

Intézményi bizalom és a közpolitikák eredményessége

szakmai beszámoló

A kutatás az intézményi bizalom gyökereit és potenciális közpolitikai hatását vizsgálta hazai kontextusban. A kutatás alapkérdései a következők voltak:

1. Milyen tényezők határozzák meg az állami intézmények iránti bizalmat Magyarországon? Kimutatható-e a normatív megfontolások, és köztük a procedurális méltányosság szerepe a bizalom kialakulásában?

A szakirodalom nagy jelentőséget tulajdonít a normatív (etikai) elvárásoknak a bizalom szempontjából; Tom Tyler és mások nyomán pedig elterjedt az a meggyőződés, hogy a normatív elvárások közül kiemelkednek a procedurális méltányossággal kapcsolatosak. A legtöbb kutatás azonban angolszász (elsősorban amerikai és brit) környezetben zajlott. Kérdés, hogy általában a normatív szempontok és azon belül az eljárási méltányosság mennyire kötődik ezen országok kultúrájához, és kimutathatók-e a hazai politikai kultúrában is, amelyet például az alacsony bizalomszint, az állammal szemben pedig a gyanakvás és fokozott szintű elvárás keveréke jellemez. Ha kimutatható, hogy a normatív szempontoknak és azon belül a procedurális méltányosságnak van szerepe a bizalom kialakításában, akkor ennek gyakorlati, közpolitikai jelentősége is lehet: érdemes olyan intézményi reformokkal próbálkozni, amelyek elősegítik a méltányos intézményi működést.

A kutatás kiinduló hipotézise az volt, hogy a normatív (etikai) és azon belül az eljárási méltányossággal kapcsolatos elvárások befolyásolják az intézményi bizalmat.

Tanulmányaink természetesen alternatív és kiegészítő magyarázatokat is vizsgálnak – hiszen nem gondoljuk, hogy a méltányosság lenne az egyetlen szempont, amely hatással van a bizalomra. A legfontosabb alternatív magyarázatok az egyéni hasznossághoz, illetve az intézmények észlelt eredményességéhez kötődnek. Feltevésünk az, hogy a jobb társadalmi helyzetben lévő emberek jobban bíznak az intézményekben. Az intézményi eredményesség jelentőségéről sem kell hosszan érvelni – nem túl meglepő feltevés, hogy a jól működő intézményekben nagyobb az emberek bizalma. Az egyéni hasznosság és az eredményesség össze is függhet egymással: például feltételezhetjük, hogy akik eredményesebbnek tartják a rendőrséget, azok nagyobb bizalmat táplálnak iránta, és ez részben azért van, mert az embereknek is jó, ha a rendőrség hatékonyan, eredményesen működik (megelőzi a bűnelkövetést, elfogja a bűnözőket stb.). Más esetben az eredményesség akár a méltányossági elvárásokkal is összekapcsolódhat. Például joggal várjuk el, hogy az adóhatóság hatékonyan lépjen fel az adócsalókkal szemben. Elvileg ez nekünk is hasznos, hiszen a közcélokra több pénz áll rendelkezésre, de ez a hasznossági hatás meglehetősen áttételes. Életszerűbb azt feltételezni, hogy azért várjuk el az adóhatóság eredményes működését, mert az az igazságos, ha mindenki fizet adót, és biztosak akarunk benne lenni, hogy nem mi vagyunk az egyetlen „balek” adófizetők a sok adócsaló mellett. Hasonló mechanizmus valószínűleg tetten érhető a dohányzást tiltó szabályokkal kapcsolatban is, amellyel szintén foglalkoztunk.

Tanulmányaink ugyanakkor további magyarázatokat is számba vesznek: az egyik elemzésünk például a politikai attitűdök, a politikai befolyás kérdését vizsgálja. Az állampolgárok esetében azt feltételezzük, hogy politikai szimpátiáik hatással vannak az állami intézmények iránti bizalmi attitűdjeikre, méghozzá nálunk jobban, mint Nyugat-Európában.

2. Hozzájárul-e a bizalom és az eljárási méltányosság percepciója a jogkövető magatartás és az intézményekkel, közpolitikákkal való együttműködés kialakulásához?

Második kutatási kérdésünk a bizalom és az eljárási méltányosság azon vélelmezett hatására vonatkozik, amely előmozdítja az intézményekkel és jogszabályokkal való együttműködést. Nem kell bizonygatni, hogy közpolitikai szempontból ez a kérdés kiemelt jelentőségű. Bár a szakirodalomban bőségesen találunk bizonyítékokat e hatás meglétéről, csak ismételni lehet a fentebb már elmondottat: a kutatások túnyomó többsége amerikai kontextusban zajlott. Kérdés, hogy a hazai viszonyok között is kimutatható-e a mechanizmus működése, ami összeköti a bizalmat és a méltányosság percepcióját az együttműködéssel, jogkövetéssel.

Jegyezzük meg, hogy a legtöbb tanulmány – például Tyler művei (Tyler, 1990, 2011) – csak attitűdöket és nem tényleges magatartást vizsgál. Vagyis a bizalom hatása, amit kimutatnak, igazából az együttműködési hajlandóságra vonatkozik, és azt feltételezik, hogy a kinyilvánított hajlandóság aztán tényleges magatartásban jelenik meg. Elvégzett vizsgálataink közül az adófizetési hajlandóságot vizsgáló ugyanígy jár el: az adófizetési motivációkat mint attitűdöket vizsgálja. A többi esettanulmánynál azonban nem ez a helyzet: a dohányzást korlátozó szabályok betartását Gajduschek György a tényleges magatartáson vizsgálta. Pál Gábor, Kovács Éva Margit és Szabó Gabriella pedig interjúkat készítettek és a múltbeli eseményeket igyekeztek rekonstruálni elemzéseiben. Kérdéseik elvileg a tényleges magatartásra irányultak, ám feltételezhetjük, hogy válaszadók a múltat az érzelmeikkel, elfogultságaikkal átszínezett emlékeik alapján rekonstruálták, így azok csak komoly fenntartásokkal fogadhatók el a valós magatartásra vonatkozó közlésekként.

A kutatások természetesen alternatív magyarázatokat is figyelembe vettek, elsősorban azokat, amelyek az együttműködés kikényszerítésére vonatkoztak. Adót fizethetünk önkéntes adófizetési hajlandóság alapján, mert a közcélokhoz való hozzájárulással egyetértünk és mert bízunk az intézményekben, de azért is, mert félünk az adóbírságtól mint szankciótól. A dohányzást korlátozó szabályokat ugyancsak követhetjük valamilyen belső meggyőződésből, de azért is, mert tartunk a társadalmi rosszallástól vagy a jogsértéssel járó büntetéstől.

Tisztában vagyunk vele, hogy az attitűdöket, motivációkat sokszor nehéz szétszálazni, és azok tipikusan keverten jelentkeznek. Kutatásunk során számos módszertani problémával is szembesültünk, például azzal, hogy a jogkövetés önbevallásos módszere minden jel szerint kevésbé megbízható, mint Nyugat-Európában.¹ Azt is figyelembe kell venni, hogy az intézményekkel való együttműködés vagy a jogszabályok betartásának esetei mind különböznek egymástól, és számos partikuláris kontextuális tényező befolyásolja őket. Nem mindegy, hogy az együttműködés jutalommal, vagy az együttműködés elmaradása valamilyen szankcióval jár; nem mindegy, hogy milyen áldozatot vagy mekkora erőforrás-ráfordítást kíván a cselekvőtől, és így tovább.

¹ A 2010-es ESS adatokat vizsgálva Jackson és szerzőtársai azt találták, hogy a jogkövetési hajlandóság a közép- és kelet-európai országokban magasabb, mint Nyugat-Európa országaiban, ami legalábbis kontrainuitív adat (Jackson et al., 2014).

Vizsgálódásainkat feltáró (exploratív) kutatásnak szántuk: nem gondoljuk, hogy konkluzívak, inkább egy lehetséges kutatási témát próbáltak feltérképezni, lehetséges módszertani, megközelítésbeli eljárásokat tesztelni és első válaszokat adni. A nemzetközi szakirodalomhoz képest is újdonság, hogy nem csupán az állampolgárok bizalmát vizsgáltuk az intézmények irányában, hanem az intézmények közötti (az államigazgatáson belüli), valamint intézmények közötti bizalom vonatkozásában is végeztünk kutatásokat.

Úgy véljük, kutatásaink legfontosabb tanulsága, hogy a bizalom és a méltányosság szerepe mind a bizalom, mind az együttműködés és jogkövetés előmozdításában megjelenik Magyarországon is. Vagyis e kutatási irány nem tűnik haszontalannak. Ugyanakkor az is tagadhatatlan, hogy a bizalom és a méltányosság percepciójának hatása, ha kimutatható is, nem látszik nagyon erősnek. Kérdés, hogy ez azért van, mert nálunk ezek a mechanizmusok kevésbé működnek, mint mondjuk az amerikai kontextusban, vagy pedig az esetválasztás és a módszertani problémák miatt. Mindez csak további kutatások alapján válaszolható meg.

A kutatás eredményei

A kutatás során több hazai és angol nyelvű tanulmány (az egyik impakt faktoros folyóiratban) jelent meg, valamint kiadtunk két könyvet. Néhány tanulmány angol nyelvű publikációja még folyamatban van.

Az első könyv (Boda Zsolt: Legitimitás, bizalom, együttműködés. Kollektív cselekvés a politikában. Budapest: Argumentum Kiadó és MTA TK PTI, 2013) a kutatás elmélet keretét és első eredményeit foglalta össze néhány korábban készült írással együtt. A könyv bemutatja a legitimitás és bizalom szerepét a politikai cselekvésben és a kormányzásban elméleti szinten és a nemzetközi empirikus szakirodalom fényében; felvázol egy politikai cselekvéseméletet; és bemutat néhány olyan korábbi hazai vizsgálatot, amelyek az elméleti keret relevanciáját mutatják. A könyvben publikáltuk továbbá az első, jelen kutatás keretében zajlott empirikus kutatásunk eredményeit, amely az ESS alapján komparatív módon vizsgálta a hazai bizalmi attitűdöket. Legfontosabb megállapításunk az volt, hogy hipotézisünkkel szemben nem mutatható ki, hogy Kelet-Európában és Magyarországon az intézményi bizalom „materialistább” lenne, mint Nyugat-Európban.

A második könyv a kutatás zárókötetete, amely összefoglalóan bemutatja a kutatási eredményeket (Boda Zsolt, szerk.: Bizalom és közpolitika. Jobba működnek-e az intézmények, ha bíznak bennük? Budapest: Argumentum és MTA TK PTI, 2016).

A könyv első három fejezete a bizalom magyarázataival foglalkozik, mindegyik Medve-Bálint Gergő és Boda Zsolt munkája. Az első fejezet a bizalom makroszintű összefüggéseit egyéni szintű változókkal összevetve vizsgálja komparatív megközelítésben – ennek megfelelően többszintű elemzést alkalmazva. A cél elsősorban az volt, hogy a jövedelem és a bizalom közötti viszonyt pontosítsuk, és összevessük az Európa keleti, illetve nyugati felében érvényesülő mintázatokat. Az eredmény meglepő, ugyanis előzetes várakozásunkkal ellentétben nem azt kaptuk, hogy Kelet-Európában a jövedelem jobban növelné a bizalmat, mint nyugaton, inkább ellenkezőleg. Míg az alacsonyabb jövedelmű emberek mindenhol

kevésbé bíznak az intézményekben, ez az összefüggés Kelet-Európában kevésbé érvényesül – úgy is mondhatjuk, hogy a szegények bizalomszintje relatíve magasabb, mint tőlünk nyugatabbra.

A második tanulmány a politikai kultúra egy mozzanata és a bizalom közötti kapcsolatot elemzi. Arra voltunk kíváncsiak, vajon igaz-e az a feltevés, hogy régiókban a bizalom jobban „átpolitizált”, mint Európa régi demokráciáiban. Mivel az általános bizalomszint és a rendszer legitimitása alacsonyabb az új demokráciákban, miközben volatilisabb is (gyorsabban változik), plauzibilis a feltevés, hogy a politikai folyamatok és a pártszimpátia erősebben hat az állami – köztük a politikától elvileg távol eső – intézmények iránti bizalomra, mint Nyugat-Európában. Eredményeink ezt megerősítették.

A könyv harmadik tanulmánya egy intézmény, jelesül a rendőrség iránti bizalmat vizsgálja. A kérdés az volt, hogy az eredményességi megfontolások mellett vajon milyen szerepet játszanak a normatív etikai elvárások, konkrétan a procedurális méltányosság megnyilvánulásaként értett korrupciómentesség és diszkrimináció-mentesség. Azt találtuk, hogy a korrupciós percepciók befolyásolják a rendőrségbe vetett bizalmat, azonban a (szegényekkel vagy romákkal szembeni) diszkriminációnak nincs ilyen hatása. Eredményünk felhívja a figyelmet arra, hogy különböző társadalmakban más-más etikai elvárások, normatív elvek lehetnek relevánsak a bizalom formálásában.

A negyedik tanulmány Boda Zsolt és Bartha Attila munkája az adóhatóságba vetett bizalom gyökereit, valamint az önkéntes adófizetési hajlandóság okait keresi. Eredményeik szerint a NAV eredményességébe vetett hit mellett az eljárási méltányossággal kapcsolatos percepciók is befolyásolják az adóhatóságba vetett bizalmat, valamint az önkéntes adófizetési hajlandóságot is. A korrupcióval kapcsolatos percepciók különösen fontosnak bizonyultak ez esetben is – a NAV 2014. évi korrupciós botránya például szignifikánsan csökkentette az állampolgári bizalmat.

A könyv ötödik tanulmánya Gajduschek György kutatását foglalja össze, ami a dohányzást korlátozó szabályok betartásának motivációs hátterét vizsgálta. A kutatás érdekessége, hogy nem csak attitűdöket, hanem tényleges magatartást is tanulmányozott: a buszmegállóban a dohányzók számára előírt távolságot tiszteletben tartó cigarettázókat kérdezett meg jogkövető viselkedésük okairól. A kutatás eredménye szerint a dohányzók elsősorban a szankciók miatt tartották be a szabályokat, és a belső motivációk vagy a szabályozás céljával való azonosulás kisebb szerepet játszottak. Ezek az eredmények némileg ellentmondanak a kutatás kiinduló hipotézisének, és felvetik a kérdést, hogy mennyire általánosíthatók: vajon a magyarországi jogkövetés okai mások, mint amit a nemzetközi kutatások sugallnak, vagy az eset sajátosságai produkálták ezt az eredményt.

Hatodiként sorakozik Pál Gábor munkája, aki a budapesti VIII. kerület Magdolna-negyedéhez kapcsolódó közösségi tervezés esetét vette górcső alá. A kérdés az volt, hogy az önkormányzat által kezdeményezett közösségi tervezésben milyen motiváció alapján vettek részt az állampolgárok és a civil szervezetek; milyen szerepet játszott ebben a bizalom; és az

eljárási méltányossággal kapcsolatos percepcióik mennyire támogatták (vagy éppen csökkentették) a bizalmukat, valamint tényleges részvételüket. Az esettanulmány a feltételezett mechanizmusokat nyomokban ki tudta mutatni, de kétségtelen, hogy inkább szól a bizalmatlanság, mintsem a bizalom dinamikáiról.

Nagyjából ez mondható el a kötet utolsó két tanulmányáról is, amelyeknek ugyanakkor érdekessége, hogy az intézményen belüli, illetve az intézmények közötti dinamikákat vizsgálják. Kovács Éva Margit egy államigazgatási reform körülményeit elemzi, azt kutatva, hogy vajon a szervezeti magatartást mennyiben formálják a bizalmi elvárások. Adatai alapján a magyar közigazgatáson belül meglehetősen alacsony a bizalomszint, és az interakciókat elsősorban nem ez alakítja. Ugyanakkor az is kiderült, hogy a bizalomra van igény, és adott esetben ki tud alakulni és képes kiegészíteni, sőt néhol pótolni az instrumentális ösztönzők szerepét.

A kötet utolsó fejezetét adó kutatás, amelyet Szabó Gabriella végzett el, a többiekhez képest a legkevésbé kitaposott ösvényen haladt, ugyanis az intézmények közötti bizalmat vizsgálta az új médiahatóság és a társszabályozásban részt vevő szervezetek viszonyában. Egyáltalán nem evidens, hogy a bizalom intézmények között egyáltalán érvényesülhet-e. A kutatás eredményei talán egy óvatos igent jelentenek a kérdésre: az legalábbis kiderült, hogy ha a bizalom nem is, de a bizalmatlanság jelen volt a szervezetek között, és ez az együttműködést is megnehezítette. A legfontosabb tanulság ezen fejezet kapcsán is talán az, hogy a feltett kérdés nem irreleváns, és érdemes lehet további kutatásokat folytatni ebben a szűkebb témában, illetve általában a bizalom és a közpolitikák eredményességével kapcsolatban. Márpedig feltáró jellegű kutatások esetén ez lehet a legfontosabb ambíció.

Összefoglalva elmondható, hogy a kutatás új szempontokkal és eredményekkel járult hozzá a bizalom és azon belül az intézményi bizalom hazai mintázatainak, okainak és jelentőségének megértéséhez. Úttörő jellegű kutatásokat végeztünk a közpolitikai eredményesség és a jogkövető magatartás terén is. Eredményeinket nagyszámú publikációban tettük közzé magyarul és angolul – több tanulmány nemzetközi publikációja pedig még folyamatban van. Ugyanakkor, mint minden új kutatás, ez is legalább annyi kérdést felvetett, mint amennyi választ adott. Terveink között szerepel a kutatás folytatása, amit ezen kutatás tapasztalatai alapján fogunk megtervezni.

Boda Zsolt