wymiarów, ustaloną odrębnie dla każdego kraju. Średnią oWGI dla grupy obliczono natomiast jako sumę wartości oWGI dla wszystkich krajów z danej grupy, podzieloną przez 7, czyli przez liczebność grup.

<sup>25</sup> Obszar ten obliczono jako pola wielokątów ukazanych na rys. 1.



Na podstawie danych zawartych w tab. 3 można wysunąć wniosek o dodatnim związku między jakością rządu a pomostowym kapitałem społecznym w badanych grupach. Im wyższy poziom jakości rządu ukazany w postaci oWGI, tym większy obszar kapitału społecznego charakteryzuje daną grupę krajów.



**Rys. 1.** Obszary pomostowego kapitału społecznego w wyróżnionych grupach krajów

Źródło: Na podstawie obliczeń własnych.

O ile stosunek średniego oWGI dla grup 1 i 2 oraz 2 i 3 jest taki sam (1,4), o tyle stosunek obszarów kapitału społecznego jest zdecydowanie większy dla grup 1 i 2 (2,5) niż grup 2 i 3 (1,5). Na te różnice wpływa przede wszystkim wysoki stan kapitału społecznego w krajach charakteryzujących się najwyższą jakością rządu w zakresie sieci powiązań (OS, Ppob) oraz podzielanych norm i wartości (PP, UW), opisujących, co podkreśla się w literaturze przedmiotu, rozwinięte społeczeństwo obywatelskie. W grupach 1 i 2 stosunkowo niski jest natomiast poziom całkowitego zaufania, sugerując możliwość poprawy stanu kapitału społecznego poprzez zwiększenie rozliczalności twórców reguł gry, jakości tych regulacji, kontroli korupcji i stabilności politycznej. Takie działania byłyby szczególnie pożądane w krajach z pozostałych dwóch grup. Zastanawiające jest natomiast to, że o ile w obszarze kapitału społecznego grup 3 i 4 nie występuje prawie żadna różnica, o tyle jakość rządu w grupie 3 jest przeszło dwa razy wyższa niż w grupie 4. Wyjaśnienie tego powinno być przedmiotem dalszej pogłębionej analizy.

Przeciętna jakość rządzenia w grupie 1 jest 3,7 razy wyższa niż w grupie 4, a taki sam wynik otrzymujemy, gdy przedmiotem porównań jest obszar kapitału społecznego w tych grupach. Może to sugerować, *ceteris paribus*, że dążenie do poprawy jakości rządzenia w krajach z grupy 4 powinno się przyczynić do proporcjonalnego zwiększania kapitału społecznego w tych krajach.

## Podsumowanie

Pomostowy kapitał społeczny powinien być traktowany jako jedno z dóbr publicznych, za dostarczanie których odpowiedzialnością obciąża się państwo. Jako czyste dobro publiczne powinna być także traktowana jakość rządzenia, która jest wynikiem funkcjonowania instytucji formalnych. To właśnie od jakości funkcjonujących instytucji, ich sprawności i efektywności, na różnych szczeblach zarządzania publicznego, zależy dobre rządzenie w gospodarce. Można je porównać do sieci powiązań integrujących rząd, administrację publiczną i społeczeństwo w realizacji wspólnych celów. W modelowym ujęciu dobrego rządzenia obywatele są traktowani jako partnerzy, których interes powinien być najważniejszy, a którzy uczestniczą na wszystkich poziomach zarządzania publicznego. Jednak aby chcieli oni brać aktywny udział we współrządzeniu gospodarką, muszą dobrowolnie uczestniczyć w różnych formach konsultacji społecznych i podejmowanych grupowo działaniach, sprawować kontrolę nad politykami i poczynaniami administracji publicznej, a przede wszystkim darzyć zaufaniem twórców i wykonawców polityki publicznej. Oznacza to konieczność występowania odpowiedniego stanu kapitału społecznego, którego główną funkcją w sferze publicznej jest zapewnienie zaangażowania obywatelskiego w działania zbiorowe polegające na współdziałaniu w realizacji celu wspólnego<sup>26</sup>.

Narastanie pozytywnego kapitału społecznego, wymaganego w procesie dobrego rządzenia, powinno być oparte przede wszystkim na budowaniu zaufania do instytucji publicznych. Pośrednio zaufanie to zależy od doświadczeń samych obywateli zdobytych w czasie kontaktów z tymi instytucjami, ale też z napływających do nich informacji o tych instytucjach, stanie życia społecznego i politycznego oraz liderach politycznych. Stan społeczeństwa obywatelskiego i partycypacji społecznej, które są charakterystykami efektów kapitału społecznego, zależy zatem od jakości rządzenia w gospodarce we wszystkich jej wymiarach, a jednocześnie determinuje możliwości jej zwiększenia w krótkim okresie.

---

<sup>26</sup> A. Matysiak: *Spoleczny kapital...*, op. cit., s. 5.

## Literatura

- Bankston C.L., Zhou M.: *Social capital as process: the meanings and problems of a theoretical metaphor*. „Sociological Inquiry” 2002, Vol. 72, No. 2.
- Bourdieu P., Wacquant J.: *Zaproszenie do socjologii refleksyjnej*. Oficyna Naukowa, Warszawa 2001.
- Coleman J.: *Perspektywa racjonalnego wyboru w socjologii ekonomicznej*. W: *Współczesne teorie socjologiczne*. Red. A. Jasińska-Kania, L. Nijakowski, J. Szacki, M. Ziółkowski. Scholar, Warszawa 2006.
- Coleman J.: *Social capital in the creation of human capital*. „American Journal of Sociology” 1998, Vol. 94 (suplement).
- Fukuyama F.: *Kapitał społeczny*. W: *Kultura ma znaczenie*. Red. L.E. Harrison, S.P. Huntington. Zysk i S-ka, Poznań 2003.
- Fukuyama F.: *Wielki wstrząs*. Bertelsmann Media, Warszawa 2000.
- Fukuyama F.: *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa-Wrocław 1997.
- Gittel R.J., Vidal A.: *Community organizing: building social capital as a development strategy*. Sage Publications, Thousand Oaks 1998.
- Jessop B.: *Promowanie „dobrego rządzenia” i ukrywanie jego słabości: refleksja nad politycznymi paradygmatami i politycznymi narracjami w sferze rządzenia*. „Zarządzanie Publiczne” 2007, nr 2 (2).
- Kaufmann D., Kraay A.: *Governance indicators: where are we, where should we be going?* „Policy Research Working Paper” 2007, No. 4370.
- Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M.: *The worldwide governance indicators: methodology and analytical issues*. „Policy Research Working Paper” 2010, nr 5430, [http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2010/9/wgi%20kaufmann/09\\_wgi\\_kaufmann](http://www.brookings.edu/~media/research/files/reports/2010/9/wgi%20kaufmann/09_wgi_kaufmann).
- Łopaciuk-Gonczaryk B.: *Kapitał społeczny a dobre rządzenie*. W: *Jakość rządzenia w Polsce. Jak ją badać, monitorować i poprawiać?* Red. J. Wilkin. Scholar, Warszawa 2013.
- Matysiak A.: *Kapitał jako proces*. „Zeszyty Naukowe PTE” 2008, nr 6.
- Matysiak A.: *Społeczny kapitał rynkowy*. „Polityka Społeczna” 2011, nr 5.
- Putnam R.: *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*. Społeczny Instytut Wydawniczy Znak, Kraków 1995.
- Putnam R.: *Samotna gra w kręgle. Upadek i odrodzenie wspólnot lokalnych w Stanach Zjednoczonych*. Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2008.
- Rhodes R.A.W.: *Nowe współzarządzanie publiczne: rządzenie bez rządu*. „Zarządzanie Publiczne” 2010, nr 4, s. 101-118.
- Sztompka P.: *Socjologia*. Znak, Kraków 2006.

Wilkin J.: *Kategoria jakości rządzenia w naukach społecznych*. W: *Jakość rządzenia w Polsce. Jak ją badać, monitorować i poprawiać?* Red. J. Wilkin. Scholar, Warszawa 2013.

Woolcock M.: *Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework*. „Theory and Society” 1998, No. 2.

#### **SOCIAL CAPITAL AND QUALITY OF GOVERNANCE IN EU MEMBER STATES**

**Summary:** Social capital and the quality of governance as institutional elements of a socio-economic system have an impact on the performance of every economy. Economic significance of the social capital resulting from its efficiency-promoting impact on growth and development means that it is an essential element of these processes in contemporary economies. Conscious build-up of the social capital turns out to be the right development strategy, and an efficient government, which offers high-quality governance, may become the most important player in creating this capital. The paper aims to analyse the diversity of the social capital and the quality of governance and their interrelations in EU member states. In the study the *European Social Survey* (ESS) and *Worldwide Governance Indicators* (WGI) databases were used, and the analysis was based on the classical statistical measures of location, dispersion and asymmetry.

**Keywords:** social capital, good governance, EU countries.