

Zaufanie do instytucji państwowych

Marta Kołczyńska

ISBN 978-83-64835-28-5

Podczas dyskusji na temat ważnych problemów społecznych i politycznych w Polsce pojawia się stwierdzenie o niskim poziomie zaufania wśród Polaków, przejawiającym się – między innymi – niewielką skłonnością do współpracy czy wzajemnej pomocy. Z brakiem zaufania wiąże się również na przykład przyzwolenie dla łamania prawa, niska frekwencja wyborcza czy mizerna ściągalność abonamentu telewizyjnego. Dlatego problematyka zaufania jest istotna ze względu nie tylko teoretycznych, ale także praktycznych.

Tematem niniejszego opracowania jest zaufanie do instytucji publicznych, będące jednym z parametrów opisujących relacje między obywatelem a państwem. Zaufanie to jest ważne w trzech perspektywach: politycznej, ekonomicznej i społecznej. Politycznej – ponieważ zapewnia legitymizację systemom państwowym oraz sprzyja ich trwałości i właściwemu funkcjonowaniu, ekonomicznej – ponieważ obniża koszty transakcyjne, przyczyniając się w ten sposób do rozwoju przedsiębiorczości, wzrostu zatrudnienia i dobrobytu, społecznej – ponieważ stanowi podstawę integracji społecznej.

Zaufanie do instytucji państwowych – definicja i teoria

Według Roberta D. Putnama (1995), zaufanie społeczne to podstawowy czynnik kapitału społecznego, stanowi bowiem źródło współpracy. Zaufanie do instytucji państwowych opiera się na przekonaniu, że instytucje te będą sprawnie i rzetelnie wy-

konywały swoje obowiązki na rzecz dobra obywateli. Przejawem zaufania jest zatem tendencja do działania w ramach instytucji, a nie poza nimi. Ponieważ w systemach demokratycznych obywatele podejmują decyzje w procesie delegowania władzy w warunkach niepewności co do motywacji i przyszłych działań przywódców politycznych, zaufanie do instytucji państwowych jest jednym z warunków zapewniających stabilność i legitymizację systemów politycznych (por. Gibson 1997; Klingemann 1999; Seligson 2002). Stanowisko takie dobitnie wyraża Piotr Sztompka (2007), podkreślając, że system demokratyczny jest ustrojem, który w największym stopniu sprzyja powstaniu zaufania, jednocześnie jednak szczególnie potrzebuje zaufania obywateli. Zaufanie do podstawowych instytucji państwa, z jednej strony, umożliwi zatem obywatelowi optymalne funkcjonowanie w otoczeniu organizacyjnym państwa, z drugiej zaś strony – zapewnia temu państwu niezbędną legitymizację.

Wielość korzyści związanych z wysokim poziomem zaufania sprawia, że okoliczności jego powstawania, jego przejawy i konsekwencje są obiektem zainteresowania naukowców od kilkudziesięciu lat. Z tego samego powodu spadek zaufania do instytucji państwowych w zachodniej Europie w latach dziewięćdziesiątych XX wieku i na początku XXI stulecia wywołał zaniepokojenie stanem demokracji w tym regionie.

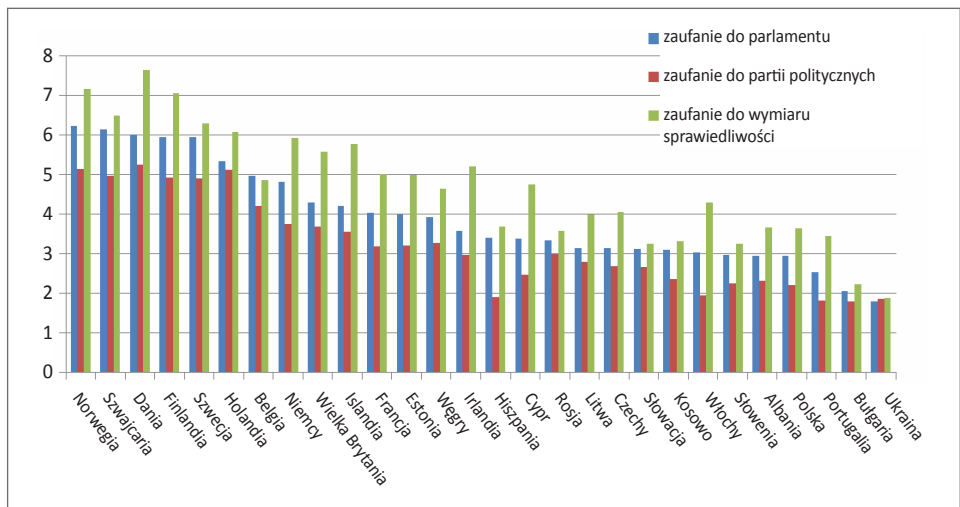
Wśród czynników wpływających na poziom zaufania wyróżnia się czynniki makrostrukturalne, szczególnie cechy państw

czy narodów, i czynniki mikrostrukturalne – różnicujące ludzi w ramach danej grupy. Na poziomie makro poziom zaufania do instytucji państwowych wiąże się zwykle ze stopniem demokratyzacji danego państwa – w krajach o wyższej jakości demokracji przeciętne zaufanie do instytucji jest wyższe niż w państwach borykających się z niedostatkami demokracji (Inglehart 1997; 1999). Z punktu widzenia cech indywidualnych wyższy poziom zaufania obserwuje się zazwyczaj u osób zajmujących wyższe pozycje w systemie nierówności społecznych. Pozytywną zależność między zaufaniem i wykształceniem tłumaczy się zarówno wyższym statusem osób lepiej wykształconych i większym bezpieczeństwem finansowym, jak i lepszym rozumieniem sposobów funkcjonowania instytucji oraz bardziej rozwiniętymi zdolnościami do oceny ich sprawności (por. Hooghe *et al.* 2012).

Zaufanie do instytucji w Polsce na tle innych krajów

W porównaniu z Europą Zachodnią, zaufanie do instytucji publicznych w Polsce i innych krajach postkomunistycznych jest wyraźnie niższe, co tłumaczy się niedawnym doświadczeniem transformacji ustrojowej. Na wykresie 1 zaprezentowano różnice między krajami na podstawie danych z szóstej rundy Europejskiego Sondażu Społecznego z 2012 roku. Kraje zostały uporządkowane ze względu na malejącą średnią wartość zaufania do parlamentu. Najwyższe zaufanie występuje w państwach Europy Północnej i w Szwajcarii, najniższe zaś – w Europie Południowej i postkomunistycznych krajach Europy Środkowo-Wschodniej. Choć klasyfikacja państw według poziomu zaufania do partii politycznych czy wymiaru sprawiedliwości przedstawia nieco inną kolejność, względne położenie poszczególnych grup państw pozostaje jednak w znacznej mierze takie samo.

Wykres 1. Średnie zaufanie do parlamentu, wymiaru sprawiedliwości i partii politycznych w Europie



Źródło: Dane szóstej rundy Europejskiego Sondażu Społecznego, 2012 rok.

Pomiar zaufania do instytucji w badaniu POLPAN

W badaniu POLPAN pytania o zaufanie do instytucji publicznych zostały dodane w 2013 roku, kiedy respondenci po raz pierwszy deklarowali poziom zaufania do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, wymiaru sprawiedliwości i partii politycznych. Te trzy instytucje stanowią podstawę demokracji, ponieważ zapewniają realizację woli wyborców i przestrzeganie praw obywatelskich (Słomczyński, Janicka 2009). Respondentów proszono o wskazanie, w jakim stopniu darzą zaufaniem każdą z tych instytucji, umożliwiając wybór następujących odpowiedzi:

- w bardzo dużym stopniu,
- w dużym stopniu,
- w średnim stopniu,
- w małym stopniu,
- w bardzo małym stopniu lub w ogóle.

W opracowaniu materiałów przyjęto, że odpowiedzi te tworzą pięciopunktową ska-

łę z równymi odstępami, w której wartość 5 oznacza „w bardzo dużym stopniu”, z kolei 1 – „w bardzo małym stopniu lub w ogóle”.

Najogólniej rzecz ujmując, Polacy nie ufają instytucjom państwowym. Wśród trzech krajowych instytucji publicznych najniżej oceniono partie polityczne, którym nie ufa 85% respondentów (suma odsetków odpowiedzi „w bardzo małym stopniu lub w ogóle” i „w małym stopniu”). W wypadku sejmu odsetek ten wynosi 78%, z kolei do wymiaru sprawiedliwości nie ma zaufania połowa Polaków (tabela 1).

Średnia punktów potwierdza to, co można odczytać z procentowego rozkładu odpowiedzi: najwyższe zaufanie otrzymuje wymiar sprawiedliwości, ale odchylenie standardowe wskazuje duży rozrzut odpowiedzi, z kolei najniższy rozrzut występuje w wypadku partii politycznych, które mają jednak najniższą średnią punktów.

Tabela 1. Charakterystyka rozkładu odpowiedzi na pytanie o zaufanie do wybranych instytucji publicznych

Stopień zaufania	Sejm Rzeczypospolitej Polskiej	Wymiar sprawiedliwości	Partie polityczne
bardzo mały lub żaden	38,8%	20,6%	50,2%
mały	38,9%	30,0%	35,1%
średni	20,6%	37,0%	13,4%
duży	1,4%	11,3%	1,0%
bardzo duży	0,3%	1,1%	0,2%
<i>N</i> = 100%			
Średnia punktów	1,86	2,42	1,66
Odchylenie standardowe	0,81	0,97	0,76

Metodologia

Uzyskane dane – oprócz analizy rozkładów odpowiedzi na poszczególne pytania – można wykorzystać do konstrukcji wskaźnika opisującego postawę, jaką jest uogólnione zaufanie do instytucji, której bezpośredni pomiar – podobnie jak innych postaw – nie jest łatwy do przeprowadzenia. Poniżej omówię metodę wykorzystaną do określenia uogólnionego zaufania do instytucji państwowych – analizę czynnikową, przedstawię model pomiaru uogólnionego zaufania do instytucji państwowych, a także przeanalizuję jego strukturę i różnice tej struktury między poszczególnymi grupami ludności.

Analiza czynnikowa to metoda statystyczna służąca do wykrywania struktury związków i współzmienności między zmiennymi. W pomiarze natężenia postaw analizę czynnikową wykonuje się na podstawie teoretycznego modelu złożonego z dwóch elementów:

- zestawu obserwowanych wskaźników (zmiennych), odpowiadających wybranym pytaniom w kwestionariuszu,

- nieobserwowalnej zmiennej, czyli natężenia postawy.

W wyniku analizy wyodrębnia się czynniki, które wyjaśniają największą część zmienności obserwowanych wskaźników. Ładunki czynnikowe odpowiadają współczynnikom korelacji poszczególnych wskaźników i nieobserwowalnej zmiennej. Porównanie struktury czynnika między grupami umożliwia stwierdzenie, czy wybrane wskaźniki – pytania kwestionariuszowe – pozwalają dokonać pomiaru danej cechy, w tym wypadku postawy, ze zbliżoną dokładnością, umożliwiającą prawomocne porównania międzygrupowe.

Model pomiaru zaufania do instytucji państwowych przedstawiono w tabeli 2. Jak wynika z modelu, największy udział w uogólnionym zaufaniu politycznym ma zaufanie do sejmiku i do partii politycznych, trochę mniejszy – zaufanie do wymiaru sprawiedliwości. Udział poszczególnych zmiennych jest nieco bardziej równomierny wśród kobiet niż wśród mężczyzn, choć różnice nie są znaczne.

Tabela 2. Wyniki analizy czynnikowej poziomu zaufania do sejmiku, wymiaru sprawiedliwości i partii politycznych – ogółem i według płci

Zmienna	Ogółem	Kobiety	Mężczyźni
zaufanie do sejmiku	0,800	0,788	0,813
zaufanie do wymiaru sprawiedliwości	0,619	0,629	0,611
zaufanie do partii politycznych	0,731	0,764	0,705
Proporcja wyjaśnionej wariancji	51,8%	53,4%	51,0%
Wartość własna	1,555	1,601	1,531
N	2086	1056	1030

Sytuacja wygląda inaczej, jeśli przyrzeć się strukturze czynnika uogólnionego zaufania do instytucji publicznych w podziale na grupy wiekowe (tabela 3). Widać tutaj wyraźnie, że wśród młodszych Polaków zaufanie do wymiaru sprawiedliwości ma dużo mniejsze znaczenie dla uogólnionego zaufania do instytucji publicznych niż w grupach starszych. Może to znaczyć, że szczególnie w najmłodszych grupach wymiar sprawiedliwości jest postrzegany jako zdecydowanie różny od pozostałych dwóch instytucji, a poziom zaufania do niego ma inne źródła. Jedną z przyczyn tej różnicy może być to, że choć większość obywateli w którymś momencie życia ma do czynienia z władzą sądowniczą, na przykład uczestnicząc w postępowaniu sądowym w dowolnej roli, to jednak wśród młodszych grup wiekowych odsetek osób, które doświadczyły takiego kontaktu, jest zapewne niższy niż wśród starszych badanych. Ponadto wymiar spra-

wiedliwości znacznie rzadziej jest tematem doniesień medialnych niż parlament czy partie polityczne.

Z porównania struktury czynnika zaufania do instytucji państwowych według poziomu wykształcenia (tabela 4) wynika, że trzy miary składowe najlepiej wyjaśniają wariację zaufania wśród osób o wykształceniu podstawowym, najslabiej zaś – wśród osób z wykształceniem wyższym i niepełnym wyższym. Oznacza to, że u osób lepiej wykształconych postawy wobec instytucji w nieco większym stopniu niż u osób z wykształceniem podstawowym są kształtowane przez czynniki nieujęte w modelu. Może to wynikać z tego, że osoby lepiej wykształcone wyraźniej dostrzegają odrębność tych trzech instytucji i oceniają je osobno na podstawie różnych przesłanek, z kolei osoby o niższym wykształceniu częściej postrzegają je łącznie.

Tabela 3. Wyniki analizy czynnikowej poziomu zaufania do sejmu, wymiaru sprawiedliwości i partii politycznych – ogółem i według wieku

	Ogółem	Osoby od 21 do 30 lat	Osoby od 31 do 65 lat	Osoby w wieku 66 lat i starsze
zaufanie do sejmu	0,800	0,793	0,806	0,820
zaufanie do wymiaru sprawiedliwości	0,619	0,547	0,642	0,656
zaufanie do partii politycznych	0,731	0,772	0,723	0,720
Proporcja wyjaśnionej wariacji	51,8%	50,8%	52,8%	54,0%
Wartość własna	1,555	1,524	1,585	1,621
N	2086	820	907	359

Tabela 4. Wyniki analizy czynnikowej poziomu zaufania do sejm, wymiaru sprawiedliwości i partii politycznych – ogółem i według poziomu wykształcenia

	Ogółem	Wykształcenie podstawowe	Wykształcenie niepełne średnie	Wykształcenie średnie i niepełne wyższe	Wykształcenie wyższe
zaufanie do sejm	0,800	0,836	0,800	0,789	0,794
zaufanie do wymiaru sprawiedliwości	0,619	0,688	0,651	0,587	0,568
zaufanie do partii politycznych	0,731	0,753	0,737	0,698	0,783
Proporcja wyjaśnionej wariancji	51,8%	58,0%	53,6%	48,4%	52,2%
Wartość własna	1,555	1,740	1,607	1,453	1,566
<i>N</i>	2086	237	518	806	523

Źródło: Dane badania POLPAN, 2013 rok.

W poniższych analizach uogólnione zaufanie do instytucji występuje w formie wystandaryzowanej, czyli tak przekształconej, żeby w całej próbie średnia była równa 0, a odchylenie standardowe wynosiło 1. Otrzymana w ten sposób zmienna umożliwia porównanie poszczególnych grup w odniesieniu do ogółu społeczeństwa.

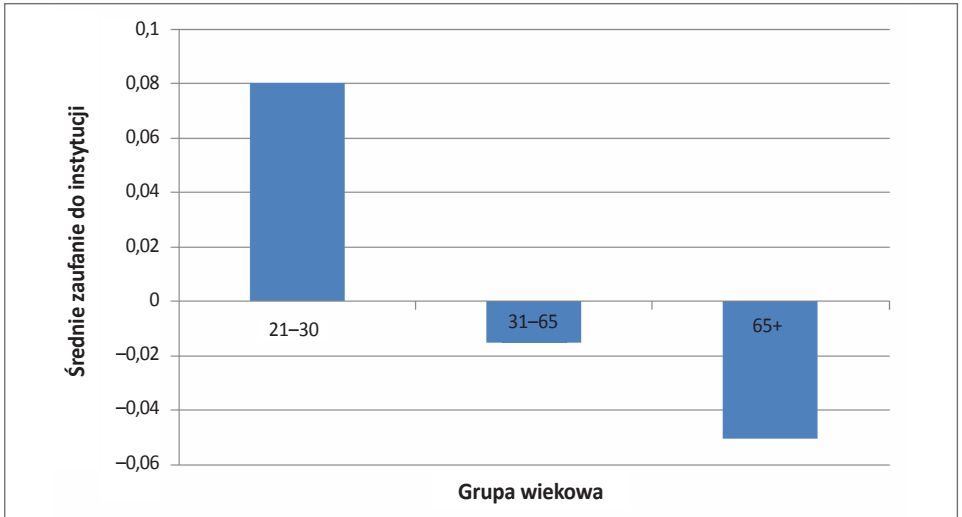
Porównanie średnich w poszczególnych grupach wiekowych (wykres 2) pokazuje, że średnio najwięcej zaufania do instytucji publicznych mają osoby najmłodsze, w wieku od 21 do 30 lat, z kolei najmniej – osoby powyżej 65 lat. Różnice te, choć niewielkie, są istotne statystycznie.

Różnice w poziomie zaufania do instytucji publicznych są wyraźniejsze w porównaniu dokonanym według poziomów wykształcenia (wykres 3). Zaufanie jest najniższe wśród

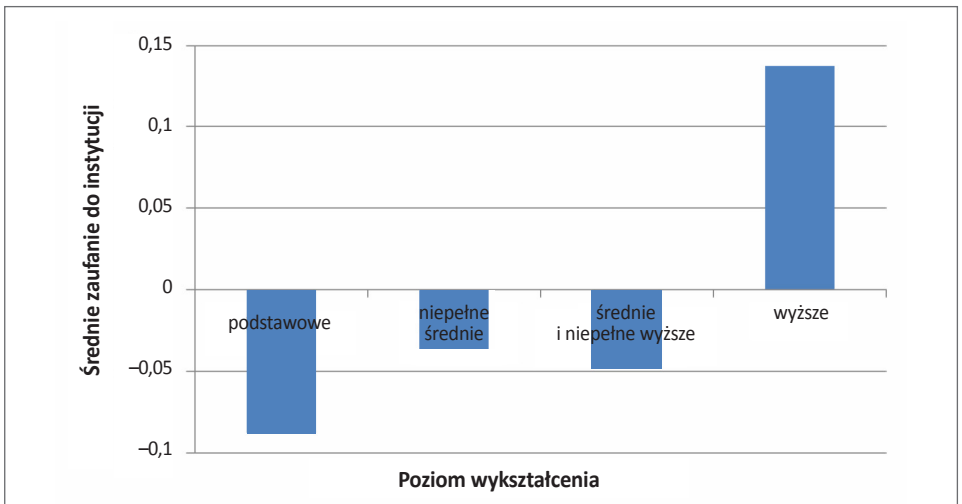
osób o wykształceniu podstawowym, nieco niższe od ogólnej średniej – w grupie osób o wykształceniu od niepełnego średniego do niepełnego wyższego, z kolei wyraźnie najwięcej zaufania do instytucji publicznych mają osoby z wykształceniem wyższym.

Dane przedstawione w tabeli 5 pokazują, jak poziomy zaufania do sejm, wymiaru sprawiedliwości, partii politycznych i instytucji państwowych (jako czynnik) są związane z cechami indywidualnymi – wiekiem, płcią i wykształceniem. We wszystkich modelach zmienne zależne zostały wystandaryzowane.

Jak wynika z modeli przedstawionych w tabeli 5, poziom zaufania do poszczególnych instytucji w żaden sposób nie zależy od płci, związek z wiekiem jest zaś niejednoznaczny. Wyniki pokazują, że zaufanie do sejm jest wprost proporcjonalne do wieku, z kolei

Wykres 2. Średnie zaufanie do instytucji państwowych (czynnik) – według grup wiekowych

Źródło: Dane badania POLPAN, 2013 rok.

Wykres 3. Średnie zaufanie do instytucji państwowych (czynnik) – według wykształcenia

Źródło: Dane badania POLPAN, 2013 rok.

Tabela 5. Analiza regresji – standaryzowane zaufanie do sejm, wymiaru sprawiedliwości, partii politycznych i instytucji państwowych (czynniki) w zależności od cech demograficznych

	Zaufanie do sejm	Zaufanie do wymiaru sprawiedliwości	Zaufanie do partii politycznych	Zaufanie do instytucji państwowych
pleć (1 – M, 0 – K)	0,021 (0,043)	-0,049 (0,042)	0,054 (0,044)	0,022 (0,036)
wiek	0,003* (0,001)	-0,012*** (0,001)	-0,002~ (0,001)	-0,002* (0,001)
wykształcenie (w latach)	0,029*** (0,006)	0,019** (0,006)	0,009 (0,006)	0,021*** (0,005)
Stała	-0,484*** (0,110)	0,346** (0,106)	-0,047 (0,110)	-0,162~ (0,091)
R²	0,010	0,068	0,004	0,013

Niestandardyzowane współczynniki regresji liniowej, błędy standardowe w nawiasach.

~p < 0,10, *p < 0,05, **p < 0,01, ***p < 0,001

Źródło: Opracowanie własne.

zaufanie do wymiaru sprawiedliwości i instytucji publicznych (jako czynnika) – odwrotnie proporcjonalne do wieku. Bardziej spójna jest zależność poszczególnych rodzajów zaufania od wykształcenia – osoby lepiej wykształcone deklarują na ogół wyższe zaufanie do instytucji. Na tym tle wyróżnia się zaufanie do partii politycznych, którego poziom nie jest istotnie statystycznie związany z żadną z cech uwzględnionych w analizie.

Podsumowanie

Zaufanie do instytucji państwowych „redukuje koszty wdrażania reguł prawnych i kreuje działania zbiorowe” (Nowakowski 2008, s. 218). Ponadto wysokiemu poziomowi zaufania instytucjonalnego towarzyszy zazwy-

czaj duże zaufanie społeczne, choć co do tego, które z nich jest przyczyną, które zaś skutkiem, nie ma zgody wśród przedstawicieli nauk społecznych (por. Brehm, Rahn 1997; Rothstein, Stolle 2001; 2008). Kraje o wysokim poziomie zaufania do instytucji i wysokim poziomie zaufania społecznego cechuje wyższa efektywność gospodarcza, uzyskiwana dzięki skłonności do współpracy i samoorganizowania się opartych na przeświadczeniu, że inni członkowie danej grupy czy społeczności będą postępowali zgodnie ze wspólnymi normami i wartościami (Fukuyama 1997).

Analizy danych sondażowych wskazują, że zaufanie do instytucji państwowych w Polsce jest jednym z najniższych w Europie – jest niższe niż w większości państw Europy Zachodniej i zaledwie przeciętne wśród krajów

postkomunistycznych. Podobnie jednak jak w innych krajach, zaufanie do wymiaru sprawiedliwości jest wyższe niż zaufanie do parlamentu. Za najmniej godne zaufania Polacy uważają partie polityczne. Na tle innych krajów europejskich różnice między poziomami zaufania do tych trzech instytucji nie są jednak zbyt wielkie.

Analizy czynników mikrospołecznych potwierdzają podstawową zależność, obserwowaną również w innych krajach europejskich, zgodnie z którą zaufanie do instytucji politycz-

nych jest większe u osób o wyższym statusie, tutaj mierzonym za pomocą wykształcenia. Pozytywna zależność między poziomem wykształcenia i zaufaniem do instytucji występuje w wypadku zaufania do sejmu, do wymiaru sprawiedliwości i do uogólnionego zaufania do instytucji publicznych. Związek wykształcenia z zaufaniem do partii politycznych nie jest statystycznie istotny, co może wynikać z bardzo niskiego poziomu tego wymiaru zaufania i koncentracji odpowiedzi respondentów wokół ocen negatywnych.

Bibliografia

- Fukuyama F. (1997), *Zaufanie. Kapitał społeczny a droga do dobrobytu*, przeł. A. i L. Śliwa, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Gibson J. (1997), „Mass Opposition to the Soviet Putsch of August 1991: Collective Action, Rational Choice, and Democratic Values”, *American Political Science Review*, t. 91, s. 671–684.
- Hooghe M., Marien S., de Vroome T. (2012), „The cognitive basis of trust – The relation between education, cognitive ability, and generalized and political trust”, *Intelligence*, t. 40, s. 604–613.
- Inglehart R. (1997), *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies*, Princeton University Press, Princeton.
- Inglehart R. (1999), *Trust, Well-Being and Democracy*, [w:] M.E. Waren (red.), *Democracy and Trust*, Cambridge University Press, New York, s. 88–120.
- Klingemann H.-D. (1999), „Mapping Political Support in the 1990s: A Global Analysis”, [w:] P. Norris (red.), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*, Oxford University Press, New York, s. 31–56.
- Nowakowski K. (2008), „Wymiary zaufania i problem zaufania negatywnego w Polsce”, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, t. LXX, nr 1, s. 213–233.
- Putnam R.D. (1995), *Demokracja w działaniu: tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*, przeł. J. Szacki, Społeczny Instytut Wydawniczy „Znak”, Kraków.
- Rothstein B., Stolle D. (2001), *Social Capital and Street-Level Bureaucracy: An Institutional Theory of Generalized Trust* – referat wygłoszony podczas konferencji „Trust in Government Conference” w Center for the Study of Democratic Politics Princeton University – <https://www.princeton.edu/csdp/events/Trust2001/stolle.pdf> [dostęp: 20 listopada 2014 roku].
- Rothstein B., Stolle D. (2008), „The State and Social Capital: An Institutional Theory of Generalized Trust”, *Comparative Politics*, t. 40, nr 4, s. 441–459.
- Seligson M.A. (2002), „The Renaissance of Political Culture or the Renaissance of the Ecological Fallacy”, *Comparative Politics*, t. 34, s. 273–292.
- Sztompka P. (2007), *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Społeczny Instytut Wydawniczy „Znak”, Kraków.

Publikację przygotowano w ramach projektu
„Polski Survey Panelowy, POLPAN 1988-2013: Struktura i Ruchliwość Społeczna”,
finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki
(grant nr 2011/02/A/HS6/00238).

Wydawca:
Zespół Porównawczych Analiz Nierówności Społecznych,
Instytut Filozofii i Socjologii Polskiej Akademii Nauk

Warszawa 2015