

Boda Zsolt
szerkesztésében

Bizalom és közpolitika

JOBBAN MŰKÖDNEK-E
AZ INTÉZMÉNYEK,
HA BÍZNAK BENNÜK?

mtatkpti
Argumentum Kiadó

Bizalom és közpolitika

Jobban működnek-e az intézmények, ha bíznak bennük?

Bizalom és közpolitika

Jobban működnek-e az intézmények, ha bíznak bennük?

Tanulmányok

Szerkesztette

Boda Zsolt

A könyv az Országos Tudományos Kutatási Alap
„Intézményi bizalom és a közpolitika eredményessége Magyarországon” c. pályázat (K101701)
támogatásával készült.

Tartalomjegyzék

<i>Boda Zsolt:</i> Intézményi bizalom és a közpolitikák eredményessége. Bevezető	7
---	---

A BIZALOM GYÖKEREI

<i>Medve-Bálint Gergő–Boda Zsolt:</i> Az egyenlőtlenség és a jövedelem hatása az intézményi bizalomra	23
<i>Medve-Bálint Gergő–Boda Zsolt:</i> A bizalom politikai meghatározottsága	55
<i>Boda Zsolt–Medve-Bálint Gergő:</i> A rendőrségbe vetett bizalom tényezői	75

BIZALOM, JOGKÖVETÉS ÉS EGYÜTTMŰKÖDÉS

<i>Boda Zsolt–Bartha Attila:</i> Adófizetési hajlandóság és bizalom	97
<i>Gajduschek György:</i> Miért engedelmeskednek az emberek a dohányzást tiltó jognak?	113
<i>Pál Gábor:</i> Mi legyen a falakkal? A Magdolna-negyed esete	135
<i>Kovács Éva Margit:</i> Az együttműködés előmozdítása a magyar közigazgatásban. Az utasítás és ellenőrzés vs. a bizalom szerepe	163
<i>Szabó Gabriella:</i> Kincs, ami nincs? Bizalom intézmények között: a médiahatóság esete	191

Intézményi bizalom és a közpolitikák eredményessége

Bevezető

Az OECD 2013. évi *Government at Glance* című kiadványa a kormányzás aktuális problémáival, a közszféra teljesítményének mérésével és elemzésével foglalkozik. Első fejezetének címe „A kormányba vetett bizalom, a közpolitika eredményessége és a kormányzás napirendje”. A szöveg szerint az elmúlt években az OECD országokban csökkent a kormányba vetett bizalom, és ez probléma. „Amikor a kormányok a gazdasági válságból való kiutat keresik, nem csupán azzal a kihívással kell megküszdeniük, hogy megtalálják a megfelelő intézkedéseket, hanem azzal is, hogy miként tudják ezeket a közpolitikákat megvalósítani. A megvalósítás képessége ugyanis alapvetően függ a bizalomtól. A kormányzatba, a piacokba és az intézményekbe vetett bizalom nélkül nehéz a szükséges reformok iránti támogatást megszerezni, különösen akkor, amikor ezek rövid távú áldozatokat kívánnak kevésbé megfogható hosszú távú előnyökért cserébe. A kormányzat iránti bizalom drámai csökkenése emlékeztethet minket arra, hogy a bizalom a sikeres közpolitika-csinálás lényegi, bár gyakran mellőzött összetevője” (OECD, 2013: 20).

Bár az idézet utolsó mondata jelzi, hogy a bizalom szerepe nincs mindig valós súlynak megfelelően kezelve, a tény, hogy egy gyakorlat-orientált OECD-dokumentum evidenciaként kezeli a bizalom és a sikeres kormányzás összefüggéseit, azt sugallhatja, hogy afféle tudományos közhellyel van dolgunk. Ezt az érzést erősítheti, hogy az idézett fejezet is viszonylag csekély számú tudományos közleményre hivatkozik, és azok között is csak elvétve akad a bizalom és a sikeres kormányzás empirikus összefüggéseit elemző tanulmány.¹ Olyan tézistről lehet tehát szó, amely nem szorul bizonyításra.

Meglehet, ez így van, azonban szó sincs arról, hogy a közpolitika és a kormányzás² szakirodalmában az OECD-kiadványhoz hasonló teret szentelne a kérdésnek. A közpolitika-tudomány olyan alapvető, széles körben használt és sok kiadást megért kézikönyveiben, mint például Michael Hill *The Public Policy Process*-ében (Hill, 2009) vagy Paul A. Sabatier *Theories of the policy process*-ében (Sabatier, 2007) a bizalom szerepére

¹ Említsük meg, hogy az empirikus hivatkozások között ott van Györffy Dóra elemzése a magyar gazdaságpolitika és a hazai alacsony bizalmi szintű politikai kultúra összefüggéseiről (GYÖRFFY 2012a).

² A kormányzás talán tágabb fogalom, mint a közpolitika-csinálás, a továbbiakban azonban szinonimaként kezeljük őket – mondjuk úgy, hogy a közpolitika-csinálás értelmében vett kormányzásról lesz szó. Hogy ez miként definiálható, arról később lesz szó.

való utalások meglehetősen szórványosan, említés szintjén, kifejtés nélkül jelennek csak meg, méghozzá elsősorban az úgynevezett „top-down” megvalósítás problémája vagy a kormányzati feladatok autonóm szervezetekhez való delegálása kapcsán.³ Ám minden bizonnyal nem azért, mert lerágott csont lenne a téma: a közpolitika-tudomány két kiemelkedő tudósa, Geert Bouckaert és Steven Van de Walle jó tíz éve úgy fogalmaztak, hogy „A kormányzat iránti bizalom eddig elsősorban a politikai szempontokra összpontosított (...) a közigazgatás-tudomány képviselői nemrég fedezték fel a témát” (Bouckaert–Van de Walle, 2003: 314). Tanulmányukban továbbá mellett érvelnek, hogy bár a bizalom és a kormányzati teljesítmény kapcsolata igen plauzibilis összefüggésnek tűnik, kutatása számos olyan tisztázandó kérdést vet fel, amelyek a közigazgatástanon túlmutatnak, és multidiszciplináris megközelítést tesznek szükségessé. Más szóval, a téma tíz éve még nem volt lerágott csont. Ehhez képest a Nemzetközi Politikatudományi Társaság (IPSA) keretében 2013-ban először megszervezett Nemzetközi közpolitikai konferencia (ICPP) majd’ száz szekciójából egyetlen sem foglalkozott kifejezetten a bizalom és a kormányzás minőségének összefüggéseivel.⁴

Mi tehát a bizalom és a kormányzati teljesítmény összefüggésének tézise: tudományos közhely vagy plauzibilisnek tűnő, ám empirikusan nem megalapozott elképzelés? Sem ez, sem az. Az ICPP programja által mutatottnál jobb a helyzet, hiszen számos empirikus kutatás foglalkozik a kormányzat és az állami intézményekbe vetett bizalom problematikájával, a bizalmat befolyásoló szociológiai, politikai, kulturális tényezőkkel, a bizalom szintjének időbeli alakulásával és országok közötti összehasonlításával – és a bizalom hatásával a kollektív cselekvés létrejöttére, a közpolitikák alakulására és megvalósítására.⁵ Ugyanakkor a bizalom politikatudományi szakirodalmának csak egy része foglalkozik kifejezetten a bizalom és a közpolitikai eredményesség összefüggésével, és ezek a kutatások is korlátozott érvényességűek, hiszen többnyire az angolszász országokban készültek, és néhány intézmény, így a rendőrség vagy az adóhatóság vizsgálata felülreprezentált bennük. Van tehát még bőven mit kutatni, és szükség lenne az egyedi empirikus eredmények konceptuális összekapcsolására is. Feltevésünk ugyanis az, hogy a bizalom logikája olyan mechanizmus, ami – egyéb tényezők mellett – magyarázhatja a közpolitikák alakulását.

Könyvünk ambíciója tehát az, hogy a hazai kontextusban alkalmazza és tesztelje a nemzetközi szakirodalom egyes eredményeit. A bizalom-kutatások és különösen azok, amelyek a bizalmat a közpolitika-csinálással kapcsolják össze ugyanis elsősorban az Egyesült Államokban zajlottak – már Nyugat-Európa is le van maradva e tekintetben,

³ A közpolitikák úgynevezett „top-down”, vagyis fentről lefelé, a hierarchikus szervezeti rendnek megfelelő végrehajtásának egyik lehetséges problémája, hogy a végrehajtásban feladatot kapó alsóbb szintű hatóságok, intézmények, bürokraták bizalmatlanok, ellenségesek a felsőbb utasításokkal szemben. A „bottom-up”, vagyis lentől felfele történő megvalósítás egyik előnyét éppen abban szokás látni, hogy a végrehajtásban érintett szervezetek és egyének is beleszólhatnak a közpolitika kialakításába, amelyet így jobban magukénak éreznek, és ezáltal a megvalósítás is effektívebb lehet. A delegálással pedig az a probléma, hogy mennyire bízhatunk abban, hogy a szervezetek a szakmai, etikai stb. standardoknak megfelelően élnek – és nem visszaélnek – a rájuk bízott döntési autonómiával, erőforrásokkal.

⁴ 1st International Conference on Public Policy, lásd: www.icpublicpolicy.org A 2015. évi második konferencián már volt ilyen szekció, amit Bartha Attila kollégámmal mi szerveztünk.

⁵ A könyv fejezetei még hivatkoznak majd ezekre a tanulmányokra. Az irodalom egy magyar nyelvű áttekintése: BODA (2013).

régiókban pedig szinte egyáltalán nem voltak ilyen típusú vizsgálatok. Persze ez a helyzetleírás nagyjából a közpolitikai tanulmányokra általában is igaz.

Jelen bevezető fejezet célja, hogy ismertesse azt az elméleti keretet, amely az elvégzett empirikus kutatások alapjául szolgált. Előtte azonban szükségesnek látszik a közpolitika/kormányzás azon felfogásának bemutatása is, amelyben a bizalom mechanizmusa valóban érvényesülni tud.

A közpolitika

Dye (1992: 2) már klasszikusnak számító meghatározása szerint a közpolitika az, amiről a kormány úgy dönt, hogy megteszi vagy nem teszi meg. A kormány teendői közé tartozik a társadalmi konfliktusok szabályozása, a társadalmi folyamatok megszervezése, szimbolikus vagy anyagi javak elosztása, és ezek finanszírozásának megszervezése. A közpolitika tehát szabályozhatja az egyéni magatartást, intézményeket hozhat létre, javakat oszthat el és beruházásokat indíthat, valamint mindezen célok megvalósítása érdekében adót szed. A közpolitika-tudomány pedig „a kormányzati tevékenység okainak és következményeinek leírásával és magyarázatával foglalkozik” (Dye, 1992: 3).

Ez a közpolitika-definíció azonban túlságosan is a kormányzatot állítja a középpontba. Egyfelől jogosan: a közpolitika az állam által megvalósított vagy legalábbis valamilyen állami szerepvállalás mellett megvalósuló közcselekvést jelenti. És amellet is érvelhetünk, hogy a kormányzásban mindig van némi autoriter elem, hiszen nap nap után döntéseket kell hozni. A döntések jó esetben megfelelnek valamilyen demokratikus minimumnak (nyilvános vita folyt róluk a médiában, a parlamentben, esetleg egyeztetett fórumokon), fontos kérdések esetén akár népszavazás is szervezhető, ám valójában a kormány számtalan kisebb vagy nagyobb ügyben bizonyos mértékig és bizonyos határokon belül, de önkényesen jár el. Azt is lehet mondani, hogy a mai magyar közpolitika-csinálás gyakorlatahoz különösen közel áll a Dye-féle kormányzat-központú megközelítés (vö. Boda–Patkós, 2015).

A kormányzati „önkénynek” azonban megvannak a maga határai és korlátai. Az elsősorban amerikai eredetű közpolitika-tudomány elemzései többnyire éppen arra helyezik a hangsúlyt, hogy a kormány nem tehet meg akármit. Charles Lindblom óta közhely a közpolitika-tudományban, hogy a közpolitika csak lassan, inkrementálisan változik, ugyanis az intézményi inercia, a változásoknak való ellenállás és a különböző, egymásnak részben ellentmondó érdekcsoportok nem engedik vagy csak kivételes helyzetekben (pl. akut válság idején), hogy nagyléptékű változások történjenek. A Frank Baumgartner és Bryan Jones nevéhez köthető megszakított egyensúly elmélet ugyan azt bizonyítja, hogy az inkrementális változások mellett a nagyléptékű változások is részei a közpolitika-csinálásnak, azonban a jelentősebb reformokat ők is elsősorban a társadalom felől jelentkező elvárásokkal, nyomásgyakorlással, az ügyeknek a médiában és a közvélemény előtt való fontossá válásával magyarázzák (Baumgartner és Jones, 2009). Vagyis nem egyszerűen a kormányzati önkény vezérli a döntéseket, hanem valahogyan a társadalommal, de legalábbis annak a jó érdekérvényesítő részével való interakció.

Dye fenti definíciója nemcsak a kormánynak, hanem a döntésnek is kiemelt jelentőséget ad, ami szintén kritizálható. A megvalósítás kutatása (*implementation research*) ugyan

valóban relatíve későn kapta meg a megérdemelt figyelmet a közpolitikai tanulmányokban, de azért már megkapta (áttekintésül lásd Hill és Hupe, 2002). Dönteni elvileg sok mindenről lehet, de a nagy kérdés, hogy a közpolitikák megvalósulnak-e, eléri-e céljukat. Ez múlik a végrehajtásban szerepet játszó intézményeken, de akár egyéneken is (lásd pl. a „street-level bureaucracy” irodalmát, Lipsky, 1984), illetve végső soron azon, hogy a társadalom és annak szervezetei (a vállalatok, a civil szervezetek stb.) hogyan reagálnak az adott közpolitikára. Ellenállnak, tiltakoznak? Megkerülik? Elszabotálják? Egyszerűen figyelmen kívül hagyják? Vagy jogkövető magatartást tanúsítanak, együttműködnek az állami intézményekkel és így hozzájárulnak az adott közpolitika megvalósulásához?

A közpolitikát tehát Gajdushek és Hajnal (2010) nyomán mi is úgy határozzuk meg, mint ami valahogyan a kormányzathoz kapcsolódik; valamilyen társadalmi problémára reagál; valamilyen döntésben jelentkezik; és magába foglalja a döntés megvalósítását is.

Nem lehet most célunk bevezetést nyújtani a közpolitika-tudományba. Csak azt szerettem volna nyilvánvalóvá tenni, hogy a közpolitika a könyvünkben alkalmazott megközelítés szerint nem szűkíthető le a döntésekre, vagy a hatalomgyakorlásként értett kormányzás fogalmára. A közpolitikák formálásában, majd megvalósításában részt vesznek különféle állami és nem állami szereplők – ami az együttműködés és az annak alapjául szolgáló bizalom problematikáját is felveti.

Az intézményi bizalom

Bizalom alatt azt az egyéni várakozást értjük, amely szerint a bizalom tárgya (személy vagy intézmény) az elvárt, illetve elvárható módon fog viselkedni egy adott helyzetben. A bizalom tehát az egyén attitudinális jellemzője, amely a jövővel kapcsolatos várakozást fejez ki. A társadalmi bizalomnak, a bizalom magyarázatának és társadalmi jelentőségének könyvtárnyi irodalma van, ami jelzi a fontosságát valamint a fogalom összetettségét is. A bizalommal kapcsolatos nehézség abból fakad, hogy szerteágazó gyökerei vannak, és különféle módon megnyilvánulhat. A bizalom és a bizalmatlanság részben racionális jelenség (vö. Hardin, 2004), amennyiben korábbi tapasztalatok vagy megbízható információk alapján jó okunk lehet bízni vagy éppen nem bízni valakiben. A bizalom továbbá értékelő attitűdökre is támaszkodik: a helytelennek, etikátlannak ítélt magatartás aláássa a bizalmat. Ugyanakkor az is tagadhatatlan, hogy a bizalomnak érzelmi alapjai is vannak: a pozitív érzelmek növelik, a negatívok csökkentik a bizalmat, akár „irracionális” módon is.

A bizalomnak továbbá különféle rádiusza lehet (vö. Delhey et al., 2011). Az interperszonális bizalom esetében például jó eséllyel inkább megbízunk a hozzánk közel álló emberekben, családtagokban, barátokban. Ezt szokás partikuláris bizalomnak nevezni, megkülönböztetve az ismeretlen emberek iránt mutatott általános bizalomtól. Van, aki igazából ez utóbbit tekinti a „valódi” bizalomnak – például Fukuyama a sokat idézett könyvében (Fukuyama, 1997). Magyarország ilyen szempontból tehát alacsony bizalom-szintű országnak számít, ugyanis az általános bizalom relatíve alacsony, és a bizalom inkább partikuláris viszonyokban érvényesül (vö. Tóth, 2005). Az intézményi bizalom vonatkozásában a rádiusznak talán kisebb a jelentősége, bár a nemzetköziesedéssel vagy az európai egységesüléssel egyre relevánsabb a kérdés, hogy miként viszonyulunk más országokbeli vagy nemzetközi intézményekhez (lásd Jackson et al., 2015).

A bizalomra továbbá különböző tényezők hatnak. Jó okunk van azt feltételezni, hogy a makroszintű tényezők, így egy adott társadalom kultúrája vagy a társadalmi-gazdasági fejlettség szintje befolyásolja, hogy egy közösségben mekkora a bizalom (lásd e kötet első tanulmányát). Természetesen az egyéni szintű jellemzők is hatással vannak arra, hogy valaki milyen bizalommal van mások iránt: általánosan megfigyelhető például, hogy a jobb módú emberek, a fiatalabbak, a tanultabbak vagy az optimista lelkivilágú emberek jobban bíznak az ismeretlen emberekben vagy éppen az intézményekben. (Mindezek persze csak statisztikai összefüggések, és végső soron mindenkinél az egyéni szocializáció sajátosságai, a pszichés jellemzők és a tapasztalatok valamilyen egymásrahatása fogja meghatározni a bizalomra való hajlandóságát.) A bizalom azonban részben a bizalom konkrét tárgyához fűződő benyomásokon, tapasztalatokon alapszik, ezért a makroszintű összefüggéseken, valamint az egyéni szintű jellemzőkön túl a bizalom tárgyának észlelt magatartása is hatással van rá. Ez a mozzanat különösen releváns az intézményi bizalom vonatkozásában, hiszen például az állami intézmények folyamatosan jelen vannak valahogyan az életünkben, és a hozzájuk fűződő viszonyunkat legalább részben működésük észlelt jellemzői, illetve az interakciókban kialakult tapasztalat formálja.

A bizalmat alakító intézményi működés jellemzőinek megértése azért fontos, mert ennek gyakorlati, közpolitikai implikációi lehetnek. Ha növelni akarjuk a bizalmat az állami intézmények iránt, akkor nem árt tudni, hogy ezt miként tehetjük. És hogy miért lehet fontos a bizalom? Erre alább még visszatérünk, de a rövid válasz az, hogy a bizalom vagy hiánya különböző magatartásokat valószínűsít. Az együttműködéshez például szükséges a bizalomnak egy minimális szintje (lásd Boda, 2013).

A szakirodalom általában két fő dimenzióra vezeti vissza az intézményi bizalmat: az intézmények észlelt eredményességére, teljesítményére, hatékonyságára, illetve az intézmények működésével kapcsolatos normatív, etikai elvárásokra. Nem tudunk bízni, mondjuk, a rendőrségben, ha az a benyomásunk, hogy nem végzi megfelelően a dolgát; nem eredményes; nem professzionális; rossz a teljesítménye. De éppúgy aláássa a bizalmat az az észlelet, hogy a rendőrség jogsértően működik; korrump; tiszteletlenül, hatalmával visszaélve bánik az állampolgárokkal; nem tartja tiszteletben a szakmai és az általános, társadalmi normákat (lásd könyvünk harmadik fejezetét).

A normatív elvárásokon belül kiemelt figyelem övezi az eljárási méltányossággal kapcsolatos értékeléseket. Tom Tyler már klasszikusnak számító művében amellettt érvelt, hogy az emberek nem azért tartják be a törvényeket, mert félnek a szankcióktól, hanem mert bíznak a jogrendszerben – a bizalmukat viszont elsősorban az igazságszolgáltatási intézmények (rendőrség, bíróság) működésének észlelt procedurális méltányossága formálja (Tyler, 1990). De nem Tyler az egyetlen, aki az eljárási méltányosság fontosságára hívja fel a figyelmet egyrészt a bizalom, másrészt – ezen keresztül – a jogkövető magatartás, illetve az intézményekkel való együttműködés kialakításában. Az irodalom részletes áttekintésére most nem térünk ki, tekintettel arra, hogy könyvünk fejezeteiben a kérdés még többször visszatér (a témáról lásd még Boda, 2013). Röviden számba vesszük azonban azt, hogy miként is értelmezhető az eljárási méltányosság, és hogy vajon mivel magyarázható a jelentősége.

A két kérdés részben összefügg, ugyanis az eljárási méltányosságba sokféle normatív elvárást bele lehet érteni – és ez hirtelen a jelentőségét is érthetővé teszi. Leventhal (1980) a méltányos eljárás következő alapvető kritériumait sorolja fel: képviselő, részvétel, vé-

leménynyilvánítási lehetőség biztosítása; semlegesség, pártatlanság, elfogulatlanság; a döntések időbeli és elvi konzisztenciája; az egyén státuszának elismerése (egyenlő elbánás, jogok figyelembe vétele, respektus); körültekintő, gondos, precíz eljárás, szakszerű döntéshozatal; felülvizsgálati lehetőség, a rossz vagy méltánytalan döntések kijavításának lehetősége; jóindulat; és végül az általános etikai elveknek való megfelelés. E legutóbbi kritérium azt sugallja, hogy az eljárási méltányosság adott esetben valóban szinte minden etikai normát magában foglalhat. Az empirikus kutatásokban mindazonáltal ennél szűkebben szokás értelmezni a procedurális méltányosságot: nagyon gyakran kifejezetten az elbánással kapcsolatos méltányossági percepciókra redukálják. A könyvünkben közölt empirikus kutatások valahol e két megközelítés között helyezhetők el. Kutatásainkban több fontos etikai normát beleértettünk a procedurális méltányosság fogalmába, ám elsősorban azokat, amelyek közvetlenül kapcsolatba hozhatóak az eljárásokkal. Álláspontunk szerint például a korrupció vagy a diszkriminatív elbánás olyan normák, amelyek a fogalom túlfeszítése nélkül is beleérthetők az eljárási méltányosságba.

Vagyis az eljárási méltányosság egyrészt talán azért olyan fontos a bizalom kialakításában, mert bizonyos értelemben a normatív elvárások szinonimájaként érthető – de legalábbis azon normatív elvárásokénak, amelyek többé-kevésbé közvetlen kapcsolatban vannak az intézményekkel történő interakciókkal. De további magyarázatok is vannak az eljárási méltányosság jelentőségének megértésére: Smith és szerzőtársai (2007) például úgy érvelnek, hogy a hatalom gyakorlásának alapvető etikai minőségét teszteljük az eljárások értékelésével. Ha az autoritás méltánytalanul jár el, akkor ez azt sugallja, hogy hatalmát rosszul használja, és ez gyanakvásra ad okot. Más szóval az eljárási méltányosság közvetlen kapcsolatban lehet a legitimitással (vö. Levi et al., 2009).

Bizalom és közpolitika

Mi a jelentősége tehát a bizalomnak a közpolitika-csinálásként értett kormányzás szempontjából? David Easton (1975) úgy érvelt, hogy minden politikai rendszernek szüksége van az állampolgárok felől érkező „diffúz támogatásra”, másként nem tud működni, ennek a forrása pedig elsődlegesen a politikai rendszer legitimitása és az iránta érzett bizalom. Konkrétabban fogalmazva a bizalom jelentősége a közpolitika-csinálás szempontjából legalább három mozzanatban ragadható meg: a döntések támogatásában; a megvalósítás támogatásában; a kormányzás alapjául szolgáló társadalmi interakciók stabilizálásában.

Lássuk ezeket sorban!

A döntések támogatása

Amerikai adatokon Hetherington (2005) azt bizonyítja be, hogy a politikailag megosztóbb, társadalmi támogatást kívánó, jelentős újraelosztással járó döntéseket (törvényeket) akkor hozzák, amikor a kormányba vetett társadalmi bizalom magasabb – függetlenül attól, hogy melyik pártnak van többsége a törvényhozásban. Hasonló módon érvel Györfy (2012b) is: szerinte elsősorban a bizalom magyarázza azt, hogy mely európai országokban tudtak rövid távon áldozatokkal járni, de hosszabb távon kedvező hatásúnak bizonyuló gazdaságpolitikai reformokat hozni. Mindez tulajdonképpen logikus. A népszerű intézkedésekhez (lásd pl. rezsicsökkentés), amelyek – legalábbis látszólag – nem

kívánnak áldozatot, könnyű életbe léptetni. Azonban ha a kormány olyan döntéseket akar hozni, amelyek áldozatokat kívánnak az állampolgároktól, akkor jobban teszi, ha ennek elkerülhetetlenségéről meggyőzi őket és/vagy épít a meglévő hitelességére, bizalmi tartalékára. A kettő közül viszont kétségtől az utóbbi a fontosabb, hiszen ha a kormány hitelességi deficitet küzd és alacsony iránta a bizalom, akkor félő, hogy a meggyőzésre irányuló érvei sem érnek célba. Ha pedig a társadalom nem fogadja el az áldozathozatal szükségességét, akkor tiltakozásával akár meg is hiúsíthatja az adott közpolitikai döntést. Ha a közelmúlt magyar politikatörténetéből keresünk példákat, eszünkbe juthat a 2007–2008. évi egészségügyi reformterv az egészségbiztosítás privatizációjáról, amelyet a delegitimálódott kormány végül is nem tudott megvalósítani, vagy az internetadó 2014. évi ötlete, amelyet az utóbbi évek legjelentősebb tömegtüntetése vonatott végül vissza a kormánnyal.

Ugyanakkor mindkét közpolitikai javaslat valójában vitatható volt – egyáltalán nem biztos, hogy Magyarország javára váltak volna. Az internetadó mellett nehéz érvényes szakmai érvet felhozni, az egészségbiztosítás privatizációja pedig nemcsak a közvéleményt, de még az egészségközgazdászok szűk szakmai körét is erősen megosztotta. Vagyis meglehet, hogy a társadalom nagyon jól tette, hogy nem bízott az aktuális kormányban, és nem hagyta ezen döntések megszületését. Mindez felhívja a figyelmünket azokra az érvekre, hogy az intézményi bizalmat nem érdemes fetisizálni: alacsony szintje ugyan problémákat szül, mert csökkenti az együttműködésre való hajlamot, ám magas szintje sem feltétlenül kedvező. A „vak bizalom” a politikában kiiktatja a kritikára való készséget és végső soron rossz döntésekhez, vagy a hatalommal való visszaéléshez vezethet. A bizalom és a bizalmatlanság finom egyensúlyára van szükség: maga a liberális demokrácia, a hatalmi ágak szétválasztása, az alkotmányosság is értelmezhető úgy, mint a bizalmatlanság intézményesítése, amely pont ezáltal teremthet bizalmat (vö. den Hollander, 2004).

Időnként minden kormánynak kell olyan döntéseket hoznia, amelyek népszerűtlenek, és ennek két alapesete van: az egyik olyan döntés, amely a többség érdekét sérti egy (mondjuk hátrányos helyzetű, segítségre szoruló) kisebbség érdekében, míg a másik rövid távú áldozatokat kíván a hosszabb távon érvényesülő előnyök miatt. (A kettő persze egybe is eshet: a hátrányos helyzetű kisebbség integrációja például hosszabb távon társadalmilag igen hasznos lehet, ha rövid távon kíván is áldozatokat.) Az első inkább politikai értékválasztáson nyugszik, és mindig vitatható a mértéke és a módja. Ha a döntéshozó bármilyen okból ilyen intézkedést kíván hozni, akkor valóban szüksége van némi hitelességi és bizalmi tartalékra (lásd Hetherington, 2005).

A második esetben elvileg szólhatnak alapos szakmai érvek a rövid távú költségek vállalása mellett. Az esetek többségében azonban valószínűleg nincs olyan objektív módszer, amivel eldönthető lenne, hogy tényleg megéri-e a rövid távú áldozat. Lehet, hogy csupán néhány érdekcsoport és a hozzájuk köthető szakértők kardoskodnak a javaslat mellett. Az állampolgárok minden bizonnyal jól teszik, ha kritikusan viszonyulnak az áldozatot kívánó közpolitikai javaslatokhoz. Ideális esetben azonban a kormány már korábban bebizonyította, hogy érdemes bízni benne, mert eredményesen és a normatív legitimitás elvárásainak megfelelően tevékenykedett, és a konkrét esetben is mindent elkövet az eljárási méltányosság tiszteletben tartásával (pl. átlátható döntéshozattal, beleszólási lehetőség biztosításával), hogy bizalmat ébresszen az adott közpolitikai program iránt. A skandináv országok gyakorlata nem áll nagyon messze ettől az ideális képtől, így ott

a legnagyobb az esélye annak, hogy rövid távon áldozatot kívánó döntések társadalmi támogatás mellett szüleessenek meg (vö. Györffy, 2012a).

A megvalósítás támogatása

A Magyarországra is jellemző „jogias közpolitikai szemléletben” (Gajdusчек–Hajnal, 2010) a közpolitikák megvalósítási problémái fel sem merülnek: a döntés megszületése és a Magyar Közlönyben való megjelentetése után magától értetődő, hogy az állami adminisztráció végrehajtja azt, a társadalom, vagyis az állampolgárok, a vállalatok és más szereplők pedig jogkövető magatartást tanúsítva az új szabályoknak megfelelően járnak el. Az adminisztrációnak ugyanis ez a dolga: nem kérdez, hanem végrehajtja az utasításokat és a jogszabályokban foglaltakat. A társadalmi szereplők pedig részben kénytelenek elfogadni az új intézményi felállást, eljárásokat, részben pedig szankciók fenyegetik őket, ha mégsem ezt tennék.

A megvalósítás valójában egyáltalán nem ilyen magától értetődő. A megvalósítás-kutatás alapművének számító Pressman és Wildavsky (1979) könyv címe nyomán akár azt is mondhatjuk: milyen meglepő, hogy a kormányzati programok működnek egyáltalán. Nem evidens, hogy az alsóbb adminisztratív szintek pontosan értsék a döntéshozói szándékot; hogy meglegyen a képességük, az erőforrásaik; vagy éppen az akaratuk a végrehajtására, és szándékosan vagy szándékolatlanul ne szabotálják, jelentéktelenítsék el a programokat. Az sem evidens, hogy a társadalom tagjai és szervezetei elfogadják az új szabályokat, az új intézményi elrendezést és ne keressenek legális vagy kevésbé legális kiskapukat; vagyis hogy végső soron a közpolitikai célt támogatva járjanak el.

A bizalom legfontosabb gyakorlati következménye, hogy megalapozza az együttműködési hajlamot, elősegíti a kooperációt. A szankciókon alapuló végrehajtásnak számos problémája van – a leglényegesebb, hogy gyakran nem működik vagy nem elég hatékonyan működik (erről lásd Boda, 2013: 1. fejt.). Az intézményi bizalom így javíthatja a kormányzás hatékonyságát, ugyanis hozzájárul ahhoz, hogy az állampolgárok betartsák a szabályokat, valamint együttműködjenek a hatóságokkal a közpolitikák végrehajtásában (Murphy, 2005; Tyler, 2006 és 2011). Bouckaert (2012) azt veti fel, hogy bár a bizalom-kutatások elsősorban az állampolgárok állammal kapcsolatos attitűdjeire összpontosítottak, valójában többféle bizalom-viszony létezik az intézmények vonatkozásában is. Egyrészt az is kutatandó lehet, hogy az intézmények milyen bizalmat fejeznek ki az állampolgárok iránt, másrészt, hogy az intézményeken belül, illetve az intézmények között mennyire érvényesül a bizalom. Mindez az állami adminisztráció működésének hatékonysága miatt lehet elsősorban érdekes.

A közpolitika megvalósításának vizsgálata persze számos kínzó kérdést vet fel, amelyek most nem célunk megválaszolni (pl. honnan tudjuk, mi a közpolitikák valódi célja a hivatalosan deklarálton túl; hogyan mérhetők fel egy közpolitika valós hatásai, figyelembe véve a nem szándékolt következményeket, externáliákat, hosszú távú hatásokat stb.; társadalmilag mindig kívánatos-e, hogy a döntéshozók célja megvalósuljon; és így tovább). Itt is elmondható az, ami fentebb, a döntések kapcsán: az intézmények és az egyének sokszor nem alaptalanul bizalmatlanok a döntéshozókkal szemben, és jó okuk van arra, hogy a megvalósítást ne támogassák. De az is elmondható, hogy a megalapozott, legitim, elvileg kívánatos közpolitikák megvalósítása is kudarcos lehet, ha az ebben

érdekelt intézmények, szervezetek és személyek nem működnek együtt a közpolitikával. A releváns szereplők közötti bizalom tehát a közpolitika megvalósítását segíti.

A kormányzás alapjául szolgáló társadalmi interakciók stabilizálása

Konkrét közpolitikai döntések, illetve ezek megvalósításának támogatásán túl a kormányzás egy általánosabb szinten is rászorul a bizalomra. A kormányzást alááshatja az, ha a társadalmi szereplők nem bíznak egymásban és a politikai rendszerben; ha döntéseiket a rövid távú szemlélet határozza meg, és vonakodnak kockázatot vállalni és invesztálni a jövőbe. Györffy (2012b) érvei szerint az intézmények fő funkciója a bizonytalanság csökkentése, a kiszámíthatóság növelése. A bizalom ezzel közvetlen összefüggésben van, hiszen azt mint a jövőre irányuló várakozást definiáltuk. A bizalom hiánya destabilizálja a társadalmi interakciókat, és önbeteljesítő jóslatként működhet. Például ma Magyarországon a bizalmi válság jelének tekinthetjük, hogy erősödik a kivándorlási szándék,⁶ az emberek növekvő mértékben viszik külföldre megtakarításaikat⁷ és a vállalatok aktuális növekedése elmarad még a potenciálistól is, mert a tulajdonosok haboznak újra befektetni a megtermelt hasznot.⁸ A legtanultabb és legvállalkozóbb kedvű emberek elvándorlása és a beruházások csökkenése pedig előidézheti vagy súlyosbíthatja azokat a problémákat, amelyekről tartva e döntések megszülettek.

E problémakör tehát messzire vezet: ahhoz a problémához, hogy milyen intézményi elrendezés képes a leginkább csökkenteni a bizonytalanságot a társadalomban és növelni a bizalmat annak érdekében, hogy a nemzetek ki tudják bontakoztatni fejlődési potenciáljukat. Acemoglu és Robinson (2013) amellet érvel, hogy erre leginkább az úgynevezett „befogadó” intézmények képesek, amelyek valahogyan biztosítják a vállalkozás szabadságát és a jogbiztonságot. Hasonló problémával foglalkozik és hasonló eredményre jut a „jó kormányzás” szakirodalma is, amely szintén arra a meggyőződésre épít, hogy az intézmények minősége meghatározó befolyással van a gazdaság teljesítményére és végső soron a társadalmi fejlődésre (erről magyarul lásd Boda, 2013: 5. fejt.). Minderről azonban itt nincs módunk részletesebben szólni.

A kutatás felépítése

E könyv tanulmányai egy kutatás keretében születtek, amely az intézményi bizalom gyökereit és potenciális közpolitikai hatását kutatta hazai kontextusban. A kutatás alapkérdései a következők voltak:

⁶ Az elmúlt években folyamatosan nőtt a kivándorlási kedv, és a TÁRKI adatai szerint már a teljes népesség mintegy 10%-a állítja azt, hogy szeretne külföldre menni dolgozni (lásd www.tarki.hu), míg az egyetemisták mintegy 40%-a külföldön szeretne tartósan letelepedni (az Aktív fiatalok kutatás felmérési eredménye, Szabó Andrea szóbeli közlése).

⁷ Lásd <http://www.vg.hu/penzugy/megtakaritas/egyre-tobb-penz-tartanak-kulfoldon-a-magyarok-461996>.

⁸ Juhász Péter előadása „A gazdaság kihívásai” című konferencián, Budapesti Corvinus Egyetem, 2015. november 23.

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?

Fentebb utaltunk rá, hogy 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 kimutatható-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, 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. Ugyan korábban már vizsgáltuk ezt a hipotézist (Boda–Medve–Bálint, 2012), és nem találtunk rá meggyőző bizonyítékot, azonban kötetünk első tanulmányában újra, új módszertannal közelítünk a problémához. Az eredményesség jelentőségéről fentebb már szóltunk – 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 kötetünkben Gajduscheck György tanulmánya foglalkozik.

Tanulmányaink ugyanakkor további magyarázatokat is számba vesznek: a második fejezet 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 már idézett 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. Kötetünk tanulmányai közül az adófizetési hajlandóságot vizsgáló ugyanígy jár el: az adófizetési motivációkat mint attitűdöket vizsgálja. A többi esettanulmányánál azonban nem ez a helyzet: a dohányzást korlátozó szabályok betartását Gajdusчек György a tényleges magatartáson vizsgálta. Pál Gábor, Kovács Éva Margit és Szabó Gabriella pedig interjúkat készítettek és a múltbeli eseményeket igyekeztek rekonstruálni elemzésükben. Kérdéseik elvileg a tényleges magatartásra irányultak, ám feltételezhetjük, hogy válaszadóik 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.⁹ 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.

Vizsgálódásainkat feltáró (exploratív) kutatásnak szántuk: nem gondoljuk, hogy konkluzívak, inkább egy lehetséges kutatási témát próbáltak feltérképezni, lehetséges

⁹ 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).

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 könyv fejezetei

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.

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 Gajduscheck 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-nyegyedéhez 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.

A kutatást az OTKA K101701 sz. pályázata támogatta és az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpontja adott neki helyet. A tanulmányok szerzői az MTA TK kutatói Kovács Éva Margit kivételével, aki a Nemzeti Közszerződési Egyetem adjunktusa. Köszönjük kollégáinknak az MTA TK-ban, hogy a tanulmányok vitái során kritikai észrevételeikkel segítették a munkánknak. Természetesen minden hibáért és tévedésért csak a szerzőket terheli felelősség.

Hivatkozások

- ACEMOGLU, Daron–ROBINSON, James A. (2013): *Miért buknak el nemzetek? A hatalom, a jólét és a szegénység eredete*, Budapest, HVG Kiadói Rt.
- BAUMGARTNER, Frank R. és JONES, Bryan D. (2009): *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago and London, The University of Chicago Press.
- BODA Zsolt (2013): *Legitimitás, bizalom, együttműködés: kollektív cselekvés a politikában*, Budapest, Argumentum.
- BODA Zsolt–PATKÓS Veronika (2015): A 'politikai kormányzás' a média- és a közpolitikai napirendek tükrében, 2010–2014, *Politikatudományi Szemle*, 24(4), 68–92.
- BOUCKAERT, Geert (2012): *Trust and public administration* *Administration*, 60(1), 91–115.
- BOUCKAERT, G. & VAN DE WALLE, S. (2003): *Quality of Public Service Delivery and Trust in Government* in Ari SALMINEN (szerk.): *Governing Networks: EGPA Yearbook*, Amsterdam, IOS Press, 299–318.
- DELHEY, J., NEWTON, K. & WELZEL, C. (2011): *How general is trust in "most people"? Solving the radius of trust problem*, *American Sociological Review*, 76(5), 786–807.
- DEN HOLLANDER, Jaap C. (2004): *Trust, Distrust and Democratic Stability*, in Frank R. ANKERSMIT–Henk TE VELDE (szerk.): *Trust: Cement of Democracy?* Leuven–Paris–Dudley, Peeters, 13–28.
- DYE, T. R. (1992): *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall.
- EASTON, David (1975): *A Re-assessment of the Concept of Political Support*, *British Journal of Political Science* 5(04):435–57.
- FUKUYAMA, Francis (1997): *Bizalom. A társadalmi erények és a jólét megteremtése*, Budapest, Európa Kiadó.
- GAJDUSCHEK György és HAJNAL György (2010): *Közpolitika*, Budapest, HVG Kiadó.
- GYÖRFFY, Dóra (2012a): *Institutional Trust and Economic Policy: lessons from the History of the Euro*, Budapest, Central European University Press.
- GYÖRFFY Dóra (2012b): *Intézményi bizalom és a döntések időhorizontja*, *Közgazdasági Szemle*, 59(4), 412.
- HARDIN, Russel (1998): *Trust in Government*, in Valerie BRAITHWAITE–Margaret LEVI (szerk.): *Trust and Governance*, New York, Russell Sage Foundation, 9–27.
- HETHERINGTON, M. (2005): *Why trust matters: Declining political trust and the demise of American liberalism*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- HILL, M. (2009): *The public policy process* (fifth edition), Edinburg, Pearson.
- HILL, M. J. & HUPE, P. L. (2002): *Implementing public policy: governance in theory and practice*, London, Sage.

- JACKSON, J., KUHA, J., HOUGH, M., BRADFORD, B., HOHL, K. & GERBER, M. M. (2014): *Trust and legitimacy across Europe: A FIDUCIA report on comparative public attitudes towards legal authority*, FIDUCIA.
- JACKSON, J., BRADFORD, B. & HOUGH, M. (2015): *Trust in justice “abroad” and the role of legitimacy in “new-crimes”*, FIDUCIA Report.
- LEVENTHAL, G. (1980): *What should be done with equity theory? New approaches to the study of fairness in social relationships*, in GERGEN, K. J., M. S. GREENBERG and H. J. WILLIS eds. *Social Exchange: Advances in Theory and Research*, New York, Plenum, 61–83.
- LEVI, Margaret–SACKS, Audrey–TYLER, Tom (2009): *Conceptualizing Legitimacy, Measuring Legitimizing Beliefs*, *American Behavioral Scientist*, 53 (11), November, 354–375.
- MURPHY, Kristina (2005): *Regulating More Effectively: The Relationship between Procedural Justice, Legitimacy, and Tax Non-compliance*, *Journal of Law and Society*, 32 (4), 562–589.
- OECD (2013): *Government at a glance*, Paris, OECD.
- PRESSMAN, J. L. & WILDAVSKY, A. B. (1979): *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland: Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, this Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*, University of California Press.
- SABATIER, P. A. (ed.) (2007): *Theories of the Policy Process*, Boulder, CO: Westview Press.
- SMITH, Kevin B.–Christopher W. LARIMER–Levente LITTVAY–John R. HIBBING (2007): *Evolutionary Theory and Political Leadership: Why Certain People Do Not Trust Decision Makers*, *The Journal of Politics*, 69 (2), 285–299.
- TÓTH I. G. (2005): *Kockázat, bizalom és részvétel a magyar gazdaságban és társadalomban*, Budapest, TÁRKI.
- TYLER, Tom R. (1990): *Why People Obey the Law*, New Haven, Yale University Press.
- TYLER, Tom R. (2011): *Why People Cooperate. The Role of Social Motivations*, Princeton, Princeton University Press.

A BIZALOM GYÖKEREI

Az egyenlőtlenség és a jövedelem hatása az intézményi bizalomra¹

Milyen tényezők hatnak az intézményekbe vetett bizalomra, és e tekintetben van-e különbség Európa nyugati és keleti fele között? Ezt a kérdést egy korábbi tanulmányunkban is igyekeztük már megválaszolni (lásd Boda–Medve-Bálint, 2012). Akkor egyéni szintű, attitudonális adatokat használtunk, és úgy érveltünk, hogy bár vannak különbségek az országok között is a bizalom mintázata terén, a bizalom szintjét leszámítva (amely magasabb nyugaton és alacsonyabb keleten), nem látszanak szisztematikus különbségek Európa régiói között. Úgy tűnik, hogy hasonló tényezők határozzák meg az intézményi bizalmat Európa új és régi demokráciáiban. Adataink alapján továbbá úgy látszott, hogy az egyéni szintű jövedelem mindenhol szignifikánsan hat a bizalom szintjére (vagyis e tekintetben sincsenek szisztematikus eltérések a régiók között), mint ahogyan az országok fejlettsége is erősen összefügg a társadalmi bizalom mértékével.

Eredményeinket azonban nem tartottuk konkluzívnak. Jelen tanulmányunkban a többszintű modellezés módszerét használva vesszük górcső alá az egyéni és makroszintű jövedelem, valamint a társadalmi egyenlőtlenségek hatását az intézményi bizalomra. Bár számos kutatás foglalkozott már e tényezőknek a bizalom kialakításában játszott szerepével, az eddigi eredmények ellentmondások. A más-más adatokat és eltérő elemzési módszereket alkalmazó kutatók meglepően különböző következtetésekre jutottak. A helyzet még kiábrándítóbb a kelet-közép-európai országok tekintetében, ahol – furcsa módon – eddig viszonylag kevés átfogó kutatás foglalkozott a témával. A legtöbb eddigi írás megelégedett az egyéni szintű tényezők vizsgálatával és nem vett figyelembe makroszintű, kontextuális változókat. Némelyik elemzés csupán egy-egy országra vonatkozó esettanulmány, de a legjobb esetben is csak néhány ország összehasonlítására szorítkozik, vagyis bőven van tér további, tágabb keretben vizsgálódó kutatások számára.

Az egyén gazdasági helyzetét különösen fontosnak tartottuk bevonni az elemzésbe, ugyanis Nyugat-Európához képest keletebbre az emberek inkább hajlamosak a kormánytól elvárni jólétük biztosítását (McIntosh et al., 1994), és ennek lehet hatása az állami intézmények iránti bizalomra is. Ráadásul a közép-kelet-európai országokra az anyagi-asabb (materialistább) politikai kultúra a jellemző (Inglehart, 2006), amelynek egyik ismérve, hogy az állampolgárok egy általános értékelő mintázat alapján alakítják ki attitűdjeiket az állami intézmények iránt, amelyet viszont erőteljesen befolyásol jóléti helyzetük,

¹ A tanulmány eredetileg a socio.hu 2014. évi 4. számában jelent meg.

illetve a jövővel kapcsolatos várakozásaik (Catterberg–Moreno, 2006; Lühiste, 2006). Ez alapján feltételezhető, hogy a kelet-közép-európai országokban a megkérdezettek relatív jövedelmi pozíciója, valamint gazdaság helyzetükről adott értékelésük erősebben meghatározza az intézményekbe vetett bizalmukat, mint Nyugat-Európában. Ugyanakkor az elemzésnek figyelembe kell vennie a kontextuális tényezőket is, például azt, hogy a kelet-közép-európai országok szegényebbek, mint a nyugatiak, ami erősítheti az egyéni gazdasági státusz hatását a bizalomra. De tekintettel kell lenni a jövedelmi egyenlőtlenségekre is, illetve arra, hogy mindkét régióban vannak nagyobb és kisebb egyenlőtlenséget mutató országok. A társadalmi egyenlőtlenség mértéke ugyancsak befolyásolhatja az egyéni szintű tényezők hatását a bizalomra.

Jövedelem, gazdasági helyzet, egyenlőtlenségek – a szakirodalom megállapításai

Tanulmányunk elméleti alapja a szakirodalomban egyre inkább elfogadottá váló úgynevezett „nyertes-hipotézis” (lásd például Zmerli–Newton, 2011), ami azt fogalmazza meg, hogy a sikeres, elégedett emberek bizalomszintje magasabb az intézmények és egymás iránt is, hiszen alapvetően megfelelnek nekik a fennálló társadalmi, politikai és gazdasági viszonyok. Számos olyan, döntően az angolszász területeken végzett empirikus kutatás született, amely alátámasztja ezt a felvetést. Így például Inglehart (Inglehart, 1999) kimutatta, hogy a nagyobb jólét és az élettel való elégedettség magasabb (társadalmi) bizalommal jár. Hasonlóképpen, a magasabban iskolázottak általában jobban bíznak a politikai intézményekben (Schoon–Cheng, 2011), valamint a magasabb társadalmi státuszú emberek átlagosan jobban bíznak embertársaikban (Alesina–La Ferrara, 2002) és a köztisztviselőkben is (Parker–Parker, 2003; Schoon–Cheng, 2011). Ennek alapján mi is azt feltételezzük, hogy a vagyonosabbak nagyobb bizalmat táplálnak az intézmények iránt.

Tanulmányunk öt, az intézményi bizalmat potenciálisan meghatározó tényezővel foglalkozik Nyugat-, illetve Kelet-Közép-Európában, komparatív megközelítésben.² Először is arra vagyunk kíváncsiak, hogy miként befolyásolja az intézményi bizalmat (1) a relatív jövedelmi helyzet, (2) az egyén önértékelése saját anyagi helyzetéről, valamint (3) a nemzetgazdaság teljesítményéről alkotott véleménye. Másodszor, vizsgálni kívántuk, hogy (4) a gazdasági fejlettség, valamint (5) az adott társadalomban tapasztalható jövedelmi

² A szövegben a magyarázó változók függő változóra gyakorolt hatásáról írunk, illetve a köztük lévő kapcsolatokat, összefüggéseket igyekszünk feltárni. Ez a terminológia oksági magyarázatokat vonna maga után, azonban hangsúlyoznunk kell, hogy keresztmetszeti vizsgálatról lévén szó, ok-okozati összefüggéseket nem tudunk megállapítani. Az elméleti keret alapján feltételezzük, hogy az egyéni és ország-szintű jövedelmi viszonyok, valamint a többi magyarázó változó hatása az intézményi bizalomra oksági jellegű, azonban éppen a vizsgált jelenség összetettsége miatt nem zárható ki másfajta mechanizmus sem. Habár a szakirodalom alapján azt állítjuk, hogy a magasabb jövedelem hatására nő az intézményi bizalom, léteznek olyan empirikus munkák is, amelyek ennek éppen fordítottját feltételezik. Például Algan és Cahuc (Algan–Cahuc, 2010) szerint az áthagyományozódó magasabb személyközi bizalom eredményez nagyobb GDP növekedést. Kétségtelen, hogy egyfajta oksági körköröség jellemzi az intézményi bizalom meghatározóit feltárni igyekvő kutatásokat. E tekintetben jelen tanulmány is hasonló korlátokba ütközik.

egyenlőtlenségek hogyan befolyásolják az intézményi bizalom szintjét. Annak ellenére, hogy az intézményi bizalomról szóló szakirodalom egyre bővül, meglepő módon eddig kevés kutatás vizsgálta egyszerre ezeknek az egyéni és makro-szintű tényezőknek a hatását, egyszerre mind a nyertes hipotézis felvetéseit. Az alábbiakban bemutatjuk azoknak a tanulmányoknak a főbb megállapításait, amelyek az egyéni szintű, majd pedig azokat, amelyek a makro-szintű hatásokra összpontosítottak.

Különböző szerzők gyökeresen eltérő összefüggéseket valószínűsítene az egyéni jövedelem és az intézményi bizalom között, olykor abban az esetben is, amikor ugyanazt az adatbázist használják – lásd például Kaasa és Parts (Kaasa–Parts, 2008) valamint Catterberg és Moreno (Catterberg–Moreno, 2006) tanulmányait. Kaasa és Parts (Kaasa–Parts, 2008) a World Values Survey (WVS) negyedik hullámának (1999–2002) adatait használták, és 31 országon vizsgálták az egyéni szintű változók hatását a bizalomra. Elemzésükben azt találták, hogy a jövedelemnek – amelyet a háztartási jövedelmi decilisekként operacionalizáltak – nincsen szignifikáns hatása az intézményi bizalomra. Tanulmányukban ugyan megkülönböztetik a rendszerváltó országokat (Kelet-Európa) a többtől, azonban konklúziójuk e tekintetben mégsem mond többet annál a jól ismert ténynél, miszerint Kelet-Európában alacsonyabb a bizalom szintje, mint nyugaton.

Catterberg és Moreno (Catterberg–Moreno, 2006) az 1995–2001 közötti WVS adatfelvételek alapján elemezte 26 országban az intézményi bizalom (amit ők politikai bizalomnak neveztek) mintázatait. Vizsgálatukba a válaszadók háztartásának jövedelmi decilis besorolása mellett az anyagi helyzetükkel való szubjektív elégedettségének mértékét is bevonták. Azt találták, hogy míg ez utóbbi mindenhol szignifikáns és pozitív összefüggést mutatott az intézményi bizalommal, a relatív jövedelmi helyzet másként viselkedett a különböző országcsoportokban: a jövedelem növekedése csökkentette az intézményi bizalmat Európa régi demokráciáiban, ám növelte Kelet-Európában és Latin-Amerikában. Ezek az eredmények jelentősen különböznek Kaasa és Parts (2008) megállapításaitól annak ellenére, hogy mindkét tanulmány a WVS adataira támaszkodott. A jelenség magyarázata a kutatók által használt adatok kétséges megbízhatóságában rejlik. Bár a WVS adatbázisai népszerűek az intézményi és interperszonális bizalom mintázatait elemző kutatók körében, Donnelly és Pop-Eleches (Donnelly–Pop-Eleches, 2012) kimutatták, hogy a WVS háztartási jövedelem adatai nem megbízhatóak, ugyanis az adatgyűjtés nem volt konzisztens a különböző adatfelvételi hullámok és még a vizsgálatba bevont országok között sem.

A European Social Survey (ESS) ilyen szempontból sokkal megbízhatóbb adatait használva Van der Meer (2010) arra jutott, hogy az általa vizsgált 26 országban a háztartási jövedelem negatívan hatott az intézményi bizalomra. Bár a szerző csak a parlamentbe vetett bizalmat mint függő változót használta az intézményi bizalom összetett mutatója helyett, elemzése mégis releváns számunkra, ugyanis ez az egyetlen olyan, általunk ismert tanulmány, amely többszintű elemzést alkalmazott, vagyis egyéni- és ország-szintű változókat egyszerre szerepeltetett a modellekben. Van der Meer eljárása módszertani szempontból mégis kritizálható, ugyanis az ESS jövedelemadatai rengeteg hiányzó értéket tartalmaznak és a szerző ezeket nem megfelelően kezelte. A hiányzó adatok helyére a minta átlagértékét helyettesítette és bevezetett egy kétértékű változót is a „hiányzás” jelzésére (*i. m.*, 533). Ez azonban nem a legmegbízhatóbb eljárás, ugyanis gyakran vezet torzított együthartható-becslésekhez (lásd pl. Jones, 1996). Emiatt a szerző következtetése a jövedelemnek a bizalomra gyakorolt negatív hatásáról fenntartásokkal kezelendő.

Az intézményi bizalomról szóló tanulmányokban az egyéni jövedelem és/vagy a jóléti helyzet szubjektív megítélésének hatását gyakran összevetik az embereknek az adott ország gazdasági helyzetére vonatkozó értékelésével (ezt szokás szociotropikus értékelésnek is hívni), és többnyire azt találják, hogy ez utóbbinak nagyobb a magyarázó ereje. Más szóval a gazdaság egészének egyéni megítélése inkább befolyásolja a közbizalmat, mint az egocentrikus, önérdelalapú megfontolások (vö. Kinder–Kiewiet, 1979). Ezt az állítást korábban már igazolták amerikai és nyugat-európai adatokon (vö. Hetherington, 1998; Lewis–Beck, 1990), és újabban a kelet-közép-európai országokéin is.

Például Hibbing és Patterson (Hibbing–Patterson, 1994) szerint Kelet-Közép-Európa új demokráciáiban a gazdaság állapotáról alkotott szubjektív értékelések szignifikáns összefüggést mutatnak az országgyűlés iránti bizalommal. Mishler és Rose (Mishler–Rose, 1997) ugyancsak azt találták, hogy a gazdaság állapotának megítélése erősebb összefüggést mutat az intézményi bizalommal, mint az egyén jövedelmi helyzete. Állításuk szerint a kelet-közép-európai országokban az emberek az intézményeket a gazdaság észlelt állapotának függvényében értékelik, így az intézményi bizalmat az egyén jövedelmi helyzete nem befolyásolja. Későbbi tanulmányaikban (Mishler–Rose 2001, 2002) is hasonló módon érveltek. Campbell (Campbell, 2004), kelet- és nyugatnémet adatokat használva ugyancsak azt találta, hogy az egyén jövedelmi helyzete nincs hatással az intézmények iránti bizalomra, és a Németország nyugati felében tapasztalható magasabb bizalom szintet inkább a gazdaság jobb teljesítménye, illetve az erről alkotott percepciók magyarázzák. Végül Lyons (Lyons, 2013) csehországi felmérések alapján szintén amellett érvel, hogy míg a szociotropikus értékelések az intézmények széles köre iránti bizalommal állnak szignifikánsan pozitív összefüggésben, addig az egocentrikus megfontolások csak igen gyenge kapcsolatot mutatnak vele.

Más kutatások viszont azt találták, hogy a szociotropikus értékelések mellett igenis fontosak az egyén önző szempontjai, így jövedelmi helyzete is. Ezek közül az egyik legátfogóbb Lühiste (Lühiste, 2006) elemzése a balti országokról. A szerző szociotropikus és egocentrikus változókat is beillesztett modelljébe, és bár eredményei szerint ezek közül az elsőnek nagyobb a magyarázó ereje, azért a másodiknak is szignifikáns a hatása, vagyis azok, akik elégedettek a jövedelmi helyzetükkel, magasabb bizalmat mutattak az állami intézmények iránt, mint az elégedetlenek. Hazai adatokon Bakonyi (Bakonyi, 2011) hasonló eredményre jutott, vagyis a magasabb jövedelműek jobban bíznak az intézményekben, bár ő a fenti tanulmányokkal ellentétben az egyéni jövedelemnek nem relatív, hanem abszolút mértékét, a háztartások egy főre jutó jövedelmét használta.

Összefoglalva: az eddigi kutatások meggyőzően és egybehangzóan kimutatták, hogy a gazdaság állapotának megítélése erős pozitív kapcsolatban áll az intézmények iránti bizalommal, azonban eltérő következtetésre jutottak az egyéni jövedelmek és az egyéni szubjektív jólét hatását illetően. Mindaddig azonban nem ejtettünk szót a makro-szintű tényezőkről, legfeljebb közvetetten, a szociotropikus értékeléseken keresztül. Márpedig a gazdasági fejlettség, illetve a jövedelmi egyenlőtlenségek olyan fontos kontextuális tényezők, amelyek módosíthatják az egyéni szintű változók hatását is. Ahogyan azonban erre már utaltunk, meglepően kevés olyan elemzés létezik, amelyik az egyéni és a makro-szintű változókat együttesen kezelné, sőt olyanból is kevés akad, amelyik alaposabban foglalkozna a fejlettség vagy az egyenlőtlenség hatásával. Az alábbiakban ezeknek a munkáknak a megállapításait foglaljuk össze.

McAllister (McAllister, 1999) az 1990–1991-es WVS hullám adatbázisán végezte elemzését, amelyben a gazdasági fejlettség hatását vizsgálta az intézményi bizalomra. Meglepő eredményei szerint a magasabb egy főre jutó GDP alacsonyabb intézményi bizalommal jár együtt, amit szerinte az magyaráz, hogy a nagyobb jólét fokozott elvárásokat támaszt az állami intézményekkel szemben, amelyeknek viszont azok képtelenek megfelelni. Mivel azonban az elemzés az országok szintjén aggregált adatokkal dolgozott, semmit nem mond a GDP és az egyéni szintű változók közötti összefüggésekről. McAllisternek ellentmondva Mishler és Rose (Mishler–Rose, 2001) a kelet-közép-európai országokon végzett elemzésben arra jutottak, hogy az egy főre jutó GDP gyengén, de pozitívan befolyásolja az intézményi bizalom szintjét. Van der Meer már idézett tanulmányában ehhez képest azt találta, hogy nincs szignifikáns kapcsolat az országok fejlettsége és az országgyűlésekbe vetett bizalom között. Jegyezzük meg azonban, hogy Van der Meer az egy főre jutó GDP mellett beillesztett a modelljébe egy, a volt kommunista országokra vonatkozó indikátor (dummy) változót is, jöllehet a két változó erős negatív korrelációban áll egymással. Ez felveti azt a kérdést, hogy vajon a GDP hatása nem a feltételezhetően erős kollinearitás miatt veszítette-e el a szignifikanciáját? Mindazonáltal leszögezhetjük, hogy a fenti három tanulmány eltérő konklúzióra jutott a gazdasági fejlettség és az intézményi bizalom összefüggése kapcsán, miközben a GDP és az egyéni szintű változók egymással való interakcióit nem vizsgálták.

Az általunk ismert tanulmányok közül csupán Catterberg és Moreno (Catterberg–More, 2006) kísérlete meg országcsoportok szerint elkülöníteni az egyéni szintű tényezők hatását. Ahogy fentebb már ismertettük, azt találták, hogy az egyéni jövedelem másként hatott a gazdagabb (nyugat-európai), mint a szegényebb (volt kommunista) országokban, és azt feltételezték, hogy ennek oka a társadalmi egyenlőtlenségekben keresendő. Hipotézisük szerint – amit azonban már nem teszteltek – a kelet-európai, szerintük egyenlőtlenebb társadalmakban a magasabb jövedelműek jobban bíznak az állami intézményekben. Figyelemre méltó, hogy nemcsak Catterberg és Moreno nem vizsgálták az egyenlőtlenség kérdését, de általában véve is kevés figyelem irányult erre a szakirodalomban.

Eddig egyetlen olyan tanulmány jelent meg, amely többszintű elemzés keretében vizsgálta a társadalmi egyenlőtlenségek és az intézményekbe vetett bizalom összefüggéseit. Anderson és Singer (2008) elemzése, amely 20 ország adatait vizsgálta, arra a következtetésre jutott, hogy a nagyobb jövedelmi egyenlőtlenségek csökkentik az intézményekbe vetett bizalom szintjét. Ezt leszámítva inkább olyan közleményeket találhatunk a szakirodalomban, amelyek az egyenlőtlenségeknek az interperszonális, vagyis a személyek közötti bizalomra gyakorolt hatását elemzik. Ezek az eredmények egyöntetűen negatív hatást sejtetnek. Például Knack és Keefer (Knack–Keefer, 1997) 29 ország mintáján mutatták ki, hogy a magasabb jövedelmű és egalitáriusabb országokban nagyobb a társadalmi bizalom. Uslaner (Uslaner, 2000) amerikai adatokat elemezve jutott arra a következtetésre, hogy a jövedelem-egyenlőtlenségeknek az 1960-as években kezdődő emelkedését a társadalmi bizalom csökkenése kísérte. Delhey és Newton (Delhey–Newton, 2005) a WVS adatai alapján, 60 országon végzett elemzésükben ugyancsak azt találták, hogy a jövedelmi egyenlőtlenségek negatívan hatnak az interperszonális bizalomra, és ugyanerre az eredményre jutott Wang és Gordon (Wang–Gordon, 2011) 65 ország 2000–2008-as WVS adatain végzett többszintű elemzése is.

Mégis, jelen elemzés szempontjából mi a relevanciája a jövedelmi egyenlőtlenségek és a társadalmi (személyközi) bizalom összefüggéseit feltáró tanulmányoknak? Egyfelől, a

társadalmi és az intézményi bizalom közötti erős pozitív összefüggést számos kutatás mutatta már ki (lásd Keeler, 2007; Kunioka–Woller, 1999; Zmerli et al., 2007). Az intézményi bizalom szintje általában magasabb ott, ahol az általános társadalmi bizalom is nagyobb. Másfelől, a társadalmi és az intézményi bizalom közötti szoros kapcsolat alapján feltételezhetjük, hogy a társadalmi bizalmat meghatározó tényezők az intézmények iránti bizalom terén is relevánsak lesznek. Ha tehát a társadalmi bizalmat rombolja az egyenlőtlenség magasabb szintje, akkor elképzelhető, hogy ugyanez a hatása az intézményi bizalomra is.

Szakirodalmi áttekintésünkéből kiderül tehát, hogy miközben a kutatók egyetértenek abban, hogy a gazdaság teljesítményének szubjektív megítélése pozitív kapcsolatban áll az intézményi bizalommal, és hogy a társadalmi egyenlőtlenségek hatása negatív, jelentős eltérések tapasztalhatók az egyéni jövedelem és a makro-szintű jövedelem (GDP) hatását illetően. Az empirikus eredmények különösen sokszínűek a kelet-közép-európai országok vonatkozásában. Az eltérések részben a különböző, és nem feltétlenül megbízható adatok használatából, részben a nem megfelelő módszertan alkalmazásából adódnak: a kutatók kevés esetben használtak olyan eljárásokat, amelyek révén egyszerre tudták volna elemezni a makro-szintű és az egyéni szintű változók szerepét. Csupán néhány írás tett kísérletet arra, hogy figyelembe vegye a kontextuális tényezőknek az egyéni szintű változókra gyakorolt hatását. Tanulmányunkban éppen ezeknek a hiányosságoknak az áthidalására teszünk kísérletet: a 2010. évi ESS adatok alapján többszintű elemzést végzünk annak érdekében, hogy számot vehessünk az intézményi bizalmat magyarázó egyéni és makro-szintű tényezőkkel is. Bár elsősorban Kelet-Közép-Európára összpontosítunk, a régiótágabb földrajzi kontextusában helyezzük el, és összehasonlítjuk Nyugat-Európával.

Hipotézisek

A szakirodalom ellentmondásos eredményei viszonylag kevés támpontot adnak hipotéziseink megfogalmazásához. Láttuk viszont, hogy a szociotropikus értékelés minden eddigi kutatás szerint erős pozitív összefüggést mutat az intézményi bizalommal. Ennek megfelelően első feltevésünk így szól:

(H1) A gazdaság állapotára vonatkozó egyéni értékelések pozitív kapcsolatot mutatnak az intézményi bizalommal.

Habár a különböző kutatások eltérő álláspontot képviselnek az egyéni jövedelemnek, valamint az egyéni anyagi helyzet szubjektív megítélésének az intézményi bizalomra gyakorolt hatását illetően, a legtöbb tanulmány mégis pozitív kapcsolatot talált e tényezők között. Ennek megfelelően második és harmadik hipotézisünk a következő:

(H2) Az egyéni jövedelem pozitív kapcsolatban áll az intézményi bizalommal.

(H3) Az egyéni anyagi helyzetről adott szubjektív értékelés pozitív kapcsolatban áll az intézményi bizalommal.

Hasonló mechanizmust feltételezünk makro-szinten is:

(H4) A gazdasági fejlettség szintje pozitív kapcsolatban áll az intézményi bizalommal.

A jövedelmi egyenlőtlenség és az intézményi bizalom kapcsolatát általában negatívnak tartják, ennek megfelelően ötödik feltevésünk szerint:

(H5) A jövedelmi egyenlőtlenség negatív összefüggést mutat az intézményi bizalom szintjével.

A szakirodalomban találtunk továbbá két olyan hipotézist, amelyeket eddig még nem teszteltek, és amelyek az egyéni jövedelem, valamint a makro-szintű tényezők közötti interakciókra utalnak. Egyrészt McAllister (McAllister, 1999) felvetette, hogy az országok gazdagodásával csökkenhet az intézményi bizalom szintje, ugyanis a nagyobb jólétben élő polgárok egyre magasabb elvárásokat támasztanak a közintézményekkel szemben, amelyek ezeknek képtelenek lesznek megfelelni. Másrészt Catterberg és Moreno (Catterberg–Moreno, 2006) ezzel összhangban azt találta, hogy az egyéni jövedelem pozitív kapcsolatban áll az intézményi bizalommal a viszonylag szegényebb kelet-európai országokban, ám az összefüggés előjele megfordul a gazdagabb nyugat-európai társadalmakban. Az érv összhangban van a materialistább kelet-európai politikai kultúra tézisével is. McAllister és a Catterberg–Moreno szerzőpáros megállapításait tehát együttesen szemlélve az a feltevés fogalmazható meg, hogy a fejlettség magasabb szintjén az egyéni jövedelem esetleg akár negatív kapcsolatot is mutathat az intézményi bizalommal. Ezért hatodik hipotézisünk szerint:

(H6) Az országok gazdasági fejlettségének magasabb szintje csökkenti az egyéni jövedelem pozitív hatását az intézményi bizalomra.

Végül, Catterberg és Moreno (Catterberg–Moreno, 2006) ugyancsak nem tesztelt felvetése nyomán fogalmaztuk meg hetedik hipotézisünket:

(H7) A jövedelmi egyenlőtlenség magasabb szintje növeli az egyéni jövedelem pozitív hatását az intézményi bizalomra.

Adatok és módszerek

Azt feltételeztük, hogy az intézményi bizalom szintje az egyének és az országok között is változik, ezért olyan módszerre van szükségünk, amely egyszerre teszi lehetővé az egyéni- és a makro-szintű változóknak, illetve ezek interakcióinak kezelését. Adataink tehát hierarchikus szerveződésűek, hiszen az első réteg, ami az egyének szintje, a második rétegben, az országok szintjén csoportosított, vagyis a megfigyelések kétszintű hierarchikus struktúrába rendeződnek. Az ilyen típusú adatok elemzéséhez célszerű hierarchikus (vagy más néven többszintű) lineáris modelleket alkalmazni, amelyek a becslési eljárás során figyelembe veszik az összes mintavételi egységet, minden szintet és az azok közötti kapcsolatokat is.

Az elemzéshez az ESS ötödik hullámának (2010) adatait használtuk. Az ESS felmérések szigorú módszertani kritériumoknak megfelelő, személyes lekérdezésen alapuló adatfelvételek. Éppen ezért az általános vélekedés szerint összehasonlítható elemzések céljára az ESS az egyik legmegbízhatóbb és legjobb minőségű nemzetközi adatbázis (vö. Zmerli–Newton, 2008; Marien, 2011b), amely nyugat- és kelet-európai országokat is magában foglal. A 2010. évi adatfelvételtől 14 nyugat-európai és 9 kelet-közép-európai országot választottunk ki. A nyugat-európai országok: Belgium, Ciprus, Dánia, Egyesült Királyság, Finnország, Franciaország, Görögország, Hollandia, Írország, Németország, Norvégia, Spanyolország, Svájc és Svédország, míg a kelet-közép-európaiak: Bulgária, Csehország, Észtország, Horvátország, Lengyelország, Litvánia, Magyarország, Szlovákia és Szlovénia. Mivel Nyugat-Európát és a kelet-közép-európai (EU-tag) országokat kívántuk összehasonlítani, a mintából kihagytuk Oroszországot, Ukrajnát, és ugyancsak ki kellett

hagynunk Portugáliát is, mert az adatbázisban az országhoz nem álltak rendelkezésre jövedelmi adatok.

Ami a függő változót illeti, az intézményi bizalmat egy 11 elemű skálán mértük, amelyet az országgyűlésbe, a jogrendszerbe, a rendőrségbe és a politikai pártokba vetett bizalomra vonatkozó kérdésekre adott érvényes válaszok átlagolásával kaptunk. A mutatóból kihagytuk az ENSZ-be és az EU-ba vetett bizalom indikátorait, mivel a hazai intézményekbe vetett bizalomra voltunk kíváncsiak. Az ESS adatbázisban szerepel továbbá a politikusokba vetett bizalom is, de ezt sem vettük figyelembe, hiszen egyrészt ez a változó nem intézményre vonatkozik, másrészt igen erősen korrelál a pártokba vetett bizalommal, ami már szerepel a mutatónkban. Ilyen módon az intézményi bizalom indikátora erősen (parlament, pártok) és gyengén átpolitizált (jogrendszer és rendőrség) intézményeket is magában foglal, ezáltal az állami intézmények viszonylag széles körét felöleli, szemben azokkal a tanulmányokkal, amelyek csak egy-egy intézménnyel kapcsolatos attitűdöket vizsgáltak. Egyébként Anderson és Singer (Anderson–Singer, 2008) ugyancsak az ESS adatokon alapuló elemzésükben a miénkkal egyező módon operacionalizálta az intézményi bizalmat, és amellet érvelt, hogy egy ilyen összetett mutató „jól meghatározott intézmények köre iránt megnyilvánuló bizalmat ragadja meg, amely így sokkal specifikusabb, mintha általánosan, a politikai rendszer egészére kérdeznének rá”, egyszersmind ez az indikátor „alkalmas a politikai rendszer iránt megnyilvánuló támogatás mérésére” (Anderson–Singer, 2008:576–577.).

Az ilyen jellegű összetett indikátorok használatát azonban mások kritikával illették. Fisher és szerzőtársai (Fisher et al., 2010) például úgy érvelnek, hogy az emberek az egyes intézmények iránt eltérő jellegű és jelentőségű bizalmat táplálnak attól függően, hogy éppen mely intézményekről van szó. Ezzel szemben ugyanakkor már Almond és Verba (Almond–Verba, 1963) is úgy vélte, hogy az állampolgárok egy átfogó, azonos tartalmú, az adott politikai kultúra által részben meghatározott bizalmi viszonyt alakítanak ki az állami intézmények iránt. Ehhez hasonlóan újabb tanulmányok (pl. Hooghe, 2011; Zmerli et al., 2007) is amellet érvelnek, hogy „az intézmények iránti bizalom egydimenziós attitűdként operacionalizálható” (Marien, 2011a:19). Annak érdekében, hogy meggyőződjünk arról, hogy az intézményi bizalom indikátorának négy összetevője valóban ugyanazt a háttérkonceptiót méri-e, főkomponens elemzést (PCA) végeztünk, amelynek eredménye igazolta feltevésünket. A PCA azt mutatta, hogy a négy változó magas (egyenként 0,75-ös érték feletti) főkomponens súlyokkal egyetlen dimenziót alkot, amely 2,69-es saját érték mellett a teljes variancia 67,18 százalékát magyarázza. A Cronbach-alfa érték (0,836) ugyancsak megerősített minket abban, hogy a fenti négy változó valóban ugyanannak a jelenségnek, az intézményi bizalomnak a mutatója. Mivel a függő változónk folytonosnak tekinthető és normál eloszlású, ezért úgy döntöttünk, hogy a hierarchikus lineáris modellekhez a legnagyobb valószínűség (maximum likelihood) becslési eljárást alkalmazzuk, amely egymásba ágyazott modellek összehasonlítását is lehetővé teszi (Hox, 2010).

Az egyéni szintű magyarázó változóink egyfelől a válaszadók jólétét (jövedelem, illetve az egyéni anyagi helyzet szubjektív értékelése), másfelől a gazdaság állapotával való elégedettség mértékét tükrözik (szociotropikus értékelések). Ezek közül a jövedelem operacionalizálása veti fel a legnehezebb kérdéseket. A témával foglalkozó kutatók többnyire relatív jövedelem mutatókat használnak, mivel azok az abszolút mércénél jobb közelítést adják a jóléti helyzetnek, hiszen a relatív jövedelem egy külső viszonyítási ponthoz

mér, ezáltal a viszonylagos pozíciót is tükrözi (Clark et al., 2008). Ennek megfelelően az ESS adatbázis változói közül azt használtuk, amely a válaszadó háztartásának jövedelmét az adott ország jövedelem decilisei szerint sorolja be, vagyis a változó a válaszadó háztartásának anyagi helyzetét egy tízes skálán értékeli, ahol a magasabb érték nagyobb viszonylagos jólétet jelent. Az indikátor nem tökéletes abban az értelemben, hogy nem az egyén, hanem az egyén háztartásának helyzetét tükrözi, vagyis a háztartások mérete alapján nem súlyozott mutató. Habár az ESS adatbázisában elérhető a háztartásban élők számára vonatkozó adat is, az ezzel való súlyozás a jövedelem-decilisek esetében nem oldható meg. További problémát jelent, hogy számos országnál hiányosak a jövedelem-adatok: egyes esetekben a megfigyelések 30 százalékára rúg a hiányzó értékek aránya, márpedig, amennyiben nem teljesen véletlenszerű a hiány, akkor ez torzítja a minta reprezentativitását és a modellek érvényességére is kihat. A probléma megfelelő kezelése érdekében a hiányzó értékeket többszörös imputációt alkalmazva helyettesítettük. A többszörös imputáció olyan eljárás, amely a hiányzó adatot nem egy, hanem több értékkel helyettesíti be, melyek eloszlása a lehető legjobban közelíti azt az eloszlást, amiből a hiányzó adat származna (Szívós et al., 1998:8.) A módszer azért többszörös, mert a hiányos adatállomány több példányát hozza létre, és a hiányzó adatokat mindegyikben más-más imputált értékkel helyettesíti. A modelleket mindegyik imputált adatbázison lefuttatva, a kapott értékeket átlagolva jutunk el a végső eredményekhez.

Összesen öt imputált adathalmazt hoztunk létre az FCS (*fully conditional specification*) módszer alapján. Az FCS a hiányzó értékeket tartalmazó változóra becsül lineáris regressziós modelleket, melyeknek független változói az imputációs modellbe bevont többi indikátor. Ez utóbbiak a következők voltak: a válaszadó értékelése a háztartásának anyagi helyzetéről; milyen mértékben tudott megtakarítani a háztartása, illetve mennyiben szorult hitelre az utóbbi három évben mindennapi kiadásainak fedezésére; boldogság és az élettel való elégedettség; társas hajlam; társadalmi bizalom; életkor; iskolai végzettség; nem. A többszörös imputáció előnye, hogy az imputált adatbázisokon becsült modellek jobb statisztikai érvényességet produkálnak, mintha a hiányzó adatokat mellőzve futtatnánk a modelleket, ugyanakkor statisztikai értelemben hatékony is, hiszen a becsléshez a teljes adatbázist felhasználja. Noha az imputáció alkalmazásával szemben felvethetők elméleti ellenvetések, Van Buuren és szerzőtársai (Van Buuren et al., 2006) meggyőzően mutatták be, hogy a módszer érvényes és megbízható eredményeket szolgáltat.

Az anyagi jólét szubjektív mércéjeként létrehoztunk egy kétértékű változót, ami azt mutatja, hogy a megkérdezett véleménye szerint háztartása kényelmesen, illetve kielégítő módon megél-e a rendelkezésére álló jövedelemből. A referenciacsoport azokból a válaszadókból állt, akik nehéz vagy nagyon nehéz anyagi körülményekről számoltak be. Végezetül, a szociotropikus értékelés mutatójaként azt a változót használtuk, amely 11 fokú skálán méri a válaszadónak a gazdaság állapotával való elégedettségét (a részletekért lásd az 1. sz. Függelék).

Mindezekon túl számos társadalmi-gazdasági változót is bevontunk a modellekbe. Mivel a társadalmi bizalom pozitív összefüggést mutat az intézményivel, az intézményi bizalom mutatónál alkalmazott módszert követve előállítottunk egy társadalmi bizalom indexet is az alábbi változókból: a megkérdezett mennyire bízik a többi emberben; valamint mennyire tartja tisztességesnek, illetve segítőkésznek embertársait. Az intézményi bizalom indexhez hasonlóan most is végeztünk főkomponens elemzést e három indiká-

torra, és azt találtuk, hogy valóban ugyanazt a háttérkonceptiót, vagyis az interperszonális bizalmat mérik (mindegyik változóra 0,77 feletti főkomponens súlyokat kaptunk, és az egyetlen, 1,911-es saját értékű főkomponens a teljes variancia 63,76 százalékát magyarázta, miközben a három változó Cronbach alfa értéke 0,715 volt).

A „nyertes-hipotézis” azt feltételezi, hogy a sikeres és elégedett emberek inkább bíznak az intézményekben. Ennek megfelelően létrehoztunk egy boldogság-mutatót is, amely az étellel való elégedettség és boldogság változóit átlagolja. Bekerült továbbá a modellbe a társas hajlam, valamint a vallásosság mutatója is – ez utóbbi azért, mert Rohrschneider és Schmitt-Beck (Schmitt-Beck, 2002) szerint a vallásosság összefügg az intézményi bizalommal. Mivel Gross és szerzőtársai (Gross et al., 2004) szerint a médiafogyasztás gyakorisága is kapcsolatban áll az intézményi bizalommal, az ezt mérő változó is bekerült a modellbe, továbbá a szokásos társadalmi-demográfiai mutatók, így az életkor, nem, iskolázottság, lakóhely és kisebbségi csoporthoz való tartozás.

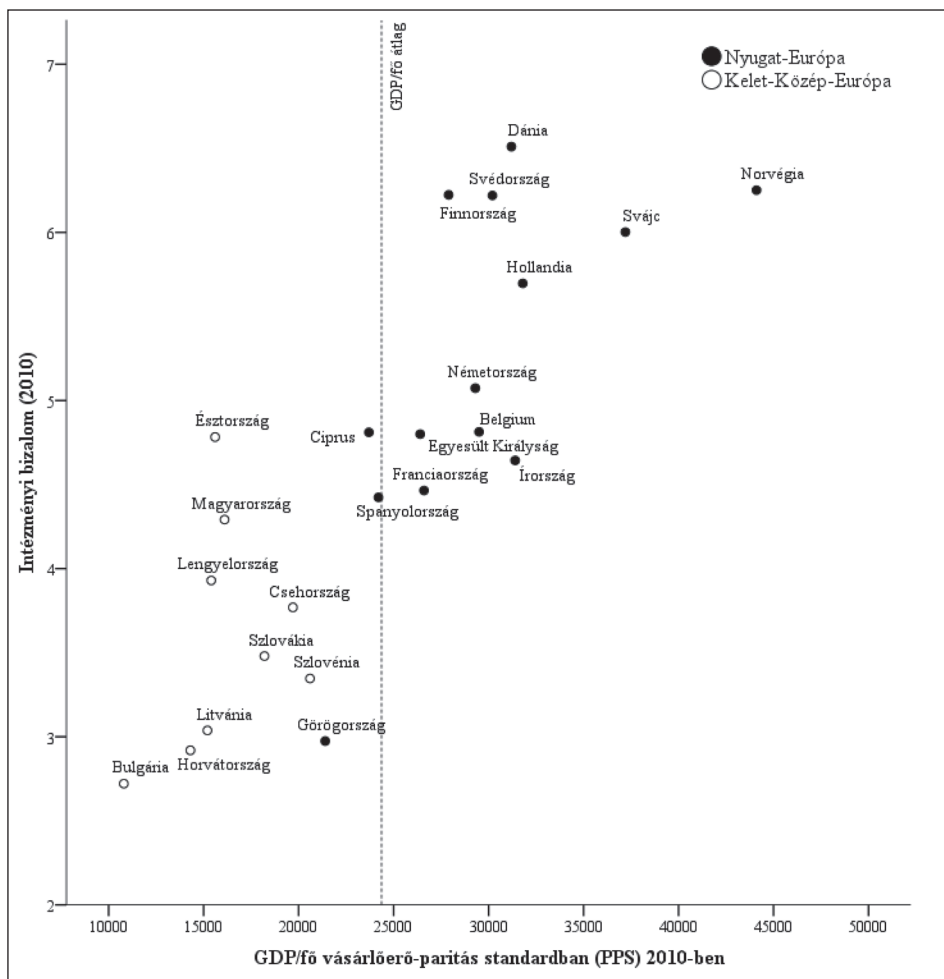
Ami az ország-szintű, kontextuális változókat illeti, a 2010-es vásárlóerő paritás standardon (Purchasing Power Standard – PPS) számolt egy főre jutó GDP-t tekintettük a gazdasági fejlettség mércéjének. A PPS az Eurostat által létrehozott mesterséges elszámolási egység, amely az eurón alapul ugyan, ám súlyozzák az egyes országok eltérő árszínvonalai alapján, és így alkalmas az országok közötti összehasonlításra. Az egyenlőtlenség mérésére a legáltalánosabban használt indikátort, a Gini-indexet alkalmaztuk, melynek forrása az Eurostat adatbázisa volt. Bevezettünk továbbá egy kétértékű változót is, hogy különbséget tehessünk a nyugat-európai és a kelet-közép-európai országok között.

Elemzés és eredmények

Azt feltételeztük, hogy a gazdasági fejlettség pozitív, míg az egyenlőtlenség negatív kapcsolatban áll az intézményi bizalommal. Az 1. ábra az egy főre jutó GDP függvényében mutatja a mintánkban található országok intézményi bizalom-szintjét. Látható, hogy a két változó között igen erős és szignifikáns ($=.817, p<.001$) kapcsolat van. Ugyanakkor az is feltűnő, hogy (Görögország kivételével) szinte tökéletesen elkülönül egymástól a nyugat-európai és a kelet-közép-európai országok csoportja – míg az első mindkét dimenzióban magas, az utóbbi mindkettőben alacsony értékeket mutat.

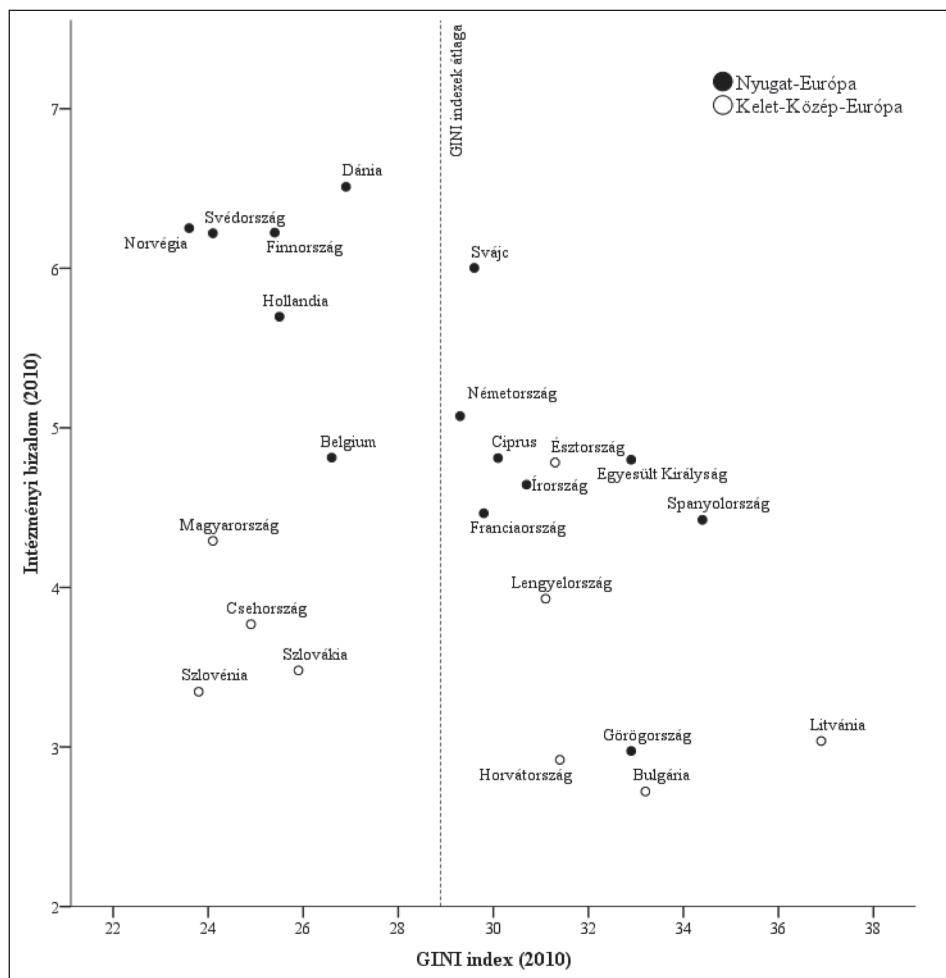
Az ábrában látható függőleges referenciavonal a mintabeli országok átlagos GDP-jét mutatja, amihez viszonyítva az összes kelet-közép-európai ország ettől balra, vagyis az átlag GDP alatt helyezkedik el, míg a nyugat-európai országok majdnem mind átlag feletti értékekkel bírnak. Ez azt jelzi, hogy a gazdasági fejlettség erős negatív kapcsolatot mutat a kelet-közép-európai országok dummy változójával ($r=-0,814, p<0,001$), vagyis a kettő egy idejű beillesztése a modellekbe kollinearitási problémákat okozna. Ennek megfelelően a két változót külön kezeltük.

A GDP-től eltérően a jövedelmi egyenlőtlenség és az intézményi bizalom nem mutatja a várt összefüggést. Bár a 2. ábra negatív kapcsolatot sejtet, az valójában gyenge és statisztikailag nem szignifikáns ($r=-0,398, p>0,05$). A másik eltérés az 1. ábrához képest, hogy a kelet-közép-európai országok nem egy csoportban helyezkednek el, ami azt jelzi, hogy az egyenlőtlenség és az országcsoport mutatója között nincsen korreláció ($r=0,062, p>0,05$), így egy idejű kezelésük a modellekben nem vet fel problémákat.



1. ábra: A gazdasági fejlettség és az intézményi bizalom közötti összefüggés

Mivel nagyszámú változóval dolgozunk, fennáll a veszélye a kollinearitásból eredő problémáknak. A korrelációs mátrix (lásd a Függelékben) azonban azt mutatja, hogy bár a változó-párok között szignifikáns a kapcsolat, összességében az együttthatók elég alacsonyak ahhoz, hogy az eredményeket a multikollinearitás számottevően ne befolyásolja. Viszont annak érdekében, hogy elősegítsük a regressziós együttthatók egyszerűbb interpretációját, valamint hogy elkerüljük az egyéni és az ország-szintű változók interakciójából adódó, jelentős mértékű kollinearitást, minden, a modellekben szereplő változóhoz értelmezhető zéró értéket rendeltünk. Így, ahogy azt többszintű elemzések esetén javasolják (Hox, 2010), a nullát fel nem vevő folytonos változókat, vagyis az életkor, a GDP és a GINI mutatóit a mintaátlaghoz centráltuk, vagyis eltoltuk a skálát úgy, hogy annak közepe a minta átlagát jelölő nulla érték legyen.



2. ábra: A jövedelmi egyenlőtlenség és az intézményi bizalom közötti összefüggés

Először egy alapmodellt futattunk le, amely magyarázó változók híján csupán a tengelymetszetet becsli és megadja, hogy mekkora az országokon belüli (belső variancia) és azok közötti (külső variancia) különbségek mértéke. Ezt követően két külön sorozatban egymásba ágyazott modelleket becsültünk. Az első sorozatba (1. táblázat) a jövedelmi decilis és a szociotropikus értékelés mutatói kerültek, míg a másodikban (2. táblázat) a relatív jövedelmet az anyagi helyzet szubjektív értékelésének indikátorára cseréltük. Mindkét sorozatot úgy építettük fel, hogy mindig egy adott változó csoporttal bővítettük az előző lépésben becsült modellt. Így elsőként az egyéni szintű változók állandó hatását számítottuk ki (1. és 6. modell), majd ezt követően a modellekbe foglaltuk az ország-szintű állandó hatásokat is. Előbb a kelet-közép-európai indikátor változó és a GINI index került a modellekbe (2. és 7. modell), majd megbecsültük a GDP és a GINI hatását is (4. és 9. modell). Végezetül az egyéni jövedelem-változóknak és a szociotropikus mutatóknak

az ország-szintű indikátorokkal való interakcióit is a modellekbe foglaltuk (3., 5., 8. és 10. modell).

Az alapmodell abból a szempontból is hasznosnak bizonyult, hogy segítségével kiszámítható az országok közötti és a teljes variancia hányadosa, vagyis a csoporton belüli korrelációs együttható (*intraclass correlation coefficient*), ami azt mutatja meg, hogy az intézményi bizalom teljes varianciájának mekkora hányada képződik az országok szintjén. Másképpen fogalmazva, ez az érték arra ad becslést, hogy mennyire homogének a megfigyelések az országokon belül. Az együttható értéke alapján a függő változó teljes varianciájának 27,9 százaléka keletkezik az országok közötti szinten, ami igen magas arány, és mindenképpen indokolja a hierarchikus lineáris regresszió alkalmazását. A csoporton belüli korrelációs együttható még az egyéni szintű változók állandó hatásának becslését követően is magas maradt (11 százalék az 1. és a 6. modellben), ami azt sugallja, hogy az ország-szintű magyarázó változóknak a modellekbe illesztése feltétlenül indokolt. Az 1. és a 2. táblázatban foglaltuk össze a többszintű regressziós modellek eredményeit.³

1. táblázat: Az intézményi bizalomra vonatkozó többszintű lineáris modellek összevont paraméterbecslései

	1. modell		2. modell		3. modell		4. modell		5. modell	
	B	SE	B	SE	B	SE	B	SE	B	SE
Tengelymetszet	1,332**	,129	1,669**	,149	1,671**	,153	1,326**	,121	1,348**	,122
Egyén szintű állandó hatások										
Jövedelem decilis	,014*	,006	,014*	,006	,026**	,007	,014*	,006	,013*	,005
Gazdasági elégedettség	,297**	,013	,297**	,014	,289**	,016	,296**	,013	,296**	,012
Társadalmi bizalom	,240**	,018	,240**	,018	,239**	,018	,239**	,018	,239**	,018
Boldogság/ elégedettség	,080**	,009	,080**	,009	,080**	,009	,080**	,009	,081**	,009
Vallásosság	,006*	,002	,006*	,002	,006*	,002	,006*	,002	,006*	,002
Társas hajlam	,004	,009	,004	,009	,004	,009	,004	,009	,004	,009
Média- fogyasztás	,003	,006	,003	,006	,003	,006	,003	,006	,004	,006
Nagyvárosi lakos	-,045	,047	-,045	,047	-,038	,046	-,045	,047	-,037	,046
Felsőfokú végzettség	,131**	,044	,131**	,043	,130**	,043	,131**	,044	,129**	,044
Életkor	,001	,002	,001	,002	,001	,002	,001	,002	,001	,002

³ Az 1–5. modelleket az öt imputált adatbázison futtattuk le. Az 1. táblázat ezeknek a becsléseknek az összevont eredményeit tartalmazza. Ugyanezekkel a magyarázó változókkal végeztünk becslést az eredeti adatbázison, melyből töröltük a hiányzó jövedelemadatokat tartalmazó megfigyeléseket. Az eredmények teljes mértékben megegyeztek az imputált adatbázisokon kapott becslült értékekkel. Mivel a 6–10. modellek nem tartalmaznak imputált adatokat, ezért ezeket az eredeti adatbázison futtattuk le.

1. táblázat folytatása

	1. modell		2. modell		3. modell		4. modell		5. modell	
	B	SE	B	SE	B	SE	B	SE	B	SE
Életkor ²	.000**	.000	.000**	.000	.000**	.000	.000**	.000	.000**	.000
Kisebbség tagja	,276**	,081	,277**	,081	,273**	,075	,276**	,081	,273**	,075
Férfi	-,032	,030	-,032	,030	-,030	,030	-,032	,030	-,029	,030
<i>Ország-szintű állandó hatások</i>										
GINI index			-,042*	,018	-,050*	,022	-,007	,027	-,009	,026
KKE			-,886**	,159	-,841**	,174				
GDP/fő							,049**	,014	,050**	,014
<i>Interakciós hatások</i>										
Jövedelem decilis * KKE					-,033*	,013				
Jövedelem decilis * GINI					-,003	,002				
Jövedelem decilis * GDP									,0029**	,0006
Gazdasági elégedettség * KKE					,020	,024				
Gazdasági elégedettség * GINI					,005	,004				
Gazdasági elégedettség * GDP									-,0028	,0014
<i>Véletlen hatások</i>										
Belső variancia	2,586**		2,586**		2,582**		2,586**		2,581**	
Külső variancia	,329**		,109**		,105**		,165**		,150**	
Csoporton belüli korrelációs együttható	,113		,041		,039		,060		,055	
Esetszám	41 465		41 465		41 465		41 465		41 465	
-2Log likelihood	15 7207		157 182		157 117		157 191		157 104	

Nem standardizált együtthatók, robusztus standard hibák. A harmadik tizedes jegyig kerekített értékek (kivéve az 5. modellben becsült interakciós hatások koefficiensei esetében).

Legnagyobb valószínűségi becslés. Mintavételi hibákat korrigáló súlyozás.

Az 5. modellben a GINI változó főhatása nem szignifikáns, így a 3. modellbeli interakciós hatásokat nem illesztettük bele.

** p<0,01; * p<0,05

2. táblázat: Az intézményi bizalomra vonatkozó többszintű lineáris modellek paraméterbecslései

	6. modell		7. modell		8. modell		9. modell		10. modell	
	B	SE	B	SE	B	SE	B	SE	B	SE
Tengely-metszet	1,350**	0,126	1,683**	,146	1,714**	,145	1,343**	,118	1,356**	,123
<i>Egyén szintű állandó hatások</i>										
Kényelmes/ megfelelő anyagi helyzet	,067*	,029	,067*	,029	,121*	,048	,066*	,029	,088**	,027
Gazdasági elégedettség	,296**	,014	,296**	,014	,288**	,016	,295**	,014	,295**	,012
Társadalmi bizalom	,239**	,018	,240**	,018	,239**	,018	,239**	,018	,238**	,018
Boldogság/ elégedettség	,081**	,008	,081**	,008	,079**	,008	,081**	,008	,080**	,008
Vallásosság	,006**	,002	,006**	,002	,006*	,002	,006**	,002	,006**	,002
Társas hajlam	,002	,008	,002	,008	,002	,008	,002	,008	,002	,008
Média- fogyasztás	,003	,006	,003	,006	,003	,006	,003	,006	,003	,006
Nagyvárosi lakos	-,041	,047	-,041	,047	-,039	,047	-,041	,047	-,038	,047
Felsőfokú végzettség	,147**	,045	,147**	,045	,148**	,045	,147**	,045	,149**	,045
Életkor	,001	,002	,001	,002	,001	,002	,001	,002	,001	,002
Életkor ²	,000**	,000	,000**	,000	,000**	,000	,000**	,000	,000**	,000
Kisebbség tagja	,267**	,082	,268**	,082	,269**	,080	,268**	,083	,270**	,080
Férfi	-,028	,031	-,028	,031	-,027	,032	-,028	,031	-,025	,031
<i>Ország-szintű állandó hatás</i>										
GINI index			-,041*	,018	-,055**	,020	-,007	,027	-,009	,026
KKE			-,874**	,159	-,905**	,157				
GDP/fő							,048**	,014	,053**	,015
<i>Interakciós hatások</i>										
Kényelmes/ megf. * KKE					-,099	,067				
Kényelmes/ megf. * GINI					-,012	,007				
Kényelmes/ megf. * GDP									,012**	,004

2. táblázat folytatása

	6. modell		7. modell		8. modell		9. modell		10. modell	
	B	SE	B	SE	B	SE	B	SE	B	SE
Gazdasági elégedettség* KKE					,020	,023				
Gazdasági elégedettség * GINI					,005	,003				
Gazdasági elégedettség * GDP									-,003*	,001
Véletlen hatások										
Belső variancia	2,580**		2,580**		2,578**		2,580**		2,578**	
Külső variancia	,322**		,109**		,105**		,164**		,153**	
Csoporton belüli korrelációs együttható	,111		,040		,039		,060		,056	
Esetszám	41 180		41 180		41 180		41 180		41 180	
-2Log likelihood	155 770		155 745		155 711		155 754		155 714	

Nem standardizált együtthatók, robusztus standard hibák. A harmadik tizedes jegyig kerekített értékek.

Legnagyobb valószínűségi becslés. Mintavételi hibákat korrigáló súlyozás.

A 10. modellben a GINI változó főhatása nem szignifikáns, így a 8. modellbeli interakciós hatásokat nem illesztettük bele.

** p < 0,01; * p < 0,05

Az ábrák azt mutatják, hogy a szociotropikus indikátor szignifikáns pozitív kapcsolatban áll az intézményi bizalommal, és ez a hatás minden modellben fennáll, így eredményeink alátámasztják első (H1) hipotézisünket. Ehhez hasonlóan pozitív és szignifikáns a kapcsolat az intézményi bizalom, valamint az egyén jövedelemszintje, illetve az anyagi helyzettel való elégedettség egocentrikus indikátora között. Összességében tehát azt mondhatjuk, hogy a jövedelem általános hatása pozitív: akiknek több a jövedelme, illetve akik elégedettebbek az anyagi helyzetükkel, azok – minden egyéb változatlansága mellett – jobban bíznak az állami intézményekben, mint az alacsony jövedelműek, illetve a jóléti helyzetükkel elégedetlenek. Mindez alátámasztja a második és harmadik hipotézisünket is (H2 és H3). Meg kell azonban jegyezni, hogy a gazdasági helyzettel való elégedettség és az egyéni anyagi helyzetet tükröző változók hatásnagysága gyökeresen eltér egymástól. A 3. modellt alapul véve, a jövedelmi decilis hatásnagysága 0,088, míg a gazdasági elégedettsége ennek több mint tízszerese, 0,911. Ez a két szám azt mutatja meg, hogy a magyarázó változó egy standard eltérésnyi változása mekkora változást eredményez a függő változóban.⁴ A gyakorlatban tehát a szociotropikus értékeléseknek jóval nagyobb

⁴ A hatásnagyság kiszámítására a következő képletet használtuk: $\Delta = \beta_1 * 2SD_{x1} / \sigma_e$, ahol β_1 a becsült koefficiens, SD_{x1} a változó szórása, míg σ_e az egyéni szintű variancia. Ez a mutató többszintű modellek esetében

a befolyása az intézményi bizalomra, mint az egyén anyagi helyzetének. Ez összefügg a szakirodalom korábbi állításaival.

Ami a makro-szintű változókat illeti, az együttthatók szignifikáns negatív kapcsolatot mutatnak a kelet-közép európai ország-változóval és pozitívat a gazdasági fejlettség mutatójával. Mivel a kelet-közép-európai országok szegényebbek, mindez alátámasztja a negyedik hipotézist (H4), amely szerint a jómódú országok lakóinak magasabb a bizalomszintje. A jövedelmi egyenlőtlenség indikátorának hatását viszont nehezebb értelmezni. Bár a modellek mindegyike negatív kapcsolatot mutat a Gini index és a bizalom között, ez csak akkor szignifikáns, ha a kelet-közép-európai ország-változó is jelen van a modellben. A rejtély megoldásának kulcsa a 2. ábrán látható: a Gini-koefficiens egyértelműen negatív kapcsolatot mutatna az intézményi bizalommal, ha négy kelet-közép-európai országot (Csehország, Magyarország, Szlovákia és Szlovénia) figyelmen kívül hagynánk. Ezekben az országokban ugyanis az egyenlőtlenség szintje viszonylag alacsony, ám ugyanez igaz az intézményi bizalomra is, tehát ezek az államok a többihez képest „deviánsan” viselkednek. A kelet-közép-európai ország-változó ugyanakkor képes megragadni ennek a négy országnak is a hatását a függő változóra, így ha ez a mutató jelen van, akkor az egyenlőtlenség és a bizalom viszonya szignifikánsan negatív lesz. A GDP indikátora ebben az esetben nem tölti be ugyanazt a szerepet, mint a kelet-közép-európai dummy, ezért azokban a modellekben, amelyekben a GDP szerepel a Gini index mellett, a jövedelmi egyenlőtlenség hatása nem szignifikáns. Ötödik hipotézisünkre (H5) tehát csak részleges igazolást adnak a modellek, ami további elemzést kíván.

A várakozásoktól eltérő eredményre legalább két lehetséges magyarázat kínálkozik. Az egyik az, hogy az egyenlőtlenség csak Nyugat-Európában hat negatívan az intézményi bizalomra, ám Kelet-Közép-Európában nem. Ezzel szemben mi azt állítjuk, hogy ez a kapcsolat a kontinens mindkét felén fennáll, a négy kelet-közép-európai ország pedig politikai-gazdasági rendszereik néhány sajátos közös vonása miatt nem illeszkedik a sorba. Feltevésünk szerint nem a jövedelmi egyenlőtlenség önmagában, hanem annak az egalitárius attitűdök által befolyásolt percepciója hat az intézményi bizalomra. Ha egy társadalomban nő az egyenlőtlenség, vele együtt erősödik a relatív depriváció érzése is, amely aláássa az intézmények iránti bizalmat. Ebben a folyamatban ugyanakkor szerepet játszhatnak az állammal szemben az egyenlőtlenség csökkentését illetően támasztott elvárások is. Ha az emberek úgy vélik, hogy az állam feladata a jövedelmi egyenlőtlenségek csökkentése, miközben meg vannak győződve arról, hogy az egyenlőtlenség szintje magas, akkor elveszthetik az állami intézményekbe vetett bizalmukat, hiszen úgy találják, hogy ezek alkalmatlanok feladatuk ellátására. A négy kelet-közép-európai országban éppen ez a helyzet: az emberek erős egalitárius attitűdökkel bírnak, miközben jócskán túlbecsülik a jövedelmi egyenlőtlenségek valódi mértékét, ugyanakkor az államtól várják ezek mérséklését.

A rendszerváltás után a kétségtelenül növekvő egyenlőtlenségek érzékennyé tették az embereket erre a jelenségre, akik tartósan bizonyuló, ám téves percepciókat alakítottak ki róla. Számos felmérés mutatta ki, hogy a kelet-közép-európai országokban az emberek többsége (a megkérdezettek 60–95 százaléka) úgy véli, hogy túl nagyok a jövedelmi

alkalmas a hatásnagyság megbecslésére, mivel a csoportokon belüli varianciára sztenderdizál. (Elliot–Sammons, 2004:14)

különbségek az országukban (Redmond et al., 2002), illetve túl nagy az egyenlőtlenség a társadalomban (Loveless–Whitefield, 2011). Bár ezek az attitűdök eléggé hasonlóak az egész kelet-közép-európai térségben, az egyenlőtlenségek vélt és valós szintje közötti eltérés különösen feltűnő Csehországban, Magyarországon, Szlovákiában és Szlovéniában, ahol a Gini index viszonylag alacsony jövedelmi különbségekkel bíró társadalmak képét rajzolja ki. A többi kelet- és kelet-közép európai országban jóval nagyobbak a tényleges jövedelmi egyenlőtlenségek, így ott a percepciók és a valóság közötti eltérés is kisebb.

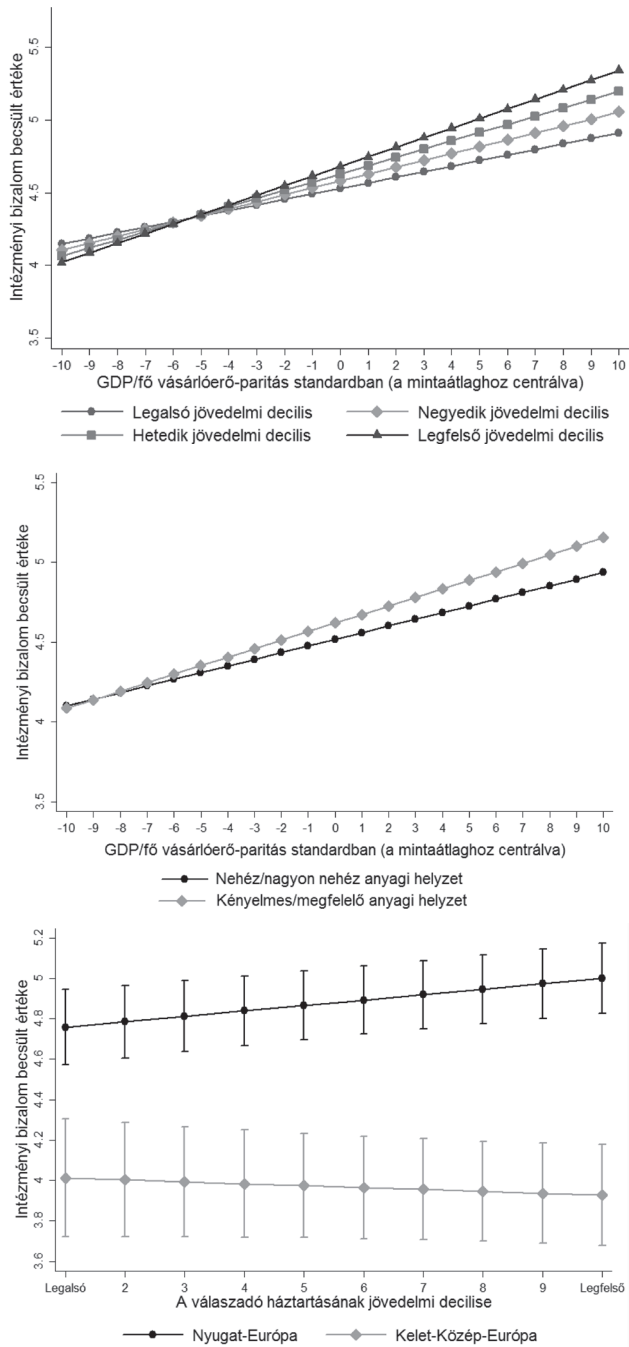
Az általunk elemzett ESS adatok is azt mutatják, hogy a kelet-közép-európai országokban a megkérdezettek erős egalitárius attitűdökkel rendelkeznek. Míg a nyugat-európai országokban az érvényesen válaszoló megkérdezetteknek 26 százaléka ért erőteljesen, teljes mértékben egyet azzal, hogy a kormány dolga csökkenteni a jövedelmi egyenlőtlenségeket, addig a kelet-közép-európai országokban ez az arány 40 százalék. A kelet-közép-európai régió belül azonban a fent említett négy országban nagyobb az állítással erősen egyetértők aránya (a megkérdezettek 43 százaléka), mint a térség többi országában (a megkérdezettek 38 százaléka). Mindent összevetve úgy véljük, hogy az erős egalitárius attitűdök, valamint a valós és az észlelt egyenlőtlenségek közötti eltérés okozhatja azt, hogy Csehországban, Magyarországon, Szlovákiában és Szlovéniában az állami intézményekbe vetett bizalom viszonylag alacsony, noha mindez nem következne a jövedelmek közötti különbségek relatíve kis mértékéből.

Álláspontunk szerint a fenti sajátosságok e négy ország politikai-gazdasági viszonyaira vezethetők vissza. A rendszerváltozás után a kelet-közép-európai országok eltérő válaszokat adtak a növekvő egyenlőtlenségekre. A fenti négy országban az egymást követő kormányok igyekeztek fenntartani a jóléti államokra jellemző ellátásokat annak érdekében, hogy csökkentsék az átmenet társadalmi terheit. A régió többi államához képest Csehországban, Magyarországon, Szlovákiában és Szlovéniában viszonylag magas maradt a szociális kiadások részaránya a GDP-n belül (minderről lásd Bohle–Greskovits, 2012). Így állt elő az a paradox helyzet, hogy míg a régió belül ebben a négy országban a legmagasabb az egy főre jutó szociális kiadások nagysága⁵ és a legalacsonyabbak a jövedelmi egyenlőtlenségek, az emberek mégis itt becsülik leginkább túl az egyenlőtlenségek mértékét.

Eddig a legfontosabb független változók hatásairól szoltunk, az alábbiakban viszont egyes egyéni és ország-szintű változók közötti interakciókat tárgyaljuk. McAllister (McAllister, 1999), valamint Catterberg és Moreno (Catterberg–Moreno, 2006) tanulmányai alapján azt feltételeztük, hogy a GDP magasabb szintje csökkenti az egyéni jövedelem pozitív hatását az intézményi bizalomra (H6), ugyanis a gazdaságilag fejlettebb államokban az emberek fokozott, és ezért nehezen teljesíthető elvárásokat támaszthatnak a kormányzattal szemben. Ebbe az irányba mutat a kelet-közép-európai országok materialista politikai kultúrájáról szóló meglátás, valamint Catterberg és Moreno (Catterberg–Moreno, 2006) azon eredménye, amely szerint a szegényebb országokban az egyéni jövedelem erősebb kapcsolatot mutat az intézményi bizalommal.

Eredményeink azonban meglepő módon cáfolják a hipotézist, és másfajta mechanizmus működését valószínűsítik. A 3. ábra első két diagramja a jövedelem decilisek, illetve

⁵ 2011-ben e négy ország egy főre jutó szociális kiadásai a következőképpen alakultak. Csehország: 4275 euró/fő; Magyarország: 4064 euró/fő; Szlovákia: 3583 euró/fő és Szlovénia: 5231 euró/fő. Forrás: Eurostat



3. ábra. A relatív jövedelem és a szubjektív anyagi helyzet marginális hatása a GDP különböző szintjei mellett, valamint a relatív jövedelem marginális hatása Kelet-Közép- és Nyugat-Európában (az összes többi tényező a mintaátlagon rögzítve)

a szubjektív anyagi helyzet marginális hatását mutatja az intézményi bizalomra a GDP különböző szintjei (5. és 10. modell) és a többi változó átlagon rögzített értékei mellett. A harmadik diagram a relatív jövedelem marginális hatását ábrázolja a kelet-közép- és nyugat-európai országok vonatkozásában (3. modell). Várakozásainkkal ellentétben azt látjuk, hogy az egy főre jutó GDP növekedésével mind az egyéni jövedelem, mind pedig a szubjektív anyagi jólét pozitív hatása erősödik az intézményi bizalomra. Vagyis a szegényebb országokban élőkhez képest a gazdagabbakban az ugyanabba a háztartási jövedelmi decilisbe tartozó válaszadók vagy az anyagi helyzetükkel ugyanolyan szinten elégedettek – minden egyéb változatlansága mellett – jobban bíznak az intézményekben.

A 3. ábrán azonban azt is láthatjuk, hogy bár a GDP növekedésével az egyéni jövedelem-szintekhez tartozó becült intézményi bizalom-értékek is egységesen nőnek, a mintaátlagnál magasabb GDP esetén ez a hatás eltér a jövedelem decilis és a szubjektív jólét mutatóinak különböző értékei esetén. Másképpen fogalmazva, ahogy nő a GDP, kinyílik az „olló” a szegényebb és a vagyonosabb háztartásokban élők intézményi bizalmi szintje között, minden egyéb változó rögzített értéke mellett. Úgy is mondhatjuk, hogy a magasabb jövedelmi decilisbe tartozók intézményi bizalmi szintje a gazdagabb országokban tér el szignifikánsan az alacsonyabb jövedelmi decilisbe tartozókéktól. Ez azt is sugallja, hogy a háztartások eltérő jövedelme, illetve az anyagi helyzet szubjektív megítélésének különbségei a szegényebb kelet-közép-európai országokban nem mutatnak szignifikáns összefüggést az intézményi bizalommal. A 3. ábra utolsó diagramja, amely a jövedelem decilis függő változóra gyakorolt hatását ábrázolja (a többi változó átlagon rögzített értéke mellett) külön Nyugat- és Kelet-Közép-Európában, megerősíti ezt a sejtést. Míg a nyugati (gazdagabb) országokban a magasabb relatív jövedelem szignifikáns pozitív kapcsolatban áll az intézményi bizalommal, addig keleten a változók között nincs statisztikai értelemben vett összefüggés. Másképpen, jövedelmük növekedésével a nyugati állampolgárok bizalma nő az állami intézmények iránt, míg a kelet-közép-európai országokban a gazdagok és szegények között (a többi változó állandó értéke mellett) nincs különbség az intézményekbe vetett bizalom tekintetében.

Az interakciós elemzés tehát olyan eredményt hozott, amely nem olvasható ki a főhatásokból, és amely ellentmond kiinduló feltevésünknek is: míg Nyugat-Európában az egyéni jövedelem kapcsolata az intézményi bizalommal pozitív, addig a kelet-közép-európai országokban ilyen összefüggés nem mutatható ki. Mindez azt jelenti, hogy az egyéni anyagi jólét bizalomnövelő hatása csak Nyugat-Európában érvényesül, és a kelet-közép-európai országokban nem. Fontos hangsúlyozni viszont, hogy ez az összefüggés a többi változó rögzített értéke esetén áll fenn. Tehát, ahogy a 3. ábra első két diagramjáról is leolvasható, növekvő GDP mellett *ceteris paribus* a szegényebb keleti országokban is magasabb intézményi bizalomértékek tartoznak a relatív jövedelem és a szubjektív anyagi jólét adott értékeihez. A nyugattal szembeni különbség „mindössze” annyi, hogy a keleten rögzített GDP mellett az egyéni jólét és anyagi helyzet eltérései nem mutatnak összefüggést az intézményi bizalommal.

Eredményünk a „nyertes-hipotézis” további alátámasztását jelenti Nyugat-Európa vonatkozásában, és cáfolja McAllister (McAllister, 1999) fejtegetését a növekvő jövedelem bizalomcsökkentő hatásáról. Ugyanakkor, ami az egyéni jövedelmet illeti, a „nyertes-hipotézis” nem érvényesül a kelet-közép-európai országokban, hiszen azt találtuk, hogy – minden egyéb változatlannak tekintve – ebben a régióban a gazdagabbak nem bíznak

jobban az állami intézményekben. Ez egyszersmind azt is jelenti, hogy hatodik hipotézisünket (H6) nem tudtuk igazolni. A GDP és az egyéni jövedelem interakciójára a várt negatív kapcsolat helyett pozitívat találtunk.

Mivel magyarázhatjuk a fenti különbséget a kontinens két fele között? A szegényebbekhez viszonyítva miért bíznak nyugaton a gazdagok jobban az állami intézményekben, míg keleten nem (ha az összes többi körülményt változatlanak tekintjük)? Mivel ez a hatás csak akkor észlelhető, ha a modellekben minden egyéb változóra kontrollálunk, arra kell gyanakodnunk, hogy a magyarázat olyan tényezőkben keresendő, amelyeket modelljeink nem kezelnek. Elképzelhető például, hogy egy strukturális hatás érvényesül, azaz a kelet-közép-európai országoknak létezik egy olyan sajátos jellemzője, amely a magasabb jövedelmű háztartásokban élőkben alacsonyabb intézményi bizalmat vált ki a kisebb jövedelmű háztartásokban élő, de minden egyéb téren azonos jellemzőkkel bíró egyénekhez képest. De az is felvethető, hogy nem egy strukturális tényező, hanem egyéni attribútumok állnak a jelenség mögött, például a gazdagabb háztartásokban élő emberek valamilyen közös jellemzője okozza a megfigyelt hatást. Jelen tanulmányban nem tudunk a kérdéssel alaposabban foglalkozni, hiszen annak megválaszolása további kutatásokat igényel. Ám az alábbiakban hipotézis gyanánt megfogalmazunk néhány lehetséges magyarázatot.

Egyfelől felvethető, hogy a fenti hatás nem a módosabb, hanem a szegényebb háztartásokban élők valamilyen jellemzőjével magyarázható. Tehát Közép-Kelet-Európában nem a gazdagabbak bíznak kevésbé az intézményekben, hanem valami miatt a szegényebbek bíznak jobban, amittől kiegyenlítődik, pontosabban eltűnik az eltérő jövedelmi helyzetekből várt összefüggés az intézményi bizalommal. Láthattuk, hogy a kelet-közép-európai országokban az embereknek kimondottan erős egalitárius attitűdjei vannak és egyben az államtól, pontosabban az állam jövedelem újraelosztó tevékenységétől várják az egyenlőtlenségek csökkentését. Mivel a szegényebb háztartásokban élők jobban függenek a szociális juttatásoktól, lehetséges, hogy rájuk még jellemzőbb ez a hozzáállás. Ha ez így van, akkor elképzelhető, hogy azok a kevésbé tehetős háztartásokban élők, akik nemcsak elvárják a szociális transfereket, hanem részesülnek is belőlük, pusztán ráutaltságuk miatt is jobban bíznak az állami intézményekben.

Ezt a feltételezést a tanulmány adta keretek között nem tudjuk empirikusan tesztelni, de néhány előzetes eredményünk azt sugallja, hogy helytálló lehet. Ami az ország-szintű változókat illeti, az ESS felmérés szerint Horvátország kivételével az összes kelet-közép-európai országra jellemző, hogy a három legalsó jövedelmi decilisbe tartozók erősebb egalitárius attitűdöket mutatnak, mint a három legfelső decilisbe tartozók. Ugyanígy, mindenhol az alsó decilisekben volt a legmagasabb a válaszadók azon aránya, akik teljes mértékben egyetértettek azzal az állítással, hogy a kormány feladata az egyenlőtlenségek csökkentése. Az ezzel az állítással teljes mértékben egyetértők aránya közötti különbség a legalsó és a legfelső három decilisbe tartozók között 6 százalék (Magyarország) és 21 százalék (Bulgária) között szóródott. (Az egyetlen kivétel Horvátország, ahol az alsó három decilishez képest a felső három decilisbe tartozók 5 százalékkal nagyobb arányban értettek teljes mértékben egyet a kormány egyenlőtlenséget csökkentő feladatával).

Az egyéni szintű jellemzők között további releváns tényező lehet az, hogy a gazdagabb és szegényebb háztartások tagjai esetleg eltérő aspirációkkal rendelkeznek. Elképzelhető, hogy a vagyonosabb háztartásban élők helyzetüket nem a honfitársaikéhoz, hanem

a módos nyugati polgárokéhoz hasonlítják, és úgy vélik, hogy velük szembeni lemaradásuk kisebb lenne, ha a hazai intézmények jobban működnének, és nem nehezítenék a boldogulásukat. Ha ez helytálló, akkor úgy kell fogalmaznunk, hogy a gazdag és a szegény háztartások bizalmi szintjének különbségét minden egyéb tényező változatlansága mellett nem a szegények relative magasabb, hanem a gazdagok viszonylag alacsonyabb intézményi bizalma okozza. Megfelelő adatok hiányában azonban ezt a hipotézist sem tudjuk tesztelni.

Végezetül, utolsó feltevésünk (H7) szerint a jövedelmi egyenlőtlenségek magasabb szintje növeli az egyéni anyagi helyzet pozitív hatását az intézményi bizalomra. Modelljeink ezt a hipotézist nem támasztották alá, mert a két változó közötti interakciós együttható statisztikai értelemben nem bizonyult szignifikánsnak. Mindent egybevetve modelljeink magyarázó ereje jónak mondható. A 3. és a 8. modell az országok közötti intézményi bizalom varianciáját (külső variancia) 92 százalékban magyarázza, míg az 5. és 10. modell esetében ez az arány 88 százalék. A belső, vagyis az egyének szintjén az intézményi bizalomban megfigyelt varianciára is viszonylag magas magyarázó értékkel (25 százalék) bírnak ezek a modellek. Fontos megjegyezni, hogy eredményeink a hasonló keresztmetszeti vizsgálatokra jellemző szokásos megszorításokkal értelmezendők: első-sorban összefüggésekre mutatnak rá, oksági magyarázatokat nem lehet belőlük levezetni, hiszen ok-okozati összefüggéseket csak az elméleti keret alapján tudunk megfogalmazni.

Összefoglalás

Tanulmányunkban arra kerestük a választ, hogy a gazdasági fejlettség és jövedelmi egyenlőtlenségek, valamint az egyéni szintű jövedelem és a szubjektív anyagi jólét, illetve ezek interakciói miként befolyásolják az intézményi bizalmat Európa keleti és nyugati felében. Vizsgálódásainkat a korábbi kutatások egymásnak ellentmondó eredményei is ösztönözték.

Kiindulópontunk a kelet-közép-európai országokra jellemző materialista politikai kultúra, valamint a „nyertes-hipotézis” volt, amely szerint a jómódban élők inkább hajlamosak bizalmat táplálni az állami intézmények iránt. Ezek alapján azt feltételeztük, hogy a gazdagabbak jobban bíznak az intézményekben, és ez, a materialista politikai kultúra várható hatása miatt még inkább jellemző lesz a kelet-közép-európai országokra.

Eredményeink azonban ellentmondanak a materialista politikai kultúrán alapuló feltételezésünknek, és annak a hipotézisnek is, amely szerint a fejlett országokban növekednek az állammal szembeni elvárások, ezért ott a tehetősebbek kevésbé fognak bízni az elvárásaiknak egyre kevésbé megfelelni képes állami intézményekben. Azt találtuk, hogy a bizalom a nyugat-európai országokban a „nyertes-hipotézisnek” megfelelően alakul, ám ez nem teljesen igaz a kelet-közép-európai országokra. Egyfelől a gazdaság állapotáról alkotott egyéni értékelések és az intézményi bizalom között mindenhol erős és pozitív összefüggés áll fenn. Másfelől azonban a jövedelmi helyzet és a bizalom kapcsolata eltérő a két régióban. Minden egyéb tényezőt rögzítve Nyugat-Európában a gazdagok bizalom-szintje magasabb, ám hasonló feltételek mellett a kelet-közép-európai országokban azt tapasztaltuk, hogy a szegényebb háztartásokban élők és gazdagabb társaik nem mutatnak különbséget az állami intézményekbe vetett bizalom tekintetében.

Továbbá azt találtuk, hogy a magasabb egy főre jutó GDP felerősíti a relatív jövedelem és az egyéni anyagi helyzet szubjektív értékelésének pozitív kapcsolatát az intézményi bizalommal. Végezetül megállapítottuk, hogy bár a jövedelmi egyenlőtlenség negatív kapcsolatot mutat az intézményi bizalommal, ez a mintázat Csehország, Magyarország, Szlovákia és Szlovénia esetében nem érvényesül, mert ebben a négy országban a viszonylag kis mértékű belső jövedelmi egyenlőtlenségek ellenére az intézményi bizalom átlagos szintje is alacsony.

Bár az Európa nyugati és keleti része között megfigyelt eltérések szisztematikus magyarázata túlmutat tanulmányunkon, azt vélelmezzük, hogy a kelet-közép-európai országok állampolgárainak egalitárius attitűdjei – amelyek különösen erősek a legalsó jövedelmi decilisekben, éppen azokban a társadalmi rétegekben, amelyek a legjobban függenek az állami transzferektől – okozhatják az egyéni jövedelmi helyzet eltérő hatását a két régióban. Végezetül azt is feltételezzük, hogy a fenti négy kelet-közép-európai ország hasonló politikai-gazdasági jellemzői, így a még mindig viszonylag fejlett szociális ellátórendszerük, valamint az erős egalitárius attitűdök és az egyenlőtlenségek valós mértékének általános túlbecslése együttesen okozzák, hogy esetükben a relatíve alacsony jövedelmi különbségek dacára az intézményi bizalom szintje is alacsony. Elemzésünk tanulsága, hogy a kutatásoknak érdemes lenne több figyelmet szentelniük annak, hogy a jóléti rendszerek és az egalitárius attitűdök egymással való kölcsönhatása vajon miként befolyásolja az intézményekbe vetett bizalmat a kelet-közép-európai országokban.

1. számú függelék: A változók leírása

EGYÉNI SZINTŰ VÁLTOZÓK

Jövedelem változók

- *Jövedelem decilis*: A válaszadó háztartásának összes havi nettó bevétele a nemzeti jövedelem deciles szerint besorolva (0=első decilis – legalacsonyabb jövedelem; 9=tizedik decilis – legmagasabb jövedelem)
- *Gazdasági elégedettség*: A válaszadónak a nemzetgazdaság állapotával való elégedettsége (0=teljesen elégedetlen; 10=teljesen elégedett)

A válaszadó háztartásának jövedelmi helyzetére vonatkozó kérdésre adott válaszokat kétértékű változókká kódoltuk át:

- *Kényelmes/megfelelő anyagi helyzet*: Azon válaszadók, akiknek háztartása kényelmesen megél, illetve kijön jelenlegi jövedelméből
- *Nehéz/nagyon nehéz anyagi helyzet*: Azon válaszadók, akiknek háztartása nehezen vagy nagyon nehezen él meg jelenlegi jövedelméből (referencia csoport)

További egyéni szintű változók

Életkor: A válaszadó életkora a mintaátlaghoz centrálva

Életkor a négyzeten: Az életkor változó négyzete

Boldogság/elégedettség: A „mennyire érzi magát boldognak?” és a „mennyire elégedett mostani életével” kérdésekre adott érvényes válaszok átlaga (0–10).

Intézményi bizalom: A hazai parlamentbe, jogrendszerbe, rendőrségbe és politikai pártokba vetett bizalomra vonatkozó kérdésekre adott érvényes válaszok átlaga (0–10).

Férfi: Férfi válaszadó (kétértékű változó)

Médiafogyasztás: Egy átlagos hétköznapon mennyi időt tölt tévénezéssel a válaszadó (0=semennyit; 7=3 óránál többet)

Nagyvárosi lakos: A válaszadó lakhelye nagyváros vagy egy nagyváros elővárosa (kétértékű változó)

Kisebbség tagja: Etnikai kisebbségi csoporthoz tartozó válaszadó (kétértékű változó)

Vallásosság: Mennyire tartja vallásosnak magát a válaszadó (0=egyáltalán nem vallásos; 10=nagyon vallásos)

Társas hajlam: Milyen gyakran él a válaszadó társasági életet barátokkal, rokonokkal, kollégákkal (0=soha; 6=minden nap)

Társadalmi bizalom: A mennyire lehet megbízni az emberekben, valamint a mennyire tisztességesek, illetve segítőkészek az emberek kérdésekre adott érvényes válaszok átlaga (0–10)

Felsőfokú végzettség: Elvégzett felsőfokú tanulmányok (kétértékű változó)

ORSZÁG-SZINTŰ VÁLTOZÓK

GDP: Egy főre jutó bruttó hazai termék (GDP) vásárlóerő standardon (PPS), a mintaátlaghoz centrálva (forrás: EUROSTAT)

GINI index: A hazai jövedelem-egyenlőtlenség mértékét mutató változó a mintaátlaghoz centrálva (eredeti skála: 0–100) (forrás: EUROSTAT SILC)

KKE: kelet-közép-európai országok indikátora (kétértékű változó)

2-es Függelék: A független változók korrelációs táblázatai

Az egyéni szintű változók korrelációs táblázata

	Jövedelem decilis	Gazdasági elégedettség	Kényelmes/meg- felelő jövedelmi helyzet	Személyközi bizalom	Társas hajlam	Boldogság/ elégedettség	Vállalosság	Média fogyasztás	Életkor	Nagyvárosi lakos	Felsőfokú végzettség	Kisebbség tagja	Kisebbség tagja	Férfi
Jövedelem decilis	1													
Gazdasági elégedettség	0,157**	1												
Kényelmes/megfelelő anyagi helyzet	0,333**	0,317**	1											
Társadalmi bizalom	0,147**	0,389**	0,251**	1										
Társas hajlam	0,109**	0,170**	0,179**	0,167**	1									
Boldogság/elégedettség	0,262**	0,435**	0,401**	0,365**	0,276**	1								
Vállalosság	-0,105**	-0,002	-0,059**	-0,019**	-0,059**	0,036**	1							
Médiafogyasztás	-0,156**	-0,118**	-0,137**	-0,082**	-0,085**	-0,115**	0,015**	1						
Életkor	-0,197**	-0,021**	-0,028**	0,005	-0,262**	-0,104**	0,186**	0,230**	1					
Nagyvárosi lakos	0,045**	-0,063**	-0,049**	-0,018**	-0,026**	-0,048**	-0,013**	0,001	-0,017**	1				
Felsőfokú végzettség	0,289**	0,101**	0,158**	0,162**	0,037**	0,112**	-0,046**	-0,159**	-0,040**	0,128**	1			
Kisebbség tagja	-0,077**	-0,030**	-0,117**	-0,053**	0,004	-0,087**	0,064**	0,019**	-0,048**	0,051**	-0,014**	1		
Férfi	0,084**	0,053**	0,058**	-0,008	0,034**	0,011*	-0,172**	-0,023**	-0,029**	-0,022**	-0,018**	0,005	1	

** p < 0,01, * p < 0,05

Az ország-szintű változók korrelációs táblázata

	GINI	GDP	KKE
GINI	1		
GDP	-0,398	1	
KKE	-0,062	-0,814**	1

** p < 0,01

Hivatkozások

- ALESINA, Alberto és Eliana LA FERRARA (2002): *Who Trusts Others?*, Journal of Public Economics 85(2): 207–234.
- ALGAN, Yann és Pierre CAHUC (2010): *Inherited Trust and Growth*, American Economic Review 100(5):2060–2092.
- ALMOND, Gabriel A. és Sidney VERBA (1963): *The Civic Culture: Political Attitudes in Five Western Democracies*, Princeton NJ, Princeton University Press.
- ANDERSON, Christopher J. and Matthew M. SINGER (2008): *The Sensitive Left and the Impervious Right Multilevel Models and the Politics of Inequality, Ideology, and Legitimacy in Europe*. Comparative Political Studies 41(4–5): 564–599.
- BAKONYI, Eszter (2011): *To Trust or Not to Trust? Trust Towards Democratic Institutions in Central and Eastern Europe after the Regime Change in 1989–1990 – with a Special Focus on Hungary*, PhD Dissertation, Budapest, Corvinus University of Budapest.
- BEETHAM, David (1991): *The Legitimation of Power*, New York, Palgrave Macmillan.
- BODA, Zsolt–MEDVE-BÁLINT, Gergő (2010): „*Institutional Trust in Hungary in a Comparative Perspective*”, in FÜSTÖS, L.–SZALMA, I. (eds): *European Social Register*, Budapest, Institute for Political Science and Institute of Sociology, Hungarian Academy of Sciences, 184–202.
- BOHLE, Dorothee–GRESKOVITS, Béla (2012): *Capitalist Diversity on Europe’s Periphery*, Ithaca NY, Cornell University Press.
- CAMPBELL, William Ross (2004): *The Sources of Institutional Trust in East and West Germany: Civic Culture or Economic Performance?*, German Politics 13(3): 401–418.
- CATTERBERG, Gabriela–MORENO, Alejandro (2006): *The Individual Bases of Political Trust: Trends in New and Established Democracies*, International Journal of Public Opinion Research 18(1): 31–48.
- CLARK, Andrew A., Paul FRIJTERS és Michael A. SHIELDS (2008): *Relative Income, Happiness, and Utility: An Explanation for the Easterlin Paradox and Other Puzzles*. Journal of Economic Literature 46(1): 95–144.
- DELHEY, Jan–NEWTON, Kenneth (2005): *Predicting Cross-National Levels of Social Trust: Global Pattern or Nordic Exceptionalism?* European Sociological Review 21(4): 311–327.
- DONNELLY, Michael–POP-ELECHES, Grigore (2012): *The Questionable Validity of Income Measures in the World Values Survey*, Princeton NJ, Princeton University. Retrieved 23 January 2014. <http://www.princeton.edu/politics/about/file-repository/public/DonnellyPopElechesMarch16.pdf>, letöltve: 2015. november 20.
- ELLIOTT, Karen–SAMMONS, Pam (2004): *Exploring the Use of Effect Sizes to Evaluate the Impact of Different Influences on Child Outcomes: Possibilities and Limitations*. in SCHAGEN, I.–ELLIOT, K. (eds.): *But what does it mean? The use of effect sizes in educational research*, London, National Foundation for Educational Research, 6–24.
- FISHER, Justin–VAN HEERDE, Jennifer–TUCKER, Andrew (2010): *Does One Trust Judgement Fit All? Linking Theory and Empirics*, The British Journal of Politics & International Relations 12(2): 161–188.

- GROSS, Kimberly–ADAY, Sean és BREWER, Paul R. (2004): *A Panel Study of Media Effects on Political and Social Trust after September 11, 2001*, The Harvard International Journal of Press/Politics 9(4): 49–73.
- GYÓRFFY, Dóra (2013): *Institutional Trust and Economic Policy: Lessons from the History of the Euro*, Budapest, Central European University Press.
- HETHERINGTON, Marc J. (1998): *The Political Relevance of Political Trust*, American Political Science Review 92(4): 791.
- HETHERINGTON, Marc J. (2005): *Why Trust Matters: Declining Political Trust and the Demise of American Liberalism*, Princeton NJ, Princeton University Press.
- HIBBING, John R.–PATTERSON, Samuel C. (1994): *Public Trust in the New Parliaments of Central and Eastern Europe*, Political Studies 42(4): 570–592.
- HOOGHE, Mark (2011): *Why There Is Basically Only One Form of Political Trust*, British Journal of Politics and International Relations 13(2): 269–275.
- HOOX, Joop (2010): *Multilevel Analysis: Techniques and Applications*. Second edition, New York, Routledge.
- INGLEHART, Ronald (1999): *Trust, Well-Being and Democracy in Democracy and Trust*, edited by Mark E. WARREN, Cambridge, Cambridge University Press, 88–120.
- INGLEHART, Ronald (2006): *East European Value Systems in Global Perspective*, in Hans-Dieter KLINGEMANN, Dieter FUCHS and Jan ZIELONKA (eds): *Democracy and Political Culture in Eastern Europe*, New York, Routledge, 67–84.
- JONES, Michael P. (1996): *Indicator and Stratification Methods for Missing Explanatory Variables in Multiple Linear Regression*, Journal of the American Statistical Association 91(433): 222–230.
- KAASA, Anneli–PARTS, Eve (2008): *Individual-Level Determinants of Social Capital in Europe Differences between Country Groups*, Acta Sociologica 51(2): 145–168.
- KEELE, Luke (2007): *Social Capital and the Dynamics of Trust in Government*, American Journal of Political Science 51(2): 241–254.
- KINDER, Donald R.–KIEWIET, D. Roderick (1979): *Economic Discontent and Political Behavior: The Role of Personal Grievances and Collective Economic Judgments in Congressional Voting*, American Journal of Political Science 23(3): 495–527.
- KNACK, Stephen–KEEFER, Philip (1997): *Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation*, The Quarterly Journal of Economics 112(4): 1251–1288.
- KORNAI, János–ROSE-ACKERMAN, Susan (2004): *Building a Trustworthy State in Post-Socialist Transition*, New York, Palgrave Macmillan.
- KUNIOKA, Todd–WOLLER, Gary M. (1999): *In (a) Democracy We Trust: Social and Economic Determinants of Support for Democratic Procedures in Central and Eastern Europe*, Journal of Socio-Economics 28(5): 577–596.
- LEVI, Margaret–STOKER, Laura (2000): *Political Trust and Trustworthiness*, Annual Review of Political Science 3 (June 2000): 475–507.
- LEWIS-BECK, Michael S. (1990): *Economics and Elections: The Major Western Democracies*, Ann Arbor MI: University of Michigan Press.
- LIEBERMAN, Evan S. (2007): *Ethnic Politics, Risk, and Policy-Making. A Cross-National Statistical Analysis of Government Responses to HIV/AIDS*, Comparative Political Studies 40(12): 1407–1432.

- LOVELESS, Matthew–WHITEFIELD, Stephen (2011): *Being Unequal and Seeing Inequality: Explaining the Political Significance of Social Inequality in New Market Democracies*, European Journal of Political Research 50(2): 239–266.
- LÜHISTE, Kadri (2006): *Explaining Trust in Political Institutions: Some Illustrations from the Baltic States*, Communist and Post-Communist Studies 39(4): 475–496.
- LYONS, Pat (2013): *Impact of Salience on Differential Trust across Political Institutions in the Czech Republic*, Sociologický časopis/Czech Sociological Review 49(3): 347–374.
- MARIEN, Sofie (2011a): *Measuring Political Trust across Time and Space*, in Sonja ZMERLI and Mark HOOGHE (eds.): *Political Trust. Why Context Matters*, Colchester, ECPR Press, 13–46.
- MARIEN, Sofie (2011b): *The Effect of Electoral Outcomes on Political Trust: A Multi-level Analysis of 23 Countries*, Electoral Studies 30(4): 712–726.
- MCALLISTER, Ian (1999): *The Economic Performance of Governments*, in: NORRIS, Pippa (ed.): *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*, New York, Oxford University Press, 188–203.
- MCINTOSH, Mary E. et. al (1994): *Publics Meet Market Democracy in Central and East Europe, 1991–1993*, Slavic Review 53(2): 483–512.
- MISHLER, William–ROSE, Richard (1997): *Trust, Distrust and Skepticism: Popular Evaluations of Civil and Political Institutions in Post-Communist Societies*, The Journal of Politics 59(2): 418–451.
- MISHLER, William–ROSE, Richard (2001): *What Are the Origins of Political Trust? Testing Institutional and Cultural Theories in Post-Communist Societies*, Comparative Political Studies 34(1): 30–62.
- MISHLER, William–ROSE, Richard (2002): *Learning and Re-Learning Regime Support: The Dynamics of Post-Communist Regimes*, European Journal of Political Research 41(1): 5–36.
- PARKER, Suzanne L.–PARKER, Glenn R. (1993): *Why Do We Trust Our Congressman? The Journal of Politics 55(2): 442–453.*
- REDMOND, Gerry–SCHNEPF, Sylke Viola–SUHRCKE, Marc (2002): *Attitudes to Inequality after Ten Years of Transition*, Florence, UNICEF Innocenti Research Centre. Retrieved 6 May 2014. <http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/iwp88.pdf>, letöltve: 2015. november 20.
- ROHRSCHEIDER, Robert–SCHMITT-BECK, Rüdiger (2002): *Trust in Democratic Institutions in Germany: Theory and Evidence Ten Years After Unification*, German Politics 11(3): 35–58.
- ROSE-ACKERMAN, Susan (2001): *Trust and Honesty in Post-Socialist Societies*, Kyklos 54(2–3): 415–443.
- SCHOLZ, John T. (1998): *Trust, Taxes, and Compliance*, in Valerie BRAITHWAITE and Margaret LEVI (eds.): *Trust and Governance*, New York, Russell Sage Foundation, 135–166.
- SCHOON, Ingrid–CHENG, Helen (2011): *Determinants of Political Trust: A Lifetime Learning Model*, Developmental Psychology 47(3): 619–631.
- SZIVÓS Péter–RUDAS Tamás–TÓTH István György (1998): *Társzim 97 mikroszimulációs modell az adók és támogatások hatásvizsgálatára*, Budapest, TÁRKI.

- SZTOMPKA, Piotr (1999): *Trust: A Sociological Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- TYLER, Tom R. (2006): *Psychological Perspectives on Legitimacy and Legitimation*, *Annual Review of Psychology* 57(January 2006): 375–400.
- TYLER, Tom R. (2011): *Why People Cooperate: The Role of Social Motivations*, Princeton NJ, Princeton University Press.
- USLANER, Eric M. (2000): *Producing and Consuming Trust*, *Political Science Quarterly* 115(4): 569–590.
- VAN BUUREN, Stef et. al. (2006): *Fully Conditional Specification in Multivariate Imputation*, *Journal of Statistical Computation and Simulation* 76(12): 1049–1064.
- VAN DER MEER, Tom (2010): *In What We Trust? A Multi-Level Study into Trust in Parliament as an Evaluation of State Characteristics*, *International Review of Administrative Sciences* 76(3): 517–536.
- WANG, Lanlan–GORDON, Peter (2011): *Trust and Institutions: A Multilevel Analysis*, *The Journal of Socio-Economics* 40(5): 583–593.
- ZMERLI, Sonja–NEWTON, Ken (2008): *Social Trust and Attitudes toward Democracy*, *Public Opinion Quarterly* 72(4): 706–724.
- ZMERLI, Sonja–NEWTON, Ken (2011): *Winners, Losers and Three Types of Trust*, in ZMERLI, Sonja – HOOGHE, Mark (eds.): *Political Trust. Why Context Matters*, Colchester, ECPR Press, 67–94.
- ZMERLI, Sonja–NEWTON, Ken–MONTERO, José Ramón (2007): *Trust in People, Confidence in Political Institutions, and Satisfaction with Democracy*, in VAN DETH, Jan W.–MONTERO, José Ramón–WESTHOLM, Anders (eds): *Citizenship and Involvement in European Democracies. A Comparative Analysis*, London, Routledge. 35–65.

A bizalom politikai meghatározottsága

Az előző fejezetben bemutatott eredmények szerint tehát Európa keleti és nyugati fele között mégiscsak vannak bizonyos különbségek az intézményi bizalom gyökereit illetően: míg tőlünk nyugatra a gazdagabb emberek jobban, a szegények pedig kevésbé bíznak az intézményekben, addig régiókban ez a különbség elmosódik. Azt is láthattuk, hogy a társadalmon belüli jövedelmi egyenlőtlenségek is másként hatnak a bizalomra: egyszerűen fogalmazva nyugaton az egyenlőtlenség növekedésével csökken a bizalom, addig régiókban ez az összefüggés nem áll fenn, és a bizalom szintje alacsonyabb annál, mint amit az egyenlőtlenség szintje indokolna. Ennek okait nem ismerjük, azonban feltehető, hogy az állammal kapcsolatos elvárások állnak a jelenség mögött. Ez pedig felveti azt a kérdést, hogy vajon az eltérő politikai kultúrák, az állampolgárok politikai attitűdjei és elvárásai miként alakítják a bizalom mintázatait.

Az alábbiakban a politikai attitűdök és elvárások, valamint a bizalom összefüggésének egy sajátos mozzanatával foglalkozunk. Azt a kérdést vetjük fel, hogy vajon átpolitizáltabb-e az intézményi bizalom Európa keleti felében. A feltevés többször megjelent a szakirodalomban, anélkül, hogy tesztelték volna. Mishler és Rose (1997) például úgy érvelt, hogy Kelet-Európában az emberek nem képesek az intézmények teljesítményét külön-külön értékelni, mert a politika és az ország állapotára vonatkozó általános értékelő keret alapján alakítják ki bizalom-attitűdjüket az állami intézmények felé. Marien (2011) felfutése szerint a régióban tapasztalható viszonylag alacsony bizalomszintnek az oka az, hogy az állampolgároknak alapvetően gyanakvó, távolságtartó a viszonya az államhoz, mert a politikáról általában rossz a véleményük, korruptnak tartják. Ezek a megfogalmazások tehát azt sugallják, hogy Európa keleti felében a politikáról alkotott általános attitűd határozná meg az egyes intézményekhez való viszonyulást, valamint, hogy ez az általános attitűd inkább elutasító, gyanakvó. Easton (Easton, 1965) fogalmához visszanyúlva tehát azt mondhatjuk, hogy a rendszer általános („diffúz”) támogatása alacsony – ami nem zárja ki azt, hogy a rendszer egyes elemeinek adott specifikus támogatás viszont jelentősebb lehet, jóllehet igen instabil módon. A kormány, a politikai vezetés időről időre jelentős bizalmat látszik élvezni, és ez magával húzza a többi állami intézménybe vetett bizalmat is. Ez némileg ellentmond Marien tézisének (amennyiben az államról alkotott negatív ítélet nem jelent teljes kiábrándultságot és legalábbis bizonyos keretek között változtatható), és megerősíteni látszik Mishler és Rose állítását.

Az intézményi bizalom átpolitizáltságának hipotézise tehát azt fogalmazza meg, hogy az emberek nem „saját jogon” értékelik az egyes intézményeket, hanem bizalmukat nagymértékben a politikáról alkotott általános véleményük kondicionálja, amelyet azonban jelentősen befolyásolnak a politikai események, jelesül például a választások. Az alábbi-

akban pontosítjuk a feltevést, majd a European Social Survey adatai alapján empirikusan teszteljük azt.

Bizalom és legitimitás Kelet- és Közép-Európában

A bizalommal foglalkozó szakirodalom többnyire a bizalom csökkenése vagy alacsony szintje miatt aggódik (Hetherington, 2005; Norris, 1999; Putnam, 2000; Uslaner, 2000). Az aggodalom még hangsúlyosabban jelenik meg az új(abb) demokráciák, mint például a közép- és kelet-európai országokkal kapcsolatban, ahol az intézmények iránti alacsony bizalomszint a feltételezések szerint a demokratikus rendszer legitimációs problémáival függ össze (Kornai és Rose-Ackerman 2004; Rose-Ackerman 2001; Sztompka, 1999). Annak idején Claus Offe a kelet- és közép-európai rendszerváltás kudarcát jövendölte arra hivatkozva, hogy a gazdasági átalakulás, a jólét csökkenésének nehézségei aláássák majd a demokratikus intézmények legitimitását, és a demokratizálódást is vissza fogják fordítani (Offe, 1994:15). A legitimitás összetett fogalom, és empirikusan nehezen vizsgálható (Boda, 2009). Ám a bizalom attitűdje értelmezhető úgy, mint a legitimitás mércéje (Tyler, 1990). Ha tehát az intézmények iránti bizalom alacsony és csökkenő tendenciát mutat, az a rendszer legitimációs problémáira utalhat.

Easton (1965) klasszikus művében úgy érvel, hogy minden politikai rendszernek szüksége van az állampolgárok felől érkező általános, vagy „diffúz” támogatásra ahhoz, hogy működni tudjon. Ez a diffúz támogatás a rendszer egészének szól, és tulajdonképpen nem más, mint a rendszer működésébe vetett bizalom, illetve a rendszer legitimitása (Easton, 1975). Ám Easton ezt megkülönböztette az egyes intézményeknek, illetve az éppen hatalmon lévő (inkumbens) politikusoknak szóló „specifikus” támogatástól, amely szerinte az intézmények/politikusok teljesítményének, vagy az ezzel kapcsolatos percepciók, várakozások függvénye. A rendszer egészének lehet viszonylag magas a támogatottsága, ám azon belül az állampolgárok kevésbé bíznak egyes intézményekben, esetleg elvesztik a bizalmukat az éppen regnáló kormányban. Bár Easton ezzel az eshetőséggel nem foglalkozik, de mindez feltehetőleg fordítva is előfordulhat: az alacsony általános legitimitás nem zárja ki, hogy bizonyos intézmények (mondjuk a bíróságok vagy a hadsereg), vagy az éppen kormányzó politikus, esetleg párt relatíve magas legitimitációval rendelkezzen.

Tegyük hozzá, hogy Easton a bizalmat és a legitimitást a diffúz támogatás jelenségéhez sorolja. Szerinte a specifikus támogatás elsősorban a teljesítménnyel, illetve az inkumbensekkel vagy az intézményekkel kapcsolatos elégedettség függvénye. Ugyanakkor ő is elismeri, hogy a diffúz és a specifikus támogatást empirikusan nehéz egymástól elválasztani (Easton, 1975). A magunk részéről úgy véljük, hogy a közvélemény-kutatások által mért bizalom mindkettőt magába foglalja: ha valaki a bizalmát fejezi ki például a kormány iránt, abban feltehetően benne van a kormány mint demokratikus politikai intézmény iránti bizalom, de az is, hogy az éppen regnáló politikai erőről vagy az adott intézményről mi az illető véleménye. Ezzel a kiegészítéssel úgy véljük, hogy Easton fogalmai alkalmasak lehetnek a kelet- és közép-európai (KKE) országok elemzésére.

A szakirodalom jelentős részével egyetértve úgy gondoljuk, hogy a legitimitás a KKE országokban alacsony, amit Easton fogalmaival úgy lehet kifejezni, hogy a diffúz támogatás gyenge. Ez azonban nem zárja ki, hogy a specifikus támogatás adott esetben magas



1. ábra. Az intézményi bizalom alakulása Magyarországon, 1995–2014.

(Azok százalékos aránya a válaszadókön belül, akik az országgyűlésbe, a kormányba, a pártokba, a bíróságokba és a rendőrségbe 1–4-es skálán 3-as vagy 4-es értéket adtak, ahol 1– egyáltalán nem bízom, 4 – teljes mértékben megbízom.) Forrás: Medián.¹

legyen. Ezt illusztrálja az 1. ábra, amely néhány magyarországi állami intézmény (kormány, országgyűlés, pártok, bíróságok, rendőrség) összesített bizalom-indexének alakulását mutatja 1995 és 2014 között. Egyrészt megfigyelhető, hogy az intézményekbe vetett bizalom ugyan lassú, de tendenciaszerű csökkenést mutat: a kilencvenes években átlagosan magasabb volt a bizalomszint, mint az utóbbi 5-10 évben. Másrészt feltűnő az index jelentős, és periodikusan ismétlődő változása: két választás között az értéke csökken, majd a választások környékén megnő. Mintha az emberek nem bíznának az államban, ám a választások környékén mégiscsak felerősödne bennük a remény, hogy kedvező változás következik, és ez megnöveli az intézmények iránti bizalmukat is.

Az ábráról le lehet olvasni a növekvő legitimációs problémák jeleit, hiszen a bizalom szintje tendenciaszerűen egy lassú csökkenést mutat. Ugyanakkor ellentmond Marien (2011) tézisének, amennyiben az alacsony bizalom nincs kőbe vésve: a bizalomra vonatkozóan sokkal inkább mondhatjuk, hogy volatilis – egyszer fent, egyszer lent, ahogyan ezt korábban is kimutattuk (Boda–Medve-Bálint, 2012). Ez alátámaszthatja a „diffúz támogatás” hiányát vagy instabil voltát, ám nem zárja ki a „specifikus támogatás” meglétét (vagy inkább újabb és újabb fellángolását) a kormány és a politikai vezetés iránt. Nem szükségszerű azonban, hogy a volatilitást a politika magyarázza: lehet, hogy a kelet-európai országokban a gazdasági és politikai átalakulás miatt nagyobb léptékű változások zajlanak, mint Nyugat-Európa stabil kapitalista demokráciáiban, és mondjuk a gazdasági

¹ Az adatok összesítéséért és az ábra elkészítéséért köszönettel tartozunk Micsinai Istvánnak.

sikerek és problémák rángatják magukkal a bizalmi attitűdöket is. Az 1. ábra azonban azt sugallja, hogy bizony a politikáé a főszerep – kérdés, hogy ez csak Magyarországra, vagy a régió egészére igaz-e.

Hipotézisünk tehát az, hogy az egész kelet- és közép-európai térségben érvényesül a politika bizalomformáló hatása, még hozzá jobban, mint a régi demokráciákban. Feltevésünket az alábbi két hipotézisben fogalmaztuk meg:

(H1) Az intézményi bizalmat Kelet- és Közép-Európában befolyásolják az országos választások.

A választások ugyanis a változás, és ezzel a javulás reményét hozzák el. Ha az intézményekbe vetett bizalom átpolitizált, akkor önmagában a választás ténye hatással lehet a bizalom szintjére.

(H2) Kelet- és Közép-Európában a pártpreferencia jobban hat az intézményi bizalomra, mint a nyugat-európai országokban.

Bár a választások önmagukban megnövelhetik a specifikus támogatás mértékét, az intézmények átpolitizáltsága azt is jelentheti, hogy a választásokon győztes párt hívei jobban bíznak az állami intézményekben.

Az első hipotézis tesztelése: adatok és elemzési módszer

Annak érdekében, hogy alaposabban megvizsgálhassuk a politizálódására vonatkozó első hipotézisünket, egy jelentős politikai esemény intézményi bizalomra gyakorolt hatását (vagy éppen annak hiányát) kell görcső alá vennünk Közép-Kelet- és Nyugat-Európában egyaránt. Feltevésünk szerint az országos választások (legyenek azok akár parlamenti, akár elnökválasztások) majdhogynem egy természetes kísérlet elvégzésének lehetőségét rejtik: a közvetlenül a választások előtt és után mért bizalomszintek összehasonlítása megmutatja, hogy a választások vajon befolyásolják-e az intézményi bizalom szintjét. Ha az (át)politizálódás felvetése helyes, akkor a választások statisztikailag szignifikáns módon változtatják meg a bizalomszintet Kelet-Közép-Európában, azonban nincs hatásuk rá Nyugat-Európában. Másképpen megfogalmazva, a választások előtti és utáni átlagos intézményi bizalom szintje nyugaton statisztikai értelemben nem fog különbözni, míg keleten igen.

Az ESS eddigi hullámai során hét olyan alkalom volt, amikor egy résztvevő országban országos választásokat tartottak az adatfelvétel idején. Ebben a hét esetben tehát a választásokat csoportosítani lehet aszerint, hogy a választások előtt vagy után feleltek-e az ESS kérdőívre. Ezek közül kettő keleti-európai (Észtország és Szlovénia), míg négy nyugat-európai állam (Görögország, Írország, Hollandia és Portugália). Portugália az egyetlen, amelyik kétszer is szerepel a sorban, mert a 2005-ös portugál parlamenti és a 2011-es köztársasági elnöki választásokat is az ESS adatfelvétel idején tartották.

Amennyiben feltevésünk helytálló, akkor a választások előtti és utáni intézményi bizalomszintek közötti különbség csak a közép- és kelet-európai országokban lesz statisztikai értelemben szignifikáns. Ahhoz, hogy a hipotézist empirikusan is teszteljük, többváltozós variancia-analízist (Multivariate Analysis of Variance, MANOVA) végeztünk mindegyik, fent kiválasztott ország adatain. Több egyváltozós teszt helyett mind konceptuális, mind pedig módszertani szempontból ezt az eljárást tartottuk megfelelőnek.

Először is azt állítjuk, hogy az átpolitizálódás következtében Kelet-Közép-Európában az országos választások kimutathatóan befolyásolják az intézményi bizalom szintjét, elmentében Nyugat-Európával, ahol ez a hatás nem jelentkezik. Tehát elsődleges szándékunk, hogy az intézményi bizalomról mint általános fogalomról és nem pedig annak egy-egy jól elkülöníthető indikátoráról vonjunk le következtetéseket mind a kontinens keleti, mind a nyugati felére vonatkozóan. A MANOVA éppen olyan esetekben alkalmazható, amikor azt kell megállapítani, hogy adott csoportok egymással korreláló és egy közös fogalmi keretben értelmezhető változók kombinációját tekintve különböznek-e egymástól vagy sem (Stevens, 2009).

Módszertani szempontból is indokolt a MANOVA használata, ugyanis az intézményi bizalom indikátorain külön elvégzett egyváltozós tesztek növelik annak esélyét, hogy szignifikáns összefüggést találunk akkor is, ha a valóságban nincs semmilyen hatás a populációban. Másképpen fogalmazva, a sorban egymás után elvégzett egyváltozós tesztek az úgynevezett elsőfajú hiba lehetőségét hordozzák magukban, míg a MANOVA ezt kiküszöböli. Továbbá, az egyváltozós tesztekkel összehasonlítva a MANOVA sokkal hatékonyabb olyankor, amikor a csoportok közötti különbségek nem egyetlen változónak, hanem több változó kombinációjának tudhatók be. Miután az intézményi bizalmat több, egymással erősen korreláló indikátorral igyekszünk mérni, valószínűsíthető, hogy a választások előtti és utáni általános bizalom szintje fog különbözni a mintákban, amely hatást éppen ezeknek az indikátoroknak az összessége ragad meg. Mindent egybevetve, a MANOVA tűnt a legjobb módszernek ahhoz, hogy hipotézisünket teszteljük. Mielőtt az eredmények ismertetésére térnénk át, röviden bemutatjuk a hét kiválasztott országos választás körülményeit.

A kiválasztott hét eset rövid ismertetése

A 2002. évi szlovén köztársasági elnökválasztás első fordulóját november 10-én tartották, vagyis az ESS adatfelvétel során a választás előtti mintába került válaszadókat e dátum előtt interjúvolták meg. Az első fordulóban a kilenc jelölt egyike sem szerzett abszolút többséget, ezért decemberben újabb választási forduló kellett tartani, amelyből Janez Drnovšek került ki győztesen, aki az elnökválasztásig miniszterelnöki tisztséget töltött be. Noha a szlovén köztársasági elnöknek csupán korlátozott jogkörei vannak, a választási kampány komoly médiaérdeklődést váltott ki, és a választói részvétel is mindkét körben magas volt (72 százalék az első és 65 százalék a második fordulóban).

Szlovénia mellett Észtország a másik olyan kelet-közép-európai állam, amelyben egy ESS adatfelvétel választási időszakra esett: a 2007. évi észt parlamenti választásokra március 4-én került sor. Ennek eredményeként Andrus Asip miniszterelnöknek és jobbközép Reform Pártjának a választók újra bizalmat szavaztak. Habár a választások után új kormánykoalíció alakult, a miniszterelnök pártja ebben nem csak megőrizte, hanem meg is erősítette addigi vezető szerepét.

A nyugat-európai esetekre térve, a 2007. évi ír parlamenti választásokat május 24-én tartották, miután Bertie Ahern miniszterelnök április végén kezdeményezte a parlament feloszlását. A közvélemény-kutatások nem tudták előre jelezni, hogy vajon a kormánypártok képesek lesznek-e megőrizni parlamenti többségüket, vagy a Fine Gail párt vezet-

te ellenzék lesz a befutó. Végül Bertie Ahern megtarthatta miniszterelnöki pozícióját és pártja, a Fianna Fáil alakított ismét kormányt koalícióban a zöldekkel.

A 2006. évi holland országgyűlési választásokra november 22-én került sor, miután Jan Peter Balkenende miniszterelnök lemondott azt követően, hogy egyik koalíciós partnere visszavonta kormányának támogatását. Ennek ellenére a választások Balkenende és kereszténydemokrata pártja sikerét hozták: ő megtarthatta a miniszterelnöki széket és az új kormányban is a kereszténydemokraták váltak a vezető erővé.

2011. január 23-án Portugália új köztársasági elnököt választott, egész pontosan a választások az addigi elnök, Aníbal Cavaco Silva elsőprő győzelmét hozták. A választási részvétel nem érte el az 50 százalékot, vagyis nem sikerült meggyőzően mozgósítani a választókat. Nem úgy, mint pár évvel korábban, 2005. február 20-án, amikor parlamenti választásokat tartottak Portugáliában azt követően, hogy Jorge Sampaio akkori köztársasági elnök a jobbközép kormány keltette nagyfokú politikai bizonytalanság miatt feloszlatta a parlamentet. A választások eredményeként a szocialista párt szerzett abszolút többséget és az addigi jobboldali kormány súlyos vereséget szenvedett.

Végül, de nem utolsósorban, Görögországban 2009. október 4-én rendkívüli parlamenti választásokat tartottak, miután a parlament szeptemberben feloszlatta önmagát. A szavazás a regnáló miniszterelnök, Kostas Karamanlis és pártja, az Új Demokrácia történelmi vereségét eredményezte. Az új miniszterelnök a balközép PASOK vezetője, Jeórjiosz Papandreu lett.

Összefoglalva, a fentiek közül három esetben (Észtország, Írország és Hollandia) az országgyűlési választások az addigi kormánypártok sikerét hozták. Ami a köztársasági elnökválasztásokat illeti, Portugáliában a regnáló köztársasági elnököt választották újra, míg Szlovéniában a miniszterelnök avanszált köztársasági elnöki pozícióba. Csak két esetben hoztak a választások politikai változást, a portugál és a görög parlamenti választások voltak ilyenek. Fontos megjegyezni, hogy az ESS adatfelvétel során a választásokon kívül egyetlen más olyan esemény sem történt egyik országban sem, amely az intézményekbe vetett bizalomra hatással lehetett. Tehát amennyiben a választások előtti és utáni mintákban szignifikáns különbséget találunk az intézményi bizalom szintjében, azt nagy valószínűséggel maguk a választások válthatták ki, miután semmilyen más esemény nem indokolná a különbségeket.

Ahogy a 2007. évi észt parlamenti választások, úgy a 2007. évi ír és a 2006. évi holland választások sem eredményeztek kormányváltást, ezért ezekben az esetekben azt várjuk, hogy a választások előtti és utáni intézményi bizalom szintje hasonló lesz, hacsak nem érvényesül a politizálódás tényezője. Ebben a tekintetben a 2002. évi szlovén köztársasági elnökválasztás első fordulója, melyen egyik jelölt sem szerzett abszolút többséget, a legkevésbé valószínű eset arra, hogy az intézményi bizalom politizálódásának jeleit mutassa: mivel a szlovén köztársasági elnök jogköre erősen korlátozott, az elnökválasztás jóval kisebb politikai jelentőségű, mint egy parlamenti választás. Ugyanez vonatkozik a 2011. évi portugál köztársasági elnökválasztásra, amelyen a körülmények a szlovénhoz hasonlóak voltak. Ugyanakkor a 2005. évi portugál és a 2009. évi görög országgyűlési választások politikailag túlfűtött közegben zajlottak le, melynek során mindkét országban az addigi ellenzék elsőprő győzelmet aratott a kormányzó pártok felett. Vagyis ebben a két esetben a leginkább valószínűsíthető az intézményi bizalom politizálódása, azaz a választásoknak a bizalmi szintre leginkább e két esetben lehetett hatása.

A MANOVA eredményei

Elemzésünkbe három bizalom-indikátort vontunk be: a parlamentbe, a jogrendszerbe és a rendőrségbe vetett bizalom mutatóit. A pártokba vetett bizalmat azért hagytuk figyelmen kívül, mert a választások várhatóan eleve jelentősen érintik az ilyen erőteljesen politikai jellegű intézmények iránt táplált közbizalmat, míg a többi, kevésbé markáns politikai vonásokkal bíró (parlament) vagy nem elsősorban politikai jellegű (jogrendszer, rendőrség) intézményeknél ennek kisebb a jelentősége, amennyiben persze elenyésző mértékű a közbizalom átpolitizálódása. Más szóval, ha a politizálódás valóban befolyásolja az intézményekbe vetett bizalmat, akkor a választások hatását ki kell tudnunk mutatni a fenti három, kisebb politikai töltettel bíró intézményi bizalom-indikátoron is, melyek együttesen megbízhatóan mérik az általános közbizalmat.²

Az 1. táblázat mindegyik mutatóra nézve bemutatja a választások előtti és utáni minták átlagos intézményi bizalomszintjét és összefoglalja a MANOVA eredményeit. Az észt, szlovén, portugál és görög parlamenti választások előtt mindegyik intézményi bizalom-indikátor értéke magasabb volt a választások utáni mintában, míg a 2011-es portugál elnökválasztásokat követően a közbizalom a választások előtti szinthez képest alacsonyabb értéket vett fel. Az ír és a holland mintákon azonban semmilyen szabályszerű növekedés, sem csökkenés nem figyelhető meg. A kérdés most már csak az, hogy vajon a választások előtti és utáni bizalom-értékekben mutatkozó különbségek statisztikailag szignifikánsak-e.

Ahogy a többváltozós teszt megmutatja, csak a két kelet-közép-európai ország mintáján, vagyis Észtországban és Szlovéniában jelentkezik statisztikai értelemben is szignifikáns különbség a választások előtti és utáni bizalom-mutatókban, míg az összes többi mintában jelentkező különbség nem szignifikáns a 95 százalékos konfidencia szinten. Másképpen fogalmazva, a választások előtti és azt követő intézményi bizalom értéke Észtországban és Szlovéniában szignifikánsan különbözött egymástól, ellentétben a többi, nyugat-európai országgal. Míg egyáltalán nem meglepő, hogy a holland és az ír parlamenti, valamint a portugál köztársasági elnökválasztás nem idézett elő változást a közbizalomban, addig igencsak váratlannak mondható, hogy a jelentős belpolitikai fordulatot hozó 2009. évi görög és a 2005. évi portugál választások nem fejtettek ki semmilyen hatást a közbizalomra.

² Azt, hogy a három indikátor, vagyis a parlamentbe, a jogrendszerbe és a rendőrségbe vetett bizalom együttesen mennyire megbízhatóan méri az általános intézményi bizalmat, Cronbach-alfa tesztet alkalmaztunk eldönteni. Minden egyes választás előtti és utáni mintában ennek a három mutatónak a Cronbach-alfa értéke 0,7 felett volt, ami azt jelzi, hogy az intézményi bizalomnak megbízható indikátorai.

1. táblázat: A többváltozós variancia-analízis (MANOVA) eredményei

	Választás		Minta elemszám		Parlamentbe vetett bizalom átlagértéke		Jogrendszerbe vetett bizalom átlagértéke		Rendőrségbe vetett bizalom átlagértéke		MANOVA			
	választás típusa	év	választás előtt	választás után	választás előtt	választás után	választás előtt	választás után	választás előtt	választás után	F	Wilks λ	Szig.	Parciális η^2
Észtország	parl.	2007	1180	179	4,47	5,19	5,08	5,69	5,48	6,08	5,605 (3, 1355)	,988	,001	,012
Szlovénia	elnök	2002	1088	274	3,94	4,41	4,17	4,66	4,83	5,00	3,593 (3, 1358)	,992	,013	,008
Írország	parl.	2007	1417	245	4,79	4,68	4,94	4,89	6,15	6,24	0,418 (3, 1658)	,999	,740	,001
Hollandia	parl.	2006	1141	696	5,29	5,29	5,72	5,68	6,24	6,07	1,662 (3, 1833)	,997	,173	,003
Portugália	elnök	2011	889	1102	3,03	2,87	3,51	3,36	5,10	5,07	1,067 (3, 1987)	,998	,362	,002
Portugália	parl.	2005	1465	464	3,61	3,92	3,85	4,12	4,97	5,10	2,488 (3, 1925)	,996	,059	,004
Görögország	parl.	2009	1565	481	3,53	3,73	4,68	4,93	4,78	5,10	1,839 (3, 2042)	,997	,138	,003

Figyő változók: parlamentbe vetett bizalom, jogrendszerbe vetett bizalom, rendőrségbe vetett bizalom

A kovariancia mátrixok együtjárásának feltétele kettőt kivéve minden esetben teljesült. A 2006. évi holland parlamenti választások esetén a Box M értéke szignifikáns volt ($p=0,023$). Azonban, a nagyobb elemszámú csoport (ebben az esetben a választás előtti minta) kisebb variancia és kovariancia értékeket mutatott, mint a választások utáni, kisebb elemszámú minta. Ilyen esetekben a MANOVA nem konzervatív, vagyis nagyobb eséllyel lesz szignifikáns akkor is, ha a valóságban nincs különbség a vizsgált csoportok átlagértékei között. Pontosán emiatt tekinthető a holland esetben kapott nem szignifikáns eredmény robusztusnak és megbízhatónak. A 2009-es görög mintán a Box M mutató úgyszintén szignifikáns volt ($p=0,043$), viszont ez az eset nagyon hasonlít a hollandiá: a nagyobb (választások előtti) minta kisebb variancia és kovariancia értékekkel bír, ami azt vonja maga után, hogy a MANOVA nagyobb valószínűséggel produkál szignifikáns eredményt. Tehát a görög mintán kapott nem szignifikáns MANOVA a hollandhoz hasonlóan robusztusnak tekinthető.

Viszont éppen ezek az összefüggések támasztják alá hipotézisünket: csak a két kelet-közép-európai országban mutatható ki az intézményi bizalom átpolitizálódása, ráadásul két olyan választás környezetében, amelytől a legkevésbé lett volna várható, hogy a közbizalomra is hatást gyakoroljon. Ezzel szemben az általános bizalom-szintre előzetesen legnagyobb befolyással vélt görög és portugál parlamenti választások után nem mutatkoztak az intézményi bizalom politizálódásának jelei. Emiatt az a feltevésünk, hogy Nyugat-Európához viszonyítva az intézményi bizalom Kelet-Közép-Európában sokkal inkább politikai jelleget ölt, igazolódni látszik.

Ahhoz, hogy megállapítsuk, hogy vajon melyik intézményi bizalom-indikátor járult hozzá a választások előtti és utáni általános bizalomszint különbözőségéhez az észt és a szlovén esetben, a többváltozós variancia-analízist t-tesztekkel egészítettük ki Bonferroni korrekciót alkalmazva.³ Ahogy már említettük, az észt esetben minden választás utáni intézményi bizalom mutató magasabb értéket vett fel a választás előtti állapothoz képest. Ezek a különbségek mind a három változó esetében szignifikánsnak bizonyultak (parlamentbe vetett bizalom $t(1422) = -3,82$ $p < 0,001$; jogrendszerbe vetett bizalom $t(1404) = -3,33$ $p < 0,001$; rendőrségbe vetett bizalom $t(1448) = -2,944$ $p < 0,05$). Ugyanakkor a mintaátlagok közötti különbségek mértéke csupán kis hatásmagyságról árulkodik, hiszen a hatásmagyság (r) 0,08 és 0,10 közötti értékeket mutatott. Az észthez hasonlóan a szlovén esetben is mind a három bizalom indikátor magasabb volt a választások után, mint annak előtte. Viszont itt csak a parlamentbe ($t(1398) = -3,03$ $p < 0,001$) és a jogrendszerbe ($t(1396) = -2,597$ $p < 0,05$) vetett bizalom mintaátlagai különböztek egymástól szignifikánsan, a rendőrségbe vetett bizalom választások utáni enyhe növekedése nem bizonyult annak ($t(1423) = -0,976$ $p > 0,1$). A hatásmagyság mindkét egymástól szignifikánsan különböző minta esetén alacsony volt ($r = 0,08$ a parlament és $r = 0,07$ a jogrendszer esetében).

A második hipotézis tesztelése: adatok

Második hipotézisünk szerint Közép- és Kelet-Európában az intézményekbe vetett bizalom nagyobb mértékben függ a politikai preferenciáktól, mint Nyugat-Európában. A szakirodalom empirikus elemzéseire hagyatkozva praktikusán ez azt jelentené, hogy a közép- és kelet-európai, az aktuális kormánypártokhoz húzó emberek jobban bíznak az intézményekben, mint szintén a kormányzó pártokkal szimpatizáló nyugati társaik. Ezt a hipotézist szintén a European Social Survey (ESS) segítségével, a 2012. évi adatokon igyekeztünk megvizsgálni.

Az ESS vonatkozó felmérésében összesen huszonkilenc ország vett részt, és ezek közül huszonhetet vontunk be elemzésünkbe. Hollandiát azért kellett kihagynunk, mert az adatfelvétel során parlamenti választásokra került sor az országban, így pont a kulcsváltozónk, a kormánypárti szavazó szempontjából nem lehetett egyetlen választásra vonatkozóan elkülöníteni a válaszadókat. Izraelt pedig azért hagytuk ki, mert egyik vizsgálatba

³ Annak érdekében, hogy az elsőfajú hiba elkövetésének összesített arányát a t-tesztek esetében se vigyük a 95 százalékos konfidencia szint alá, minden t-tesztre 0,0167-es α értéket határoztunk meg. Minden egyes t-tesztre teljesült a szórások homogenitásának feltétele.

bevont országcsoporthoz sem tartozik. A mintába tehát tizenkét közép- és kelet-európai és tizenöt nyugat-európai ország került be.⁴

A független változónk egy olyan intézményi bizalom-index, amely a parlamentbe, a pártokba, a jogrendszerbe és a rendőrségbe vetett bizalomra adott érvényes kérdések egyszerű számtani átlaga. Az index így egyaránt tartalmaz politikai jellegű és jóval kevésbé átpolitizált állami intézményeket is, ezáltal megfelelően tükrözi az általános intézményi bizalom szintjét. A négy bizalmi mutató Cronbach-alfa értéke 0,87, amely jelzi, hogy ugyanannak a háttérkonceptciónak, esetünkben az intézményi bizalomnak a különböző aspektusait méri.

A magyarázó változók sorába a kormánypárti szavazó került elsőként, amely egy kétértékű indikátor, és azt mutatja meg, hogy a válaszadó olyan párttal szimpatizál-e, amely az előző parlamenti választásokat követően bekerült a kormánykoalícióba vagy sem. Ehhez az ESS pártpreferenciára vonatkozó kérdéseit országonként átkódoltuk annak megfelelően, hogy az adatfelvétel előtti választásokon mely pártok kerültek hatalomra, majd az adatokat egyetlen mutatóba összesítettük. Kormánypárti szavazóként azokat a válaszadókat azonosítottuk, akiknek kinyilvánított pártpreferenciája valamelyik kormányzó pártra vonatkozott. Az összes többi válaszadót, tehát azokat is, akik ellenzéki pártra szavaztak és azokat is, akik nem árulták el pártszimpátiájukat, tekintettük a kontrollcsoportnak.⁵

A többi egyéni szintű magyarázó változó közé,⁶ összhangban a korábbi kutatásokban az intézményi bizalommal kapcsolatba hozott tényezőkkel, felvettük azt, hogy a válaszadó szavazott-e az előző választáson, hogy mennyire érdekli a politika, mennyire bízik embertársaiban, mennyire boldog és elégedett az életével, mennyire társaságkedvelő, mennyire vallásos, és hogy milyen mértékben elégedett a gazdasági helyzettel. További független változóként szerepeltettük a modellekben az egyén anyagi helyzetének szubjektív értékelését, a válaszadónak olyan csoporthoz tartozását, amelyet szerinte hátrányos megkülönböztetés ér, és azt, hogy az illető érzése alapján hol helyezkedik el a társadalomban. Végezetül a társadalmi-gazdasági státuszra vonatkozó kontrollváltozók (életkor, nem, iskolai végzettség, lakhely jellege) kerültek a modellekbe.

Ami az ország szintű változókat illeti, kettőt különböztettünk meg. Az egyik egy kétértékű (dummy) mutató, ami azt jelzi, hogy a válaszadó közép- és kelet-európai (KKE) ország mintájában szerepel-e, míg a másik az ország egy főre jutó bruttó hazai terméke, ami az általános gazdasági fejlettség kézenfekvő indikátora. Habár a kettő erőteljes negatív korrelációban áll egymással,⁷ ami abból adódik, hogy a kelet-európai országok átlagos fejlettsége jóval elmarad a nyugat-európai szinttől, mi mégis megkockáztattuk azt, hogy egyszerre szerepeltessük őket a modellekben. Ennek elsődleges oka, hogy ha elkülönítve szerepeltetjük őket, akkor nem lehet megmondani, hogy a KKE dummy vajon tényleg egy sajátos, az intézményi bizalomra gyakorolt közép- és kelet-európai hatást mér-e, ami

⁴ A közép- és kelet-európai országok: Albánia, Bulgária, Csehország, Észtország, Koszovó, Lengyelország, Litvánia, Magyarország, Oroszország, Szlovákia, Szlovénia és Ukrajna. A nyugat-európai államok: Belgium, Ciprus, Dánia, Egyesült Királyság, Finnország, Franciaország, Izland, Írország, Németország, Norvégia, Olaszország, Portugália, Spanyolország, Svájc és Svédország.

⁵ A kódolást és az ehhez szükséges adatgyűjtést Patkós Veronika végezte, akinek ezúton köszönjük nagylelkű segítségét.

⁶ A változók részletes leírása a függelékben található.

⁷ Az egyéni szintű és ország szintű magyarázó változók korrelációs táblázata a függelékben található.

független a gazdasági fejlettségtől, vagy pedig a GDP hatását helyettesíti csupán. Ezzel a döntéssel felvállaltuk azt, hogy eredményeinkre hatással lesz a multikollinearitás, amely esetünkben azt jelentené, hogy egyik országszintű változó sem lesz szignifikáns a modellekben. Ha így történt volna, akkor a két mutatót külön modellekben kellett volna szerepeltetnünk, de ahogy a későbbiekben látni fogjuk, a multikollinearitás nem befolyásolta az eredményeket.⁸

A második hipotézis tesztelésére alkalmazott elemzési módszer

A második hipotézis tesztelésére többszintű modellezést használtunk, amit lehetővé tett, hogy a megfigyelési egységeink, vagyis az ESS kérdőívére felelő válaszadók országonként csoportosítottak. Ennek azért van jelentősége, mert az intézményi bizalom nem csak egyének, hanem országok között is jelentős eltéréseket mutat és az ország-szintű variancia szisztematikus, tehát nem teljes mértékben az egyéni szintű variancia függvénye. Másképpen fogalmazva, olyan statisztikai modellre van szükségünk, amely egyszerre képes figyelembe venni adataink hierarchikus szerveződését és így egyszerre becsli az egyéni- és az ország-szintű hatásokat, valamint ezek esetleges interakcióit is. Ezeknek a feltételeknek a többszintű lineáris modellek eleget tesznek, ezért mi is ezt a becslési eljárást alkalmaztuk (Hox, 2010). Az első szintet esetünkben a válaszadók jelentik, míg a második szintet, amelybe a válaszadók beágyazódnak, az országok.

A többszintű modellek melletti döntés helyességét megerősítette az országok közötti és a teljes variancia hányadosa, vagyis a csoporton belüli korrelációs együttható („*intraclass correlation coefficient*”) értéke is. Ez azt mutatja meg, hogy az intézményi bizalom teljes varianciájának mekkora hányada képződik az országok szintjén, vagyis arról ad képet, hogy mennyire homogének a megfigyelések az országokon belül. Az együttható szerint a függő változó teljes varianciájának 30,1 százaléka keletkezik az országok közötti szinten, ami meglehetősen magas arány és indokoltá teszi a többszintű lineáris regresszió alkalmazását.

Elsőként egy alapmodellt futattunk le, amely magyarázó változók nélkül csupán a tengelymetszetre ad becslést, azonban segítségével kiszámítható az előző bekezdésben közölt csoporton belüli korrelációs együttható értéke. A következő lépésben az összes egyéni változót szerepeltettük a modellben, ezt követően pedig beillesztettük a két ország-szintű változót is. Végezetül a hipotézisünk szempontjából kulcsfontosságú harmadik lépésben egy interakciót is felvettünk a modellbe, mégpedig a KKE dummy és a kormánypárti szavazó interakcióját. Ha feltevésünk helyes, akkor az interakciós hatás együtthatója szignifikáns és pozitív, ami azt jelzi, hogy a közép- és kelet-európai kormánypárti válaszadók jobban bíznak az intézményekben, mint nyugat-európai társaik.

⁸ A GDP változót logaritmikusan transzformáltuk annak érdekében, hogy normalizáljuk az eloszlását, valamint centráltuk a teljes minta átlagához, ami azt jelenti, hogy minden értékből kivontuk a mintaátlagot. Hasonlóképpen centráltuk az életkor változót is. Erre azért volt szükség, hogy a két változó esetében a nulla érték is értelmezhető legyen.

A többszintű lineáris modellek eredményei

Az 2. táblázatban foglaltuk össze a regressziós modellek eredményeit. Az 1. modell szerint a kormánypárti szavazók a teljes mintára vetítve és minden egyéb tényező változtatlanságát feltételezve valóban átlagosan nagyobb bizalmat táplálnak az intézmények iránt. Egész pontosan a nem kormánypártiakhoz képest a kormánypárti szavazók intézményi bizalmi szintje átlagosan 0,276 ponttal magasabb. A hatás bár nem számottevő, de szignifikáns. Figyelembe véve azt, hogy számos más egyéni szintű tényezőre kontrolláltunk, ez jelentős eredménynek mondható.

További szignifikáns és pozitív összefüggést mutat az intézményi bizalommal a politika iránt tanúsított érdeklődés, a társadalmi bizalom, a boldogság és az étellel való elégedettség, a vallásosság, valamint a gazdasági helyzettel való elégedettség. Minél inkább érdeklődik a válaszadó a politika iránt, minél inkább bízik embertársaiban, minél boldogabb, minél vallásosabb és minél kedvezőbben ítéli meg az általános gazdasági állapotokat, átlagosan annál magasabb az intézményi bizalom szintje. Hasonlóképpen pozitív kapcsolatot mutat a társadalomban való elhelyezkedés és az intézményi bizalom: minél magasabb státuszúnak értékeli magát a válaszadó, annál jobban bízik az intézményekben. Ezek az eredmények teljes összhangban vannak az úgynevezett „győztes” hipotézissel, és alátámasztják azt, hogy azok az emberek, akik kedvezőbben ítélik meg helyzetüket és elégedettebbek, az intézmények iránt is nagyobb bizalmat táplálnak.

Ezzel szemben nem meglepő módon azok, akik diszkriminálva érzik magukat *ceteris paribus* alacsonyabb intézményi bizalom-szinttel bírnak. Az életkor növekedésével is kis mértékben csökken a bizalom, valamint a férfiak is átlagosan egy hajszálnyival kevésbé bíznak az intézményekben, mint a nők. Ugyanakkor ez utóbbi hatás annyira csekély, hogy bár szignifikáns, de a gyakorlatban nincs jelentősége.

A 2. modellben a KKE dummy és az egy főre jutó GDP is szerepel. Az országszintű változók beillesztésével az egyéni változók függő változóra gyakorolt hatása nem változott. Mindkét országos változó szignifikáns, azaz a kettejük közötti erőteljes korreláció ellenére is a modell statisztikailag szignifikáns összefüggést talált köztük és az intézményi bizalom között, tehát a multikollinearitás nem érintette a változók szignifikancia szintjét. Ahogy várható volt, a GDP pozitív, míg a KKE negatív kapcsolatban áll a függő változóval.

A 3. modellbe felvett interakciós hatás megerősíti sejtésünket: a KKE dummy és a kormánypárti szavazó kétértékű változó interakciója szignifikáns és pozitív, ami arra utal, hogy a közép- és kelet-európai kormánypárti szavazók, minden egyéb tényezőt változtatlanul tekintve, átlagosan jobban bíznak az intézményekben, mint nyugat-európai társaik. A 3. modellben a kormánypárti szavazó együttthatója számottevően alacsonyabb, mint a másik két modellben, amit úgy is értelmezhetünk, hogy Nyugat-Európában ennek a tényezőnek a hatása alacsonyabb az intézményi bizalomra, mint keleten.⁹ Az eredmények tehát

⁹ A 3. modellben a kormánypárti szavazó koefficiense 0,181. Amennyiben a válaszadó nem kelet-európai, akkor ennek a változónak az intézményi bizalomra gyakorolt hatása éppen ennyi lesz, tehát a nyugat-európai kormánypárti válaszadók *ceteris paribus* átlagosan 0,181 ponttal magasabb intézményi bizalom-szinttel rendelkeznek nem kormánypárti társaikhoz képest. Az interakciós hatást figyelembe véve a közép- és kelet-európai kormánypárti válaszadókénál a koefficiens több mint kétszer nagyobb, értéke 0,412-re rúg, vagyis minden tényező változtatlansága esetén a keleti kormánypártiak átlagosan 0,412 ponttal magasabb intézményi bizalommal bírnak, mint a többiek.

megerősítik azt a feltételezést, hogy a közép- és kelet-európai országokban az intézményi bizalom sokkal inkább függ a politikai nézetektől, pártszimpátiától, mint nyugaton.

A modellek magyarázó ereje jónak mondható. A 3. modell az országszintű variancia 89 százalékát magyarázza, míg az egyéni szintű varianciának majdnem egyharmadát, 29 százalékát. Az ilyen típusú elemzéseknél ez kifejezetten magas magyarázó erőt jelent. Ugyanakkor fontos hangsúlyozni, hogy keresztmetszeti elemzés lévén nem állíthatunk fel ok-okozati összefüggést a magyarázó tényezők és az intézményi bizalom között, csupán a függő változó és a független változók közötti kapcsolatok természetéről alkothattunk az eddigi kísérleteknél részletesebb képet.

2. táblázat: A hierarchikus lineáris modellek eredményei (függő változó: intézményi bizalom)

	1. modell		2. modell		3. modell	
	B	SE	B	SE	B	SE
Konstans	1,024***	0,109	1,260***	0,153	1,291***	0,158
<i>Egyéni szintű változók</i>						
Kormánypárti szavazó	0,276***	0,050	0,276***	0,050	0,181***	0,047
Szavazott az előző választáson	0,092	0,048	0,092	0,048	0,084	0,048
Politika iránti érdeklődés	0,421***	0,043	0,420***	0,043	0,421***	0,043
Társadalmi bizalom	0,223***	0,017	0,223***	0,017	0,223***	0,017
Boldogság-elégedettség	0,057***	0,010	0,057***	0,010	0,056***	0,010
Vallásosság	0,042***	0,006	0,042***	0,006	0,042***	0,006
Társas hajlam	-0,014	0,008	-0,014	0,008	-0,013	0,008
Gazdasági elégedettség	0,299***	0,015	0,299***	0,015	0,298***	0,015
Nehéz jövedelmi helyzet	0,008	0,029	0,009	0,029	0,008	0,028
Diszkriminált csoporthoz tartozás	-0,353***	0,055	-0,353***	0,055	-0,355***	0,055
Hely a társadalomban	0,029***	0,007	0,029***	0,007	0,030***	0,007
Életkor	-0,005***	0,001	-0,005***	0,001	-0,005***	0,001
Férfi	-0,053**	0,025	-0,052**	0,025	-0,051**	0,024
Végzettség	0,007	0,010	0,006	0,011	0,007	0,011
Nagyvárosi lakos	0,040	0,032	0,040	0,032	0,040	0,032
<i>Ország szintű változók</i>						
Közép- és Kelet-Európa (KKE)			-0,517**	0,242	-0,585**	0,248
GDP			0,611**	0,306	0,616**	0,309
<i>Interakciós hatások</i>						
Kormánypárti szavazó x KKE					0,231***	0,093
<i>Véletlen hatások</i>						
Ország-szintű variancia	0,452***		0,166***		0,170***	

2. táblázat folytatása

	1. modell		2. modell		3. modell	
	B	SE	B	SE	B	SE
Egyéni szintű variancia	2,555***		2,555***		2,552***	
N	44 162		44 162		44 162	
Wald χ^2	5 598***		10 704***		11 595***	
-2LL	-167 219		-167 193		-167 146	

Nem standardizált koefficiensek, robusztus standard hibák; *** $p < 0,01$; ** $p < 0,05$

Eredményeink tehát igazolták mindkét hipotézisünket. A választásoknak önmagában hatásuk van az intézményi bizalomra Európa keleti felében, amely összefüggés Nyugat-Európában nem áll fenn. A választáson nyertes párt hívei ugyan mindenhol jobban bíznak az intézményekben, de ez a hatás szignifikánsan erősebb Kelet- és Közép-Európa új demokráciáiban. Az, hogy a nyertes párt híveinek bizalma magasabb az intézményekben, önmagában nem meglepő, hiszen intézményi bizalom-indexünkben szerepel a parlamentbe és a politikai pártokba vetett bizalom. Az indexet ugyanakkor elvileg „lehúzza” az a tény, hogy két nem politikai intézmény (jogrendszer, rendőrség) iránti bizalom is beletartozik, amitől nem feltétlenül várnánk, hogy a választások eredményei befolyásolják. Korábbi vizsgálatunk eredményei alapján azonban tudható, hogy az egyes intézmények iránti bizalom mértéke magas korrelációt mutat mindenhol (Medve-Bálint–Boda, 2014). Az adott állampolgár számára kedvező választási eredmény generálta specifikus támogatás tehát kisugárzik a nem politikai intézményekre is, és ez a hatás elég általános minden országban. Ugyanakkor korábbi eredményeink azt is sugallják, hogy a politikai és a nem politikai intézmények közötti korreláció erősebb Európa keleti felében. A különféle intézményekbe vetett bizalom nyugaton is összefügg egymással, de ezen belül erősebb a korreláció a nem politikai, illetve külön a politikai intézmények között. Az új demokráciákban azonban a nem politikai és a politikai intézményekbe vetett bizalom is erősen összefügg. Mostani eredményeink tulajdonképpen ezt a hatást mutatták ki egy másik megközelítésből kiindulva.

Mindez azt is jelenti, hogy Mishler és Rose (1997) tézisének részben alátámasztják eredményeink. Európa új demokráciáiban az emberek bizalma kevésbé specifikált az egyes intézmények iránt, mint Nyugat-Európában. Az egyes intézmények iránti bizalom szoros összefüggése ugyanakkor azt mutatja, hogy a régi demokráciákban is érvényesül az a mintázat, hogy az intézményekhez való viszonyt valamilyen általános értékelő szempont szerint alakítják ki, és nem egymástól függetlenül értékelik az egyes intézményeket. Feltehetjük ugyanakkor, hogy ez az általános mintázat a diffúz támogatásban, a rendszer általános legitimitásában gyökerezik. Erre hatnak a specifikus támogatást meghatározó szempontok, de úgy tűnik, kevésbé, mint Kelet-Európában, hiszen a bizalom kevésbé volatilis. A specifikus szempontok között mármint kétféle van: az egyik az adott intézmény teljesítményéhez kapcsolódik, míg a másik a politikusok támogatottságához. Az intézményi bizalom szakirodalma kimutatta az első szempont relevanciáját: az intézmények teljesítménye, valamint a működésük méltányosságáról kialakított percepció befolyásolja az intézmények iránti bizalmat. Politikai szempontok persze nyugaton is befolyásolják az

embereket, ezt adataink mutatják: a diffúz támogatás, az általános bizalom szintjét időről időre megemeli – vagy éppen csökkenti az inkumbensek iránt megnyilvánuló specifikus bizalom. Ez a hatás azonban erősebb az új demokráciákban. Ahol persze éppúgy jelen vannak az egyes intézmények teljesítményével és normatív legitimitásával kapcsolatos percepciók – ezt éppen jelen kötet további tanulmányai bizonyítják.

Mishler és Rose tézise tehát szigorú formájában nem állja meg a helyét. Az azonban kétségtelen, hogy az intézményi bizalom mintázataiban vannak olyan eltérések a régi és az új demokráciák között, amelyek a politikai kultúrák, az állammal és a politikával kapcsolatos állampolgári attitűdök különbségeire vezethetők vissza. Egyszerűen fogalmazva: míg nyugaton az intézményi bizalom magasabb átlagértéket mutat, stabilabb és kevésbé átpolitizált, addig keletebbre alacsonyabb szintű, instabilabb és a politikai megfontolások jobban befolyásolják.

Összegzés

Jelen tanulmányunk a korábban elvégzett vizsgálataink nyomvonalát követve arra volt kíváncsi, hogy azonosíthatók-e szisztematikus eltérések az intézményi bizalom mintázataiban és gyökereiben Európa nyugati és keleti fele, azaz a régi és az újabb demokráciák között. Azt a tézist vettük górcső alá, amely a szakirodalomban többször megfogalmazódott, ám empirikusan nem vizsgálták, nevezetesen, hogy az új demokráciákban a direkt politikai szempontok erősebben hatnak az intézmények iránti bizalomra. Hipotéziseink szerint az új demokráciákban önmagában a választások ténye hatással lehet a bizalomra, illetve a választásokon nyertes párt hívei szignifikánsan jobban bíznak az intézményekben, mint a régi demokráciákban.

Hipotéziseinket a European Social Survey adatait felhasználva teszteltük, és mindkettőt sikerült igazolnunk. Eredményeinket David Easton már klasszikussá vált fogalmai, az állampolgárok által a politikai rendszernek – illetve a rendszer elemeinek – juttatott általános (diffúz) és specifikus támogatás mentén értelmeztük. Álláspontunk szerint az átpolitizáltság azt mutatja, hogy az állampolgárok specifikus támogatása az intézmények felé magasabb keleten, mint nyugaton, ám ez nem az egyes intézmények teljesítményének megítélését, hanem az aktuális politikai vezetés iránt megnyilvánuló – általában csak rövid távon érvényesülő – lelkesedését tükrözi. Ilyen hatás persze a régi demokráciákban is érvényesül, de úgy tűnik, kevésbé. Mint ahogyan azt sem állíthatjuk, hogy az új demokráciákban az intézmények specifikus támogatottsága csak politikai szempontokon nyugodna. Nyilván szerepet játszanak benne az adott intézménnyel kapcsolatos percepciók is. Ám a politikai megfontolások láthatóan erősebbek, mint nyugaton. Úgy véljük, eredményeink az intézményi bizalommal kapcsolatos politikai kultúrabeli különbségekre is rávilágítanak.

Hivatkozások

- BODA Zsolt (2009): *Legitimációs és bizalmi deficit a magyar politikai rendszerben*, in BAYER, J.–Boda, Zs. (szerk.): *A rendszerváltás húsz éve. Változások és válaszok*, Budapest, MTA-PTI–L'Harmattan, 301–318.
- BODA Zsolt–MEDVE-BÁLINT Gergő (2012): *Intézményi bizalom a régi és az új demokráciákban*. Politikatudományi Szemle 21(2): 27–54.
- BODA Zsolt–MEDVE-BÁLINT Gergő (2014): *Ki szegényebb, jobban bízik? Az anyagi helyzet, a gazdasági fejlettség és a jövedelmi egyenlőtlenségek hatása az intézményi bizalomra Kelet-Közép-Európában*, Socio.hu 4(4): 56–86.
- EASTON, David (1965): *A Systems Analysis of Political Life*, New York, Wiley.
- EASTON, David (1975): *A Re-assessment of the Concept of Political Support*. British Journal of Political Science 5(04): 435–457.
- HETHERINGTON, Marc J. (2005): *Why Trust Matters: Declining Political Trust and the Demise of American Liberalism*, Princeton NJ, Princeton University Press.
- HOX, Joop (2010): *Multilevel Analysis: Techniques and Applications*, Second Edition, New York, Routledge.
- KORNAI, János–ROSE-ACKERMAN, Susan (2004): *Building a Trustworthy State in Post-socialist Transition*, New York, Palgrave Macmillan.
- MARIEN, Sofie (2011): *Measuring Political Trust across Time and Space*, in *Political Trust. Why Context Matters*, szerk. S. ZMERLI és M. HOOGHE, ECPR Press, 13–46.
- MISHLER, William–ROSE, Richard (1997): *Trust, Distrust and Skepticism: Popular Evaluations of Civil and Political Institutions in Post-Communist Societies*, The Journal of Politics 59(02): 418–451.
- NORRIS, Pippa (1999): *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*, Oxford, Oxford University Press.
- OFFE, Claus (1994): *Designing Institutions for East European Transitions*, Reihe Politikwissenschaft, vol. 19., Institut für Höhere Studien. http://www.ssoar.info/ssoar/files/2011/1906/1264673992_pw_19.pdf, letöltve: 2015. november 20.
- PUTNAM, Robert (2000): *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon and Schuster.
- ROSE-ACKERMAN, Susan (2001): *Trust and Honesty in Post-Socialist Societies*, Kyklos 54(2–3): 415–443.
- STEVENS, James P. (2009): *Applied Multivariate Statistics for the Social Sciences*, 5th Edition, New York, Routledge.
- SZTOMPKA, Piotr (1999): *Trust: A sociological theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- TYLER, Tom R. (1990): *Why People Obey the Law: Procedural Justice, Legitimacy, and Compliance*, New Haven CT, Yale University Press.
- USLANER, Eric M. (2000): *Producing and Consuming Trust*, Political Science Quarterly 115(4): 569–590.

Függelék

A változók leírása

Egyéni szintű változók

Intézményi bizalom: a parlamentbe, a pártokba, a jogrendszerbe és a rendőrségbe vetett bizalomra adott érvényes válaszok átlaga (0: egyáltalán nem bízunk – 10: teljes mértékben megbízunk)

Kormánypárti szavazó: az előző parlamenti választásokon nyertes, kormánykoalíciót alkotó pártokra szavazott (0: nem – 1: igen)

Szavazott az előző választáson: a válaszadó az előző parlamenti választásokon leadta szavazatát (0: nem – 1: igen)

Politika iránti érdeklődés: a válaszadó nagyon vagy eléggé érdeklődik a politika iránt (0: nem – 1: igen). A „mennyire érdekli önt a politika?” kérdésre adott válaszok átkódolva.

Társadalmi bizalom: a mennyire lehet megbízni az emberekben, valamint a mennyire tisztességesek, illetve segítőkészek az emberek kérdésekre adott érvényes válaszok átlaga (0: egyáltalán nem bízunk – 10: teljes mértékben megbízunk)

Boldogság–elégedettség: A „mennyire érzi magát boldognak?” és a „mennyire elégedett mostani életével?” kérdésekre adott érvényes válaszok átlaga (0: nagyon boldogtalan–elégedetlen –10: nagyon boldog–elégedett)

Vallásosság: Mennyire tartja vallásosnak magát a válaszadó (0: egyáltalán nem vallásos – 10: nagyon vallásos)

Társas hajlam: Milyen gyakran él a válaszadó társasági életet barátokkal, rokonokkal, kollégákkal (0: soha – 6: minden nap)

Gazdasági elégedettség: A válaszadónak a nemzetgazdaság állapotával való elégedettsége (0: teljesen elégedetlen – 10: teljesen elégedett)

Nehéz jövedelmi helyzet: A válaszadó háztartása nehezen vagy nagyon nehezen él meg jelenlegi jövedelméből (0: nem – 1: igen). A „melyik leírás közelíti meg leginkább az Önök háztartásának jelenlegi jövedelmi helyzetét?” kérdés átkódolva.

Diszkriminált csoporthoz tartozás: A válaszadó olyan csoporthoz tartozónak vallja magát, amelyet hátrányos megkülönböztetés ér (0: nem – 1: igen)

Hely a társadalomban: Hova helyezi magát a válaszadó a társadalomban (0: a társadalom alsó része – 10: a társadalom felső része)

Életkor: A válaszadó életkora a mintaátlaghoz centrálva

Férfi: Férfi válaszadó (0: nem – 1: igen)

Végzettség: A válaszadó legmagasabb iskolai végzettsége ES-ISCED kód alapján (0: alsó, középfoknál alacsonyabb – 6: felsőfokú, egyetemi diploma vagy mesterképzési szak)

Nagyvárosi lakos: A válaszadó lakhelye nagyváros vagy egy nagyváros elővárosa (0: nem – 1: igen)

Ország-szintű változók

Közép- és Kelet-Európa: a válaszadó közép- és kelet-európai lakos (Albánia, Bulgária, Csehország, Észtország, Magyarország, Litvánia, Lengyelország, Oroszország, Szlovákia, Szlovénia, Ukrajna, Koszovó) (0: nem – 1: igen)

GDP: egy főre jutó bruttó hazai termék vásárlóerő-paritáson dollárban kifejezve, 2012 (forrás: Világbank)

Az egyéni szintű magyarázó változók korrelációs táblázata

	Kormánypárti szavazó	Szavazott az előző választáson	Politika iránti érdeklődés	Társadalmi bizalom	Boldogság- elégedettség	Vállalkosság	Társas hajlam	Gazdasági elégedettség	Nehéz jövődelmi helyzet	Diszkriminált csoportokhoz tartozás	Hely a társada- lomban	Életkor	Férfi	Végzettség	Nagyvárosi lakos
Kormánypárti szavazó	1														
Szavazott az előző választáson	0,448***	1													
Politika iránti érdeklődés	0,150***	0,245***	1												
Társadalmi bizalom	0,093***	0,077***	0,124***	1											
Boldogság- elégedettség	0,083***	0,068***	0,108***	0,356***	1										
Vállalkosság	0,040***	0,049***	0,006	-0,031***	0,025***	1									
Társas hajlam	-0,009**	-0,027***	0,031***	0,111***	0,230***	-0,034***	1								
Gazdasági elégedettség	0,140***	0,033***	0,117***	0,383***	0,434***	-0,022***	0,090***	1							
Nehéz jövődelmi helyzet	-0,074***	-0,083***	-0,139***	-0,261***	-0,434***	0,075***	-0,133***	-0,320***	1						
Diszkriminált csoportokhoz tartozás	-0,038***	-0,051***	0,016***	-0,088***	-0,139***	0,018***	-0,020***	-0,090***	0,096***	1					
Hely a társadalomban	0,091***	0,094***	0,150***	0,253***	0,470***	0,016***	0,159***	0,324***	-0,371***	-0,118***	1				
Életkor	0,137***	0,281***	0,144***	-0,007	-0,103***	0,167***	-0,209***	-0,048***	0,050***	-0,024***	-0,102***	1			
Férfi	0,001	0,005	0,134***	-0,003	0,023***	-0,166***	0,033***	0,057***	-0,076***	0,000	0,048***	-0,044***	1		
Végzettség	0,09***1	0,147***	0,202***	0,132***	0,089***	-0,107***	-0,005	0,103***	-0,164***	0,012***	0,203***	-0,166***	0,000	1	
Nagyvárosi lakos	-0,013***	-0,019***	0,057***	0,012***	-0,009	-0,044***	0,026***	0,012***	-0,007	0,031***	0,030***	-0,045***	-0,008	0,162***	1

*** p < 0,01; ** p < 0,05

Az ország-szintű változók korrelációs együtthatói		
	GDP	KKE
GDP	1	
KKE	-0,754***	1

*** $p < 0,01$

A rendőrségbe vetett bizalom tényezői

A rendőrség az igazságszolgáltatási rendszer leginkább szem előtt levő része: tevékenységéről gyakran számol be a média, és a rendőrök naponta kerülnek közvetlen kapcsolatba az emberekkel. A rendőrségnek ezért különösen fontos szerepe van az igazságszolgáltatás iránti bizalom megteremtésében, vagy éppen tönkretételében. De miért érdemes ezzel foglalkoznunk egyáltalán? Egyrészt azért, mert az igazságszolgáltatás iránti bizalom elősegíti a jogkövetést, és ezen keresztül a rendezett társadalmi viszonyok fenntartását (Hough, 2007; Tyler, 2011a, b). Tyler (1990) szerint az emberek nem azért tartják be a törvényeket, mert félnek a büntetéstől, hanem azért, mert bíznak az igazságszolgáltatási rendszerben, és abban, hogy a rendszer a közjót szolgálja. Másrészt, ha az igazságszolgáltatási rendszer bizalomalapú (vagy normatív) jogkövetésre támaszkodik, sokkal hatékonyabb és olcsóbb, mint az elrettentésen alapuló rendszerek (Hough et al., 2003; Lappi-Seppälä, 2011). Ha az emberek bíznak az igazságszolgáltatásban, az mind társadalmi szempontból, mind a jogrend szempontjából hasznos. Az igazságszolgáltatás iránti bizalom pedig a rendőrség iránti bizalommal kezdődik, mert a rendőrség iránti bizalom jó eséllyel erősíti meg általában az igazságszolgáltatási rendszer iránti pozitív attitűdöket.

A rendőrség iránti bizalomnak amellest, hogy közvetlen pozitív hatása van az igazságszolgáltatás iránti bizalomra, azonnali haszna van a rendőrség mint állami hatóság számára is. Ha az állampolgárok megbíznak a rendőrségben, jobban lehet számítani az intézménnyel való együttműködésükre, ami a hatékony működés szükséges feltétele. Az együttműködés olyan egyszerű dolgokat is jelenthet, mint engedelmesskedni a rendőri felszólításnak (McCluskey és szerzőtársai, 1999), bűncselekménnyel kapcsolatban feljelentést tenni és tanúskodni, vagy aktívan részt venni a bűnmegelőzésben (Tyler, 2011b). A rendőrség iránti bizalom kulcsfontosságú tehát mind a rendőrség hatékonysága, mind az igazságszolgáltatási rendszer iránti bizalom erősítése szempontjából. Ha a rendőrség iránti bizalom ilyen hasznos, akkor célszerű megérteni a gyökereit, hogy megtaláljuk az alkalmas eszközöket a megerősítésére.

Ez egy sokat kutatott téma. Az irodalomban egyetértés van azt illetően, hogy a rendőrség iránti bizalomnak két fő determinánsa van: az észlelt rendőri hatékonyság (mennyire ítélik úgy az emberek, hogy a rendőrség sikerrel tartja fenn a rendet) és a méltányosság (mennyire tartják az emberek méltányosnak, jogosnak és ésszerűnek azt, ahogyan a rendőrök az emberekkel bánnak). Az utóbbit eljárásalapú bizalomnak is hívják, szembeállítva az eredményalapú bizalommal, amit a rendőrség észlelt hatékonysága határoz meg.

Azonban, ahogy Bradford és szerzőtársai (2014) rámutatnak, a rendelkezésre álló eredmények túlnyomó része csak egy meghatározott kontextusban érvényes, tekintettel arra, hogy a rendőrség iránti bizalmat vizsgáló tudományos kutatást eddig döntően az angol-

szász és nyugat-európai országokban végezték. Nyitott kérdés, hogy ezek az eredmények érvényesek-e a fejlett demokráciák kontextusán kívül is. Noha az utóbbi két évtizedben a kelet-közép-európai¹ (KKE) régió új demokráciái iránt viszonylag intenzív tudományos érdeklődést mutattak a társadalomkutatók, a rendőrség iránti bizalmat elhanyagolták. A kelet-közép-európai országokban az általános intézményi bizalom mintázatait feltáró munka is viszonylag kevés született (ld. például Kunioka és Woller, 1999; Mishler és Rose, 2001; Rose és Mishler, 2011), és ezek közül mostanáig egy sem foglalkozott specifikusan a rendőrség iránti bizalommal.

A rendőrség iránti bizalom vizsgálata Kelet-Közép-Európában empirikus és elméleti szempontból is fontos tanulságokkal szolgálhat. Egyrészt, Mishler és Rose (1997) szerint a kelet-közép-európai országok állampolgárai a bizalomra vonatkozó ítéleteik megformálása során nem feltétlenül tesznek különbséget az egyes közintézmények között. Ehelyett inkább általános értékelési mintázatok alapján alakítják ki attitűdjeiket. Ha ez tényleg így van, akkor Kelet-Közép-Európában sem az észlelt rendőri hatékonyság, sem a méltányosság nem elsődleges meghatározója a rendőrség iránti bizalomnak. Másrészt, a bűnözéstől való félelem és a megtorlás iránti igény általában magasabb a kelet-közép-európai térségben, mint Nyugat-Európában (Hough és Sato, 2013; Jackson, Hough és szerzőtársaik, 2011). Ha ebből egyáltalán következik valami a rendőrség iránti bizalomra nézve, akkor az várható, hogy Kelet-Közép-Európában a rendőrség iránti bizalom inkább eredményalapú, mintsem eljárásalapú bizalom.

Röviden, minden jel arra mutat, hogy Kelet-Közép-Európa alkalmas terep a rendőrség iránti bizalomról szóló elméletek empirikus teszteléséhez. Országok közötti összehasonlító elemzés helyett a régió tipikus reprezentánsának tekinthető Magyarországról készítettünk esettanulmányt. Az intézményi bizalmat általában, és specifikusan a rendőrségbe vetett bizalmat is befolyásoló makro-kulcsváltozók tekintetében (fejlettségi szint, egyenlőtlenség, politikai berendezkedés, a demokratikus átalakulás óta eltelt évek száma) Magyarország hasonlít más kelet-közép-európai országokhoz. Magyarországon a bűnözéstől való félelem szintje is a régió átlagához közeli (Jackson, Hough és szerzőtársaik, 2011), és a rendőrség iránti bizalom szempontjából fontos kontextuális faktor, az általános intézményi bizalom szintje is összevethető a többi kelet-közép-európai országban mért szintekkel (Medve-Bálint és Boda, 2014).

A rendőrség iránti bizalom

A bizalom arra irányuló várakozás, hogy az adott intézmény pozitív eredményeket fog produkálni (Levi és Stoker, 2000; Mishler és Rose, 2001). Ezzel összhangban, a rendőrség iránti bizalom az a vélekedés, hogy a rendőrök jószándékúak a polgárok iránt, és a munkájukra jellemző helyzetekben képesek kompetensen cselekedni (Jackson és szerzőtársaik, 2011). Mivel a bizalom dinamikus és szituációs társadalmi konstrukció, az egyén tapasztalatait, az adott intézmény médiabeli megjelenítését és közkeletű vélekedéseket egyaránt

¹ A kelet-közép-európai országok közé Horvátország, Csehország, Észtország, Magyarország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Szlovákia és Szlovénia tartozik. Mélyen gyökerező történelmi és kulturális határok választják el a kelet-közép-európai országokat Kelet-Európa többi országától (ld. például Szűcs, 1983).

tükröz. Ebből következően a bizalom szintjét potenciálisan befolyásoló tényezők köre széles. Az irodalom a bizalom komplex jellegét is hangsúlyozza: egy attitűdinális jelenségről van szó, ami számos egyéni (mikro-) és makro-szintű feltételtől függ. Itt a bizalom egyéni szintű determinánsaival foglalkozunk.

Mik a rendőrség iránti bizalom legfontosabb egyéni szintű forrásai? Általánosan, egy meghatározott intézmény iránti bizalom legalább részben a szóban forgó intézmény magatartásától függ (Schweer, 1997). Ebből következően a rendőrség iránti bizalmat valamilyen mértékben a rendőrség magatartásáról kialakított észleletek határozzák meg (Bradford és szerzőtársai, 2014; Hawdon, 2008; Tyler, 2011a). Vagyis a rendőrség iránti attitűdök részben a rendőrség feladat-ellátásáról kialakított egyéni értékeléseken alapulnak. Ezeknek az értékeléseknek két fő dimenziójuk van: a hatékonyságról, illetve a procedurális méltányosságról kialakított észlelet vagy más szóval percepció.²

A rendőrség észlelt kompetenciájának és hatékonyságának kulcsszerepe van a rendőrség iránti bizalom szempontjából. Ha a rendőrség felkészültségről és hozzáértésről tesz tanúbizonyságot a nyomozásai során, és hozza azokat az eredményeket, amelyeket az emberek várnak tőle (elfogja a bűnözőket, kezeli a balesetek, zavargások vagy szélsőséges időjárási körülmények által okozott válsághelyzeteket stb.), akkor az emberek jó eséllyel hatékonyaknak ítélik a rendőrséget, és a nagyobb bizalommal viszonyulnak hozzá. Megfordítva, ha a rendőrség magatartását felkészületlennek, inkompetensnek észlelik az emberek, azt várhatjuk, hogy ennek következtében az iránta való bizalom szintje csökkenni fog. A rendelkezésre álló empirikus eredmények valóban azt mutatják, hogy pozitív összefüggés van a rendőrség észlelt hatékonysága és a rendőrség iránti bizalom között (Fitzgerald és szerzőtársai, 2002; Hough, 2007; Jackson, Bradford és szerzőtársai, 2011; Sprott és Doob, 2009; Tyler, 2011a; b). A bizalomnak ezt a dimenzióját eredményalapúnak nevezzük (Sun és szerzőtársai, 2013).

A hasznossági szempontok, a rendőrség felkészültségéről és teljesítményéről szóló észleletek azonban nem egyedül határozzák meg a rendőrség iránti bizalmat. Ebben a normatív szempontoknak is jut szerep. Jackson és Sunshine (2007) szerint a rendőrséggel szembeni normatív elvárások arra vonatkozóan, hogy az erkölcsi értékek és a társadalmi kohézió védelmezőjeként lépjen fel, még fontosabbak is lehetnek, mint az instrumentális szempontok. Hasonlóan, Stoutland (2007) úgy találta, hogy a rendőrség észlelt kompetenciáján kívül a rendőrség és az emberek prioritásai közötti egyezésről, és a rendőrség tiszteletteljes viselkedéséről szóló normatív észleletek („egyeznek-e a rendőrség prioritásai és szempontjai a helyben lakó emberekéivel?”; „a rendőrök tisztelettudóak, udvariasak és méltányosak-e a helyiekkel való érintkezésük során?”) szintén összefüggnek az intézmény iránti bizalommal. Jackson és szerzőtársai (2011) is megkülönböztetik a rendőrség és a helyi közösség közti morális összhanggal és a rendőrség által alkalmazott eljárások méltányosságával kapcsolatos elvárásokat.

Számos szerző számol be arról, hogy a rendőrségbe vetett bizalmat befolyásoló normatív szempontok között a procedurális méltányosság meghatározó jelentőségű (Bradford és szerzőtársai, 2014; Hawdon, 2008; Hough, 2007; Paternoster és szerzőtársai, 1997; Tyler és Huo,

² A „rendőri méltányosság” és „procedurális méltányosság” kifejezéseket a továbbiakban egymással behelyettesíthető kifejezéseként használjuk. A „méltányosság” kifejezést mindig az (észlelt) rendőri magatartás procedurális dimenziójának megnevezésére használjuk.

2002; Tyler, 1990, 2011b). Tyler (2011a) szerint a procedurális méltányosság a döntéshozatalra (következetesség, részrehajlástól való mentesség, átláthatóság, az érintettek bevonása) és a bánásmódra (tisztelet, jószándék, megbízhatóság) vonatkozó normákat is jelenthet. A bizalomnak ezt a dimenzióját eljárásalapúnak nevezzük. Az irodalomban gyakran visszaköszön az az eredmény, hogy a rendőrség iránti bizalom legfontosabb meghatározója az észlelt procedurális méltányosság, az észlelt hatékonyság hatása a bizalomra sokkal kisebb.

Azonban, ahogy Bradford és szerzőtársai (2014) felhívják rá a figyelmünket, az eljárásalapú bizalom elsődlegessége az eredményalapú bizalomhoz képest olyan megfigyelés, amit túlnyomórészt az Egyesült Államokban és az Egyesült Királyságban vett minták vizsgálata támasztott alá, alig tesztelték más kontextusokban. A vizsgált országok körének kitágítása céljából a szerzők Dél-Afrikáról készítettek esettanulmányt. Azt találták, hogy noha a bizalom és a procedurális méltányosság közti összefüggés távolról sem volt elhanyagolható, a rendőrség legitimitását erősebben határozza meg az észlelt rendőri hatékonyság. Ennek valószínű oka, hogy Dél-Afrika súlyosan megosztott ország, amelyben sok a bűncselekmény, és ez komolyan aggasztja a polgárokat. Más szerzők arról számolnak be, hogy a biztonsággal kapcsolatos személyes aggodalmak és a bűncselekményektől való félelem negatívan befolyásolják a rendőrség iránti bizalmat (Jackson és Sunshine, 2007). Hasonló eredményeket találtak Kína esetében is, ahol az eredményalapú szempontok szignifikáns hatással voltak a rendőrség iránti bizalomra, szemben az eljárásalapú szempontokkal, amelyek hatása alig volt észlelhető (Sun és szerzőtársai, 2013). Ez azonban nem túl meglepő eredmény, mert egy antidemokratikus rezsimben, amilyen Kína, a procedurális méltányosság sokat veszíthet a relevanciájából a bizalom szempontjából.

Ezeknek az eredményeknek a fényében különösen érdekes, hogy Kelet-Közép-Európában az eljárás- vagy az eredményalapú bizalom a döntő-e, vagy esetleg mindkettőnek szerepe van. Egyrészt, a KKE-országokra a bűncselekményektől való félelem és a megtorlás iránti igény magasabb szintje jellemző, ami miatt azt várnánk, hogy az eredményalapú bizalom a domináns. Másrészt viszont demokratikus politikai rendszerekkel van dolgunk, amelyek keretei között a rendőrséggel szemben elvárás, hogy méltányos eljárásokat alkalmazzon. Ez arra enged következtetni, hogy várhatóan az eljárásalapú dimenzióknak is jut szerep a rendőrség iránti bizalomban a KKE-országokban.

A rendőrség iránti bizalmat befolyásoló szubsztantív információk kívül (amit az emberek számításba vesznek, amikor kialakítják attitűdjeiket a rendőrség iránt) az is számít, hogy az emberek milyen forrásokból tájékozódnak. Például az Egyesült Államokban és az Egyesült Királyságban a bűncselekmények előfordulásában az utóbbi időben mutatkozó csökkenő trend nem eredményezett javuló tendenciát a rendőrség iránti átlagos bizalom alakulásában (Tyler, 2011b). Ennek vagy az az oka, hogy az emberek procedurális méltányossággal kapcsolatos normatív elvárásai nem teljesültek, vagy az, hogy egyszerűen nem jutottak el a bűnelkövetésről szóló statisztikai adatok az emberekhez, akik emiatt nem a valóságnak megfelelő percepcióval rendelkeznek a rendőrség munkájáról. Ez utóbbit támasztja alá több felmérés ugyanebből az időszakból, amelyek azt jelzik, hogy az emberek folyamatosan azt gondolták, hogy a bűnelkövetési ráta emelkedik (Hough és szerzőtársai, 2013). Úgy tűnik tehát, hogy a polgárok nem ismerték a valós tendenciákat sem a bűncselekmények előfordulását, sem a rendőrség tevékenységét illetően, így a bizalommal kapcsolatos attitűdjeiket téves észleletek befolyásolták.

Az egyik csatorna, amin keresztül az emberek a rendőrségről információhoz jutnak, a média. Egyes médiumok, különösen a bulvárlapok, torz, sőt eltúlzott képet festhetnek a bűnözésről, ami alááshatja az igazságszolgáltatási rendszer iránti bizalmat (Hohl, 2012). A médiát azért is felelőssé szokták tenni, hogy a bűnözéstől való félelmet irracionálisan felfokozza azzal, hogy részletesen beszámol az egyébként nem túl gyakran előforduló brutális, erőszakos bűncselekményekről (Chapman és szerzőtársai, 2002; Singer és Cooper, 2008). A média befolyásos szerepét egy magyarországi esettanulmány is megerősítette (Boda és Szabó, 2011), amelyben a szerzők megmutatják, hogy még a korlátozottan médiafogyasztó, a média iránt nagyon kritikus fiatalok is a főáramú médiában meghatározó interpretációs kereteknek megfelelően gondolkodnak a bűnözésről és a rendőrségről.

A média befolyása erősen alakíthatja a rendőrség iránti bizalmat, ezt a hatást azonban egyetlen felméréssel szinte lehetetlen megfelelő módon mérni. Nem úgy a személyes találkozások hatását, amit lényegesen könnyebb megragadni. Míg a média egy közvetett információforrás a rendőrségről, a személyes érintkezés közvetlen, első kézből származó tapasztalatot eredményez, ami a rendőrség iránti bizalom egyik kulcstényezője (Fitzgerald és szerzőtársai, 2002; Skogan, 2006). Ezért ebben a tanulmányban nem a média befolyására, hanem a rendőrséggel való személyes találkozásoknak a bizalomra gyakorolt hatására fókuszálunk.

A személyes találkozásoknak a rendőrség iránti bizalomra gyakorolt hatása viszonylag kiterjedten kutatott téma, ennek ellenére a rendelkezésre álló empirikus eredményekből kirajzolódó kép ellentmondásos. Több kutató szerint a személyes tapasztalatok erősen formálják az emberek rendőrség iránti attitűdjeit, mások viszont úgy találták, hogy ezeket az attitűdöket a pozitív személyes találkozások kevésbé tudják megváltoztatni. Noha ez a két megállapítás nem teljesen áll ellentmondásban, némileg különböző empirikus várakozások következnek belőlük a rendőrséggel való személyes találkozás és a bizalom összefüggésére vonatkozóan. A legtöbb kutató, aki azt állítja, hogy a személyes találkozások erősen alakítják a bizalmat, a negatív találkozásokra helyezi a hangsúlyt: azok, akik arról számolnak be, hogy voltak negatív élményeik a rendőrséggel, általában is kevésbé elégedettek a rendőrséggel (Frank és szerzőtársai, 2005, Reisig és Parks, 2000). A rendőrséggel való személyes találkozás átlagos hatása a mérésekben negatívnak bizonyult, függetlenül attól, hogy az érintkezést az állampolgár vagy a rendőrség kezdeményezte (Bradford és szerzőtársai, 2013). A rendőrséggel általában valamilyen kellemetlen szituációban találkozunk, Skogan (2006) szerint ez az oka annak, hogy nincs is olyan, hogy „jó” találkozás a rendőrséggel. Más szerzők szerint viszont lehet pozitív hatással a személyes találkozás a bizalomra: ha az emberek úgy ítélik meg, hogy méltányos és kompetens módon bántak velük a rendőrök, jellemzően növekszik a rendőrség iránti bizalmuk (Tyler és Huo, 2002; Tyler, 1990).

Várakozásméleti alapon Bartsch és Cheurpakrobkit (2004) megfordítják az előbbi gondolatmeneteket, és felvetik annak a lehetőségét, hogy az előzetes elvárások meghatározzák a találkozás minőségét: ha az a várakozásunk, hogy a rendőrséggel való találkozás pozitív lesz, az pozitív attitűdökhöz vezethet, míg ha arra számítunk, hogy negatív lesz a találkozás, akkor nagyobb a valószínűsége, hogy negatívként is fogjuk értékelni. Vagyis az egyes emberek előzetes hangoltsága a rendőrséggel kapcsolatban a személyes találkozás jellemzőit illetően szelektív percepcióhoz vezet: a negatív előzetes attitűdökkel rendelkező emberek hajlamosabbak negatívan értékelni a rendőrséggel való személyes találkozósaikat,

és megfordítva (Brandl és szerzőtársai, 1994). Ezek az attitűdök ellenállónak mutatkoznak a személyes találkozások esetleges hatásának. Rosenbaum és szerzőtársai (2005) Chicagóban gyűjtött panel-adatok alapján megmutatták, hogy a rendőrséggel való személyes találkozás, függetlenül attól, hogy önkéntes találkozás volt-e vagy sem, önmagában nem volt elég ahhoz, hogy változást idézzon elő az egyes emberek rendőrség iránti attitűdjeiben.

Noha a mi keresztmetszeti adataink nem teszik lehetővé a kontaktus előtti és utáni attitűdök közti változás mérését, alkalmasak annak megbecslésére, hogy a személyes találkozás minősége, amiről az alanyok beszámolnak, változtat-e az észlelt rendőri hatékonyság és méltányosság bizalomra gyakorolt hatásán. Ha az egyéni diszpozíciók, amelyek a válaszadóknak a rendőri hatékonyságról és méltányosságról adott értékelésével ragadunk meg, valóban ellenállnak a múltbeli személyes találkozások hatásának, akkor ezeknek a változóknak a bizalomra gyakorolt hatása ugyanolyan a pozitív és negatív korábbi személyes találkozásokról beszámoló, illetve a közvetlen találkozáson még át nem esett válaszadók csoportjaiban. Más szóval, ha a személyes találkozás nincs hatással az egyéni attitűdökre, akkor a találkozások minősége nem befolyásolja, hogy ezek az attitűdök hogyan hatnak a rendőrség iránti bizalomra.

Kelet-Közép-Európában a bizalom egy további lehetséges determinánsát is számításba kell venni. Korábbi kutatások kimutatták (Christensen és Lægheid, 2005; Zmerli és Newton, 2008; Zmerli és szerzőtársai, 2007), hogy pozitív összefüggés van az ország demokratikus rendjével és az ország aktuális ügyeinek állásával való elégedettség és az intézmények iránti bizalom között. Az a sejtésünk, hogy ez az összefüggés különösen erős a KKE régióban, és akár felül is írhatja az intézményspecifikus szempontokat. Ezt a feltevést azokra a korábbi munkákra alapozzuk, amelyek kimutatták, hogy a KKE régióban az emberek hajlamosabbak arra, hogy az állami intézmények iránti bizalommal kapcsolatos ítéleteiket általános értékelési minták alapján hozzák meg, ahelyett, hogy különbséget tennének az egyes intézmények között, és a saját attribútumaik alapján ítélnék meg őket (Campbell, 2004; Mishler és Rose, 1997). Ha ez így van, akkor a KKE régióban az egyes specifikus állami intézmények, köztük a rendőrség iránti bizalom erősen függ attól, hogy a polgárok hogy vélekednek az országuk demokratikus teljesítményéről. Ha ez az összefüggés elegendően erős a KKE régióban, akkor lehetséges, hogy az észlelt rendőrségi hatékonyság és méltányosság szerepe sokkal kevésbé meghatározó a rendőrség iránti bizalom szempontjából, mint a fejlett democráciákban.

Hipotézisek, adatok és elemzési módszer

A fő célunk, hogy teszteljük az eredményalapú és az eljárásalapú bizalomra vonatkozó hipotézisek alkalmazhatóságát a közép-kelet-európai régióban, mégpedig egy magyarországi, a régió egyik tipikusnak mondható országában végzett esettanulmány segítségével. Emellett az is célunk, hogy megtudjunk valamit a személyes tapasztalatoknak a bizalmi attitűdökre gyakorolt hatásáról. Ebben a tekintetben várakozásainkat azokra a közelmúltbeli eredményekre alapozzuk (Bradford és szerzőtársai, 2009), amelyek negatív összefüggést állapítottak meg a rendőrséggel való személyes találkozás és a rendőrség iránti bizalom között, számításba véve azonban egy hipotézist arra vonatkozóan is, hogy ezeknek a találkozásoknak a minősége befolyásolja-e vagy sem az észlelt rendőri hatékonyság

és méltányosság hatását a bizalmi attitűdökre. Végül azt is célunk megvizsgálni, hogy a politikai rendszerrel való személyes elégedettség hogyan hat a rendőrség iránti bizalomra, és hogy ez a hatás domináns-e más tényezőkhez képest.

A fenti megfontolásokra tekintettel a következő hipotéziseket fogalmazzuk meg:

H1) Az egyéni percepció a rendőri hatékonyságról pozitívan függ össze a rendőrség iránti bizalommal.

H2) A rendőri méltányosságról alkotott egyéni értékelés pozitívan függ össze a rendőrség iránti bizalommal.

H3) A rendőrséggel való személyes találkozás negatívan függ össze a rendőrség iránti bizalommal.

H4) A rendőrségi hatékonyság és méltányosság hatása a bizalomra nem függ attól, hogy a rendőrséggel való találkozásról pozitív vagy negatív tapasztalatokról beszámoló, vagy a rendőrséggel való találkozás hiányáról beszámoló válaszadók csoportját vizsgáljuk.

H5) Az ország jelenlegi helyzetéről alkotott egyéni értékelés pozitívan függ össze a rendőrség iránti bizalommal.

Az elemzés alapja egy 2011-es felmérés, amelynek során az adatfelvétel személyes felkereséses interjúk útján történt. A minta reprezentatív a magyar felnőtt népességre nézve nem, életkor és iskolai végzettség szerint.³ A különböző intézmények, köztük a rendőrség iránti bizalom mérése mellett a felmérésben az észlelt rendőri hatékonyságra és méltányosságra vonatkozó kérdéseket is feltettünk. A kérdőív a válaszadó által vallott értékekre és az ország ügyeinek jelenlegi állásával való elégedettségre vonatkozó kérdéseket is tartalmazott. A legtöbb kérdést tízpontos skálán kódoltuk – ez egy módszertani újítás a felmérésben, ami finomabb elemzést tesz lehetővé, mint az attitűdméréseknél általában használt négy- vagy ötfokozatú Likert-skálák.⁴

Az észlelt rendőri hatékonyságot a következő két állítással való egyetértés mértékével mértük: a rendőrség általában képes elfogni a bűnözőket; a rendőrség gyorsan kiérne, ha a környéken utcai verekedés törne ki.⁵ A két kérdésre adott érvényes válaszok átlagát használtuk az észlelt rendőri hatékonyság indikátoraként. Az ország ügyeinek aktuális állásával való elégedettség méréséhez arra kértük a válaszadókat, értékeljék, hogy jó irányba halad-e az ország, és mennyire működik jól a demokrácia Magyarországon. A rendőrség teljesítményének indikátorához hasonlóan a politikai rendszerrel való elégedettség indikátorát is az előbbi két kérdésre adott válaszokból számítottuk.

Az észlelt rendőri méltányosság méréséhez két általános kérdést használtunk. Egyrészt arról kérdeztük a válaszadókat, hogy szerintük milyen gyakran vesztegetik meg a rendőröket, és hogy a rendőrök vajon egyenlőként kezelik-e a hozzájuk forduló romákat és nem-romákat, illetve szegényeket és gazdagokat. Ennek a két kérdésnek a tárgya: az (észlelt) rendőri korrupció, illetve diszkrimináció, olyan méltánytalan, részrehajló bánás-

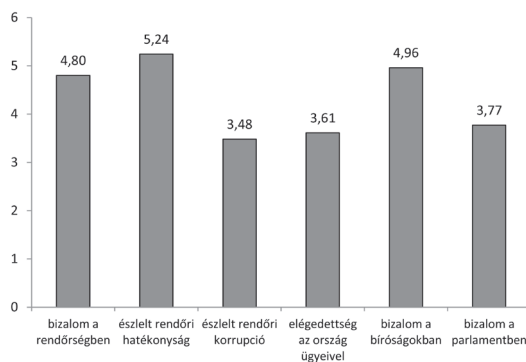
³ A minta 1200 válaszadóból áll, akiket véletlenszerűen választottak ki 120 népességarányosan kijelölt területi mintavételi egységből. Minden ilyen egységben a kérdezőbiztosok tíz véletlenszerűen kiválasztott háztartást kerestek fel, és minden háztartásban egy felnőtt (18 évnél idősebb) válaszadót választottak ki a Leslie Kish-formula alkalmazásával. Választagadás esetén a háztartást egy másik, ugyanabból a mintavételi egységből véletlenszerűen kiválasztott háztartással helyettesítették. Ezt az eljárást addig folytatták, amíg a mintavételi egység kvótája betelt.

⁴ A kvantitatív elemzés során a többfokozatú skálák használatának előnyeiről lásd Zmerli és Newton (2008).

⁵ A változók teljes leírása az 1. függelékben.

mód kifejeződése, ami procedurális normákat sért. Ezeket a kérdéseket Tyler és Waksalak (2004), illetve Leventhal (1980) munkái nyomán választottuk a procedurális méltányosság mérésére. Az előbbi szerzők a diszkriminációmentességet a procedurális méltányosság normájaként értelmezik, az utóbbi szerint pedig a részrehajlástól való mentesség és az egyenlő bánásmód a procedurális méltányosság alapvető normái. Tyler (2011a) a szabályalkalmazásban való következetességet, és általában a vonatkozó normáknak való megfelelést is az eljárási méltányosság fogalmához tartozónak tekinti. A diszkrimináció és a korrupció egyértelműen a következetesség, a részrehajlástól való mentesség és az egyenlő bánásmód normáinak megsértését jelenti. Noha egyes szerzők a diszkriminációmentességet a disztributív igazságosság mértékének is tekintik (ld. Hough és szerzőtársai 2013), mi ebben a tekintetben Leventhal és Tyler megközelítését követjük.

Végül azt is megkérdeztük a válaszadóktól, hogy volt-e közvetlen találkozásuk a rendőrséggel a megelőző két év során, és ha igen, elégedettek voltak-e azzal, ahogy a rendőrök bántak velük. Ennek a kérdésnek az az előnye, hogy valódi tapasztalat ex-post értékelésére kérdez, viszont nyilvánvalóan nem minden válaszadó találkozott a rendőrséggel a kérdéses időszakban. A válaszadókat arra kértük, hogy tízpontos skálán értékeljék a rendőrséggel való személyes találkozásuk minőségét, ahol a 0 pont jelentette a legrosszabb érzékelt bánásmódot.



1. ábra: Néhány kiválasztott indikátor átlagértéke (skála: 0–9)

Az 1. ábrán egyes kiválasztott kérdésekre adott válaszok átlagértékét adjuk meg. A rendőrség iránti bizalom átlagértéke 4,80 a nullától kilencig tartó skálán, ami sem nem magas, sem nem alacsony, viszont, érdekes módon, az észlelt rendőri teljesítmény értékelésének átlaga valamivel magasabb. Ezzel összhangban az észlelt rendőri korrupció szintje meglehetősen alacsony volt (ebben az esetben az indikátor alacsony értékei jelentik a jó véleményt a rendőrségről, vagyis az alacsonynak érzékelt korrupciót). A rendőrség iránti bizalom szintje hasonló a bíróságok iránti bizaloméhoz, az országgyűlés iránti bizalom és a politikai rendszerrel való elégedettség alacsony szintje viszont azt jelzi, hogy az adatfelvételkor átlagban a magyar népesség meglehetősen elégedetlen volt az ország ügyeinek

állásával. Ebből az látszik, hogy a rendőrség valamivel nagyobb közbizalmat élvezett, mint a hazai politikai rendszer és a politikai intézmények.⁶

Hipotéziseink teszteléséhez és annak meghatározásához, hogy a magyarázó változók hogyan függenek össze az intézményi bizalommal, OLS regressziós modellt használtunk. A szokásos szocio-demográfiai kontrollváltozók mellett a megtorlás iránti igényt, a bűnözéstől való félelmet és a társadalmi (interperszonális) bizalmat jelző indikátorokat is beépítettünk a modellbe, mert korábbi kutatások arra az eredményre vezettek, hogy ezek összefüggenek a rendőrség iránti bizalommal (lásd például Sato és Hough, 2013). Az eredményeket és az adatok további elemzését a következő szakaszban mutatjuk be.

Eredmények és értékelés

A modellek becslése előtt elvégeztünk egy előzetes elemzést a rendőrségre való személyes találkozásra és a diszkriminációra fókuszálva. Azoknak az átlagos bizalma a rendőrség iránt, akik nem számoltak be közvetlen találkozásról a rendőrséggel, magasabb volt (4,89, $N=984$), mint azoké, akik találkoztak a hatósággal (4,53, $N=201$). A függetlenmintás t -próba azt mutatta, hogy a két csoport átlaga közti különbség statisztikailag szignifikáns volt ($t = 2,12$, $p < 0,05$).⁷ Ez arra utal, hogy a rendőrséggel való közvetlen találkozás negatívan hat az emberek bizalommal kapcsolatos ítéleteire. Életszerű azonban, hogy a válaszadóknak csak egy része lehetett elégedetlen a rendőrséggel való találkozással, míg mások nem találták kimondottan kellemetlennek. Ahogy korábban már jeleztük, az adatok lehetőséget adtak arra, hogy megkülönböztessük ezt a két csoportot, mert a válaszadókat arra is kértük, hogy értékeljék, mennyire voltak elégedettek a rendőrséggel való személyes találkozásukkal.

A válaszolók átlagos elégedettsége azzal, ahogy a rendőrök bántak velük (6,17 a tízpon-tos skálán) azt jelzi, hogy általában megfelelőnek találták a rendőri bánásmódot. Az indi-kátor értékének nagy szórása ($SD = 2,92$) azonban arra utal, hogy a vélemények nagyon jelentősen eltértek egymástól: a válaszadók egy része nagyon pozitív, más része nagyon negatív tapasztalatot szerzett a rendőrséggel való személyes találkozás során. Ahhoz, hogy ezt a körülményt is figyelembe tudja venni a modell, a válaszadókat két csoportra osztottuk: az egyik csoportba kerültek azok, akik az átlagnál jobbra értékelték azt, ahogy a rendőrség bánt velük ($N=112$), a másikba, akiknek negatív tapasztalatuk volt a rendőrség-gel ($N=89$). A válaszadók osztályozása aszerint, hogy az átlagnál magasabb vagy alacson-nyabb értékelést adtak a kérdésre válaszul, valamennyire önkényes, de más osztályozási módszereknek is lettek volna hátrányaik, ezért ennél a csoportosításnál maradtunk.

Ami a rendőrség romákkal szembeni diszkriminatív gyakorlatait illeti, majdnem pon-tosan ugyanannyi válaszadó gondolta azt, hogy a rendőrség mindenkit egyenlően kezel (36,4%), mint ahány azt, hogy előzékenyebben bántik a nem-roma emberekkel (36,1%).

⁶ A felmérés azt az eredményt hozta, hogy a rendőrség (4,80), a bíróságok (4,95), az alkotmánybíróság (4,89) és a közfenntartású iskolák (5,43) iránt a legmagasabb a bizalom szintje. Sokkal alacsonyabb bizalmi szintet mértünk a parlament (3,77), a kormány (3,78), a politikai pártok (2,84), a média (3,43), a civil szervezetek (4,43), az egyház (4,43), a külföldi tulajdonú vállalatok (2,96), a hazai vállalatok (4,37) és a kórházak (4,53) esetében.

⁷ A szóráshomogenitási feltétel teljesült a két csoportra.

Csak 15,4% válaszolta azt, hogy a rendőrök a romákkal jobban bánnak, a többi válaszadó bizonytalan volt a kérdést illetően. Az anyagi helyzet alapján történő diszkriminációról a válaszadók többségének (51,4%) az volt a véleménye, hogy a rendőrség kevésbé előzékeny a szegényekkel, mint a gazdagokkal, és csupán 3,3% válaszolta azt, hogy a szegényekkel bánnak jobban a rendőrök. A válaszadók nagyjából egyharmada (35,4%) vélte úgy, hogy a rendőrség egyformán bánik a szegényekkel és a gazdagokkal, míg valamivel kevesebb mint 10 százaléknyi válaszadó nem tudta megítélni a kérdést. Ezek a számok arra mutatnak, hogy a magyar népesség többsége szerint a rendőrség nem bánik egyenlően minden polgárral. Ezen belül nagyobb egyetértés van a szegényekkel, mint a romákkal szembeni méltánytalan bánásmódot illetően. Ebben az adatban az a sajátos, hogy a két csoport igen nagy mértékben átfedi egymást: Magyarországon a szegénység a roma kisebbség körében koncentrálódik, noha a jelenség nem korlátozódik rájuk (lásd Ladányi, 2001).

Valamilyen mértékben már az előzetes adatelemzés is alátámasztja hipotéziseinket, de a magyarázó és a függő változó összefüggésének feltárása érdekében négy OLS regressziós modellt is vizsgáltunk.⁸ Az eredményeket az 1. táblázatban foglaltuk össze. Az alapmodellben (1. modell) szerepelnek a főbb magyarázó változók, de nem szerepelnek benne a szocio-demográfiai kontrollváltozók. Az összes indikátor hatásának az előjele a várakozásnak megfelelő, azonban nem mindegyikük összefüggése a rendőrség iránti bizalommal statisztikailag szignifikáns. A H1 hipotézissel összhangban a rendőrségi hatékonyságról kialakított egyéni észlelet pozitívan függ össze a bizalommal, ha minden más változó értéke ugyanaz. Hasonlóan, a rendőri korruptség negatív együtthatója azt jelzi, hogy általában azok, akik meglehetősen korruptnak tartják a rendőrséget, nagyobb valószínűséggel adnak az intézménynek kevesebb bizalmat, ha minden más változó értéke konstans. Ez megfelel annak a várakozásnak, amit a H2 hipotézis kifejez. Ami a rendőrséggel való személyes találkozást illeti, az ezt kifejező *dummy* együtthatója negatív, és az összefüggés szignifikáns, ami megfelel a H3 hipotézissel kifejezett várakozásnak. Az ország ügyeinek állásával való elégedettség is pozitívan és szignifikánsan függ össze a bizalommal, ahogy azt a H5 hipotézisnek megfelelően vártuk.

A rendőrségi diszkrimináció vélelmezését kifejező *dummy*-k negatívan függenek össze a függő változóval, ám kivülesnek a statisztikai szignifikancia tartományán. Ugyanez érvényes a bűnözéstől való félelmet és a megtorlás iránti igényt kifejező indikátorokra: mindkét változó együtthatójának előjele megfelel a vártaknak, de az összefüggés statisztikailag nem szignifikáns. A társadalmi (interszónális) bizalom azonban pozitívan és szignifikánsan függ össze a rendőrségi bizalommal, ami azt jelzi, hogy azok az emberek, akik általában nagyobb bizalommal vannak mások iránt, hajlamosak a rendőrségnek is több bizalmat adni. A 2. modellben bevezettük a szocio-demográfiai kontrollváltozókat, de ez nem változtatott a fő magyarázó változók hatásának sem az előjelén, sem a szignifikanciáján.

⁸ A végső modellbeli y-tengelymetszetek és kölcsönhatási effektusok egyértelműbb értelmezése érdekében a folytonos változókat az átlagértékekre centráltuk. A független változók korrelációs mátrixa nem jelzett potenciális kollinearitási problémát. Ezt a modellek is megerősítették, mert az életkor kontrollváltozó kivételével a változók varianciainfláló faktora (VIF) nem haladta meg az általánosan elfogadott küszöbértéknek tekintett 2-es értéket.

A rendőrséggel való személyes találkozás és a bizalom összefüggésének további feltárására a 3. modellben különbséget tettünk a válaszadók között aszerint, hogy a rendőrséggel való találkozásukat milyennek értékelték. Ennek megfelelően a találkozás meglétét vagy hiányát kifejező *dummy*-t két külön indikátorral helyettesítettük: az egyik reprezentálta azokat a válaszadókat, akik elégedettek voltak azzal, ahogy a rendőrség bánt velük, a másik azokat, akik nem. Ennek a két bináris változónak a bevezetése rámutatott arra, hogy a referenciacsoporthoz képest (vagyis azokhoz a válaszadókhoz képest, akiknek nem volt személyes élményük a rendőrséggel való találkozásról) csak azok voltak szignifikánsabban kisebb bizalommal a rendőrség iránt, akik elégedetlenek voltak azzal, ahogy a rendőrség bánt velük. Más szóval, ha minden más változó konstans, a rendőrséggel való pozitív személyes találkozás nem javította az egyéni bizalommal kapcsolatos ítéleteket, viszont a rossz találkozások szignifikáns negatív hatással voltak a bizalomra.

Azért, hogy tesztelni tudjuk, hogy – ahogy a H4 hipotézis megfogalmazza – az észlelt rendőri teljesítmény és méltányosság valóban ugyanúgy hat-e a bizalomra a rendőrséggel különböző személyes tapasztalatokról beszámoló válaszadók csoportjaiban, a 4. modellben kölcsönhatási tényezőket vezettünk be a rendőri bánásmóddal való elégedettséget kifejező *dummy*-k és az észlelt teljesítmény és korrupság indikátorai között. Ez a már megállapított fő hatásoknak sem az előjelén, sem a szignifikanciáján nem változtatott, de a kölcsönhatási tényezők érdekes mintázatot mutatnak. Úgy tűnik, a negatív személyes élmények módosítják az észlelt teljesítmény és korrupság hatását a bizalomra, de a hatás nem szignifikáns azoknak az esetében, akiknek pozitív személyes élményük volt a rendőrséggel. Azok, akiknek pozitív személyes találkozásuk volt a rendőrséggel, nem különböznek azoktól, akik nem érintkeztek a rendőrséggel, abban a tekintetben, hogy az észlelt rendőri teljesítmény és korrupció adott értékelése esetén milyen szintű bizalommal vannak a rendőrség iránt, ha minden egyéb változó fix. Ez az eredmény konzisztens a H4 hipotézissel. Más a helyzet azonban azokkal a válaszadókkal, akiknek negatív közvetlen tapasztalatuk volt a rendőrséggel.

1. táblázat: A lineáris regressziós modellek eredményei (függő változó: rendőrségbe vetett bizalom)

	1. modell		2. modell		3. modell		4. modell	
	B	SE	B	SE	B	SE	B	SE
(Tengelymetszet)	5,107**	,132	5,157**	,144	5,139**	,144	5,124**	,144
Rendőri hatékonyság	,274**	,043	,273**	,042	,265**	,043	,323**	,049
Rendőri korrupció	–,219**	–,033	–,204**	–,033	–,202**	,033	–,135**	,037
Elégedettség az ország ügyeivel	,147**	,032	,153**	,032	,154**	,032	,145**	,032
Romákkal rosszul bántak ¹	–,026	–,162	–,005	–,167	–,032	,166	–,032	,167
Romákkal előzékenyek ¹	–,126	–,230	–,095	–,228	–,103	,227	–,127	,222
Szegényekkel rosszul bántak ¹	–,186	–,166	–,188	–,163	–,143	,162	–,139	,162
Szegényekkel előzékenyek ¹	–,070	–,459	–,075	–,463	–,102	,465	–,041	,469

1. táblázat folytatás

	1. modell		2. modell		3. modell		4. modell	
	B	SE	B	SE	B	SE	B	SE
Személyes tapasztalat a rendőrséggel ²	-,509**	-,167	-,400*	-,174				
Elégedett a személyes kontakttal ²					-,100	,202	-,098	,209
Elégedetlen a személyes kontakttal ²					-,774**	,260	-,733**	,265
Bűncselekménytől való félelem	,026	,027	,013	,028	,013	,027	,021	,027
Punitív attitűd	-,047	-,032	-,041	-,033	-,043	,032	-,040	,032
Társadalmi bizalom	,136**	,035	,117**	,036	,112**	,036	,116**	,036
Életkor			-,005	-,023	-,008	,023	-,011	,023
Életkor a négyzetten			,000	,000	,000	,000	,000	,000
Férfi ³			-,210	-,135	-,197	,135	-,163	,133
Budapesti lakos ⁴			-,052	-,203	-,045	,203	-,073	,201
Felsőfokú végzettség ⁵			,305	,208	,288	,207	,301	,208
Kontaktal elégedett. * hatékonyság							-,131	,102
Kontaktal elégedetlen. * hatékonyság							-,277*	,113
Kontaktal elégedett. * korrupció							-,193*	,091
Kontaktal elégedetlen * korrupció							-,358**	,096
N	875		874		874		874	
F-érték	25,98**		18,70**		18,19**		16,78**	
R2	,296		,303		,308		,323	

Nem sztenderdizált koefficiensek és robusztus standard hibák

* p < ,05 ** p < ,01

Minden folytonos független változó az átlaghoz centrálva

¹referencia csoport válaszadók, akik szerint a rendőrség mindenkiel egyenlően bánik

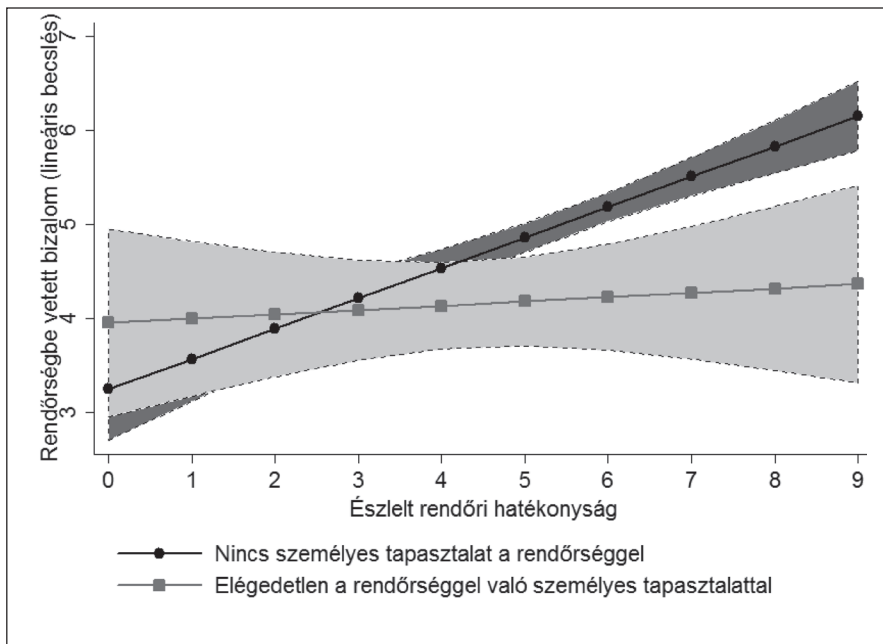
²referencia csoport: válaszadók, akiknek nem volt személyes tapasztalata a rendőrséggel

³referencia csoport: nő válaszadók

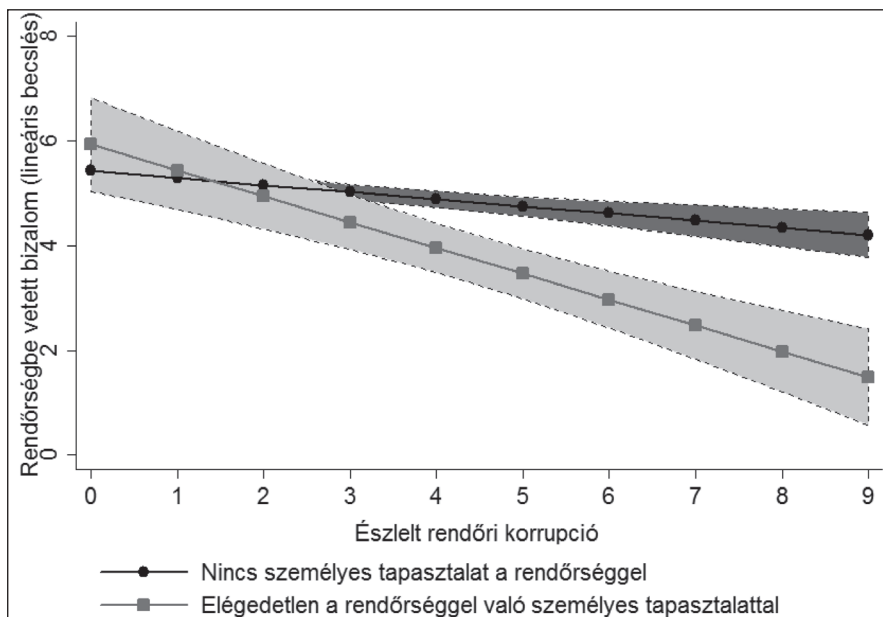
⁴referencia csoport: nem budapesti lakosok

⁵referencia csoport: felsőfokú diplomával nem rendelkező válaszadók

Az interakciós hatások vizualizációja segíti az értelmezést. A 2. ábrán látható, hogy azoknak a válaszadóknak az esetében, akiknek nem volt közvetlen tapasztalatuk a rendőrséggel, illetve azoknak a körében, akiknek negatív tapasztalatuk volt, hogyan alakul a bizalom becslt értéke az észlelt rendőri teljesítmény függvényében, az összes többi változót az átlagértékeiken tartva. A 3. ábra pedig, az előbbihez hasonlóan, az észlelt korrupció és a bizalom közötti összefüggést mutatja e két csoportban, az összes többi változó átlagértékénél. A szürkével jelzett terület a 95%-os konfidenciaintervallumot jelzi.



2. ábra: A rendőrséggel való negatív személyes tapasztalat és az észlelt rendőri hatékonyság interakciójának hatása a rendőrségbe vetett bizalomra



3. ábra: A rendőrséggel való negatív személyes tapasztalat és az észlelt rendőri korrupció interakciójának hatása a rendőrségbe vetett bizalomra

A két ábrán jól látszik, hogy a rendőrséggel való negatív személyes találkozás hogyan befolyásolja az észlelt teljesítmény és méltányosság hatását a bizalomra. A 2. ábrából kitűnik, hogy a rossz élmények szinte teljesen megszüntetik az észlelt teljesítmény pozitív hatását a bizalomra: akiknek rossz közvetlen tapasztalatuk volt a rendőrséggel, egyöntetűen kevéssé bíznak benne, függetlenül attól, hogy milyennek érzékelik a teljesítményét. Míg azoknak a körében, akiknek a közelmúltban nem volt személyes élményük a rendőrséggel (és azoknak a csoportjában is, akiknek pozitív tapasztalatuk volt), ha minden más változót fixen tartunk, az észlelt teljesítmény pozitívabb értékelése magasabb bizalmi szinttel jár együtt. Ezt az összefüggést viszont nem tapasztaljuk a kellemetlen személyes tapasztalatról beszámoló körében. A 3. ábrán pedig azt látjuk, hogy a negatív személyes tapasztalat felerősíti az észlelt korruptség negatív hatását a bizalomra. Ahogy az észlelt rendőri korruptség szintje növekszik, azok, akik elégedetlenek voltak azzal, ahogy a rendőrség bánt velük, még alacsonyabb szintű bizalmat adnak a rendőrségnek, mint azok, akik elégedettek voltak a velük való bánásmóddal vagy nem volt közvetlen találkozásuk a rendőrséggel. Röviden, a negatív személyes élmények csökkentik az észlelt teljesítmény pozitív hatását a bizalomra, és felerősítik az észlelt korruptség negatív hatását.

Ezek az eredmények csak részben támasztják alá a H4 hipotézist. Azok az emberek, akiknek pozitív személyes tapasztalatuk volt a rendőrséggel, nem különböznek azoktól, akiknek semmilyen személyes tapasztalatuk nem volt, abban a tekintetben, hogy a rendőri hatékonyságról és méltányosságról kialakított személyes észleletük hogyan függ össze a rendőrség iránti bizalmuk mértékével. Azok azonban, akik negatív személyes tapasztalatról számoltak be, szignifikánsan kevésbé bíznak a rendőrségben, ugyanolyannak érzékelt rendőri hatékonyság és méltányosság mellett. A rendelkezésünkre álló keresztmetszeti adatok nem teszik lehetővé annak vizsgálatát, hogy a negatív közvetlen találkozás megváltoztatta-e a válaszadók eredeti attitűdjeit a rendőrség iránt. Az azonban határozottan látszik az eredményekből, hogy a negatív találkozások kondicionálják a rendőrség iránti bizalomra vonatkozó attitudinális hatásokat, ami egy újabb empirikus alátámasztása a negatív találkozások bizalomromboló hatására vonatkozó megállapításnak.

Összességében, ezek az eredmények arra utalnak, hogy még ha a pozitív személyes találkozások a rendőrséggel nem is képződnek le magasabb szintű bizalomra, és csak szerény mértékben javítják a hatóság imázsát, a negatív élményeknek romboló hatásuk van a rendőrségről szóló személyes percepciókra lényegében minden dimenzióban. A rendőrséggel való személyes kontaktus hatása ugyanazt az aszimmetriát mutatja Kelet-Közép-Európában, mint amit Nyugat-Európában is: ezekre a találkozásokra az a jellemző, hogy a negativitás hatása sokkal erősebb. Míg a pozitív tapasztalatok nem javítják a rendőrségről kialakított személyes értékelést, a negatív élmények lényegesen rontják. Szakpolitikai szempontból ez arra enged következtetni, hogy a rendőrség közmegítélésének javítására indított kampányok során nem feltétlenül érdemes arra törekedni, hogy többször találkozzanak a polgárok közvetlenül a rendőrséggel, mert a személyes találkozás nem hordoz magában nagy lehetőséget a bizalmi attitűdök javítására: a pozitív élményeknek, úgy tűnik, nincs nagy befolyásuk az egyéni percepciókra. Érdemes azonban a rendőrségi eljárások méltányosságán javítani, mert erre az emberek érzékenyek: ha méltánytalanságot észlelnek, az komolyan alááshatja a rendőrség iránti bizalmukat.

Végül, a modelljeink megerősítették a H5 hipotézist, ami azt feltételezte, hogy a válaszadók értékelése az ország helyzetéről pozitívan függ össze a rendőrség iránti bizalommal. Noha ez az eredmény valamennyire megerősíti azt az állítást, hogy a KKE régióban az állami intézmények iránti bizalom szintje általános értékelési keretek alapján dől el, amelyeket az határoz meg, hogy az egyes emberek hogyan látják országuk ügyeinek állását, ez az effektus nem nyomja el az intézményspecifikus percepciók hatását. Szemben Mishler és Rose (1997), illetve Campbell (2004) állításával, a KKE-országok polgárai képesek különbséget tenni a különböző állami intézmények között az intézmények sajátos jellemzői alapján. Ennek ellenére igaz, hogy szignifikáns pozitív összefüggés van a bizalom és az ország ügyeinek állásáról szóló észlelet között, ami a bizalomnak egy exogén alkotóeleme, a rendőrség magatartása nincs hatással rá, vagyis független attól, hogy a rendőrök hogyan látják el a feladatukat. Ez rossz hír azoknak a szakpolitikusoknak, akik célzott kampányok révén próbálnák javítani a rendőrség imázsát, mert ezek hatása a bizalomra csak korlátozott lehet.

Összefoglalás

Tanulmányunkban azt vizsgáltuk, hogy a rendőrség iránti bizalom fő meghatározói, amiket a régóta megállapodott demokráciákban széleskörűen teszteltek, érvényesek-e a kelet-közép-európai kontextusban is. Erre a célra magyarországi esettanulmányt készítettünk, mert Magyarország a régió egy tipikus országának tekinthető. Különösen az érdekelt minket, hogy hogyan alakítja a rendőrség iránti bizalmat a rendőrség észlelt hatékonysága és méltányossága, az ország ügyeinek állásáról kialakított egyéni észlelet, és a személyes tapasztalat a rendőrséggel.

Eredményeink arra mutatnak, hogy ugyanazok az egyéni tényezők hasonló hatással vannak a rendőrség iránti bizalomra Magyarországon, mint a nyugati demokráciákban. Egyrészt, erős alátámasztást találtunk arra a hipotézisre, hogy a rendőrség észlelt hatékonysága és méltányossága pozitívan függ össze a rendőrség iránti bizalommal. Másrészt, a politikai rendszerrel való személyes elégedettségnek is szerepe van a bizalom alakításában. A legfontosabb eredményünk az, hogy ezek közül egyik sem nyomja el a másik hatását, mindegyik szignifikáns és független összefüggést mutat a bizalommal. Vagyis mind az eredményalapú, mind a folyamatalapú megfontolásoknak megvan a saját szerepük a rendőrség iránti bizalom alakításában.

További fontos eredmény, hogy úgy tűnik, az emberek érzékenyek a procedurális méltányosságra. Akik szerint a rendőrség korrump, azok kevésbé bíznak benne. Viszont annak ellenére, hogy az emberek általában érzékenyek a rendőri méltányosságára, ha a korrupcióról van szó, nem látszik, hogy zavarná őket, ha a rendőrség diszkriminatív módon jár el a szegényekkel vagy a romákkal szemben, vagy akár a javukra – legalábbis a bizalomról szóló ítéleteiket ez nem befolyásolja. Ez különösen azért meglepő, mert a felvett adatokból kitűnik, hogy a válaszadók jelentős része úgy véli, hogy a rendőrség méltánytalan a szegényekkel és a romákkal szemben is. E meglepő eredmények okainak felderítése túlmutat ennek a tanulmánynak a keretein, annyi azonban látszik, hogy a méltányosság különböző specifikus normáinak jelentősége más és más lehet különböző társadalmi és kulturális kontextusokban.

További kutatásra van szükség annak kiderítéséhez, hogy a különböző normáknak és értékeknek pontosan mi a szerepük, és közülük melyiknek van szerepe egyáltalán az egyes specifikus intézmények iránti bizalom alakításában. Míg a magyarok elvárják a rendőrségtől a szabálykövetést és a korrupciómentességet, a diszkrimináció kevésbé érdekli őket, noha általában a diszkriminációt a procedurális méltányosság súlyos megsértésének szokás tekinteni. Ez az eredmény több kérdést is felvet, amit érdemes a jövőben megvizsgálni. Például, következik-e az eredményeinkből, hogy a magyar társadalomban alacsony az általános szolidaritás a marginalizált csoportok (a szegények és a romák) iránt? Vagy ez az attitűd inkább a bűnözéstől való félelemhez, és végső soron a bűnözőkről alkotott torz felfogáshoz kapcsolódik? Más szóval, vajon a magyarok más társadalmi összefüggésekben is ilyen kevés fontosságot tulajdonítanak a diszkriminációnak, vagy ez a jelenség specifikusan a bűnözés és igazságszolgáltatás területéhez kapcsolódik?

Végül azt találtuk, hogy a bizalom egyik erős magyarázó tényezője, hogy a válaszadók korábban személyesen kapcsolatba kerültek-e a rendőrséggel, és ha igen, hogyan értékelték ezt a tapasztalatukat. Míg a pozitív tapasztalatnak nincs komoly hatása a bizalomra, eredményeink arra utalnak, hogy a rendőrséggel való negatív személyes tapasztalat jelentősen csökkenti a bizalom szintjét. Ennek fontos szakpolitikai következményei vannak: a rendőrség hatékonyságának javítása mellett a rendőröknek méltányosan és egyenlően kell bánniuk az állampolgárokkal, ha a cél a rendőrség iránti bizalom növelése – pontosabban a bizalom csökkenésének elkerülése.

Mennyire általánosíthatók ezek az eredmények a többi kelet-közép-európai országra? Magyarországot a KKE-országok egy tipikus példájának tekintettük, feltételezésünk az volt, hogy a procedurális méltányosság jelentésére vonatkozó eredményeink a vizsgált egyetlen országon túl is érvényesek lehetnek. Azt feltételezzük, hogy a procedurális méltányosság normáinak bizalmat megalapozó szerepe a többi KKE-országban is jelen van. Egy közelmúltbeli összehasonlító kutatás (Jackson és szerzőtársai, 2014) ebbe az irányba mutatnak. Nem tudjuk azonban, hogy az észlelt diszkrimináció csekély hatására vonatkozó eredményünk érvényes-e Magyarországon kívül. Ez az esettanulmányon alapuló módszer egyik lényeges korlátja. Teljesebb képhez a különböző országok és régiók hasonlóságairól és eltéréseiről más KKE-országokra vonatkozóan elvégzett további kutatásra van szükség a rendőrség iránti bizalom gyökereiről.

Hivatkozások

- BARTSCH, R. A. & CHEURPRAKOBKIT, S. (2004): *The effects of amount of contact, contact expectation, and contact experience with police on attitudes toward police*, Journal of Police and Criminal Psychology, 19(1): 58–70.
- BODA, Zs. és SZABÓ, G. (2011): *The media and attitudes towards crime and the justice system: a qualitative approach*, European Journal of Criminology, 8(4): 329–342.
- BODA Zsolt és MEDVE-BÁLINT Gergő (2012): *Intézményi bizalom a régi és az új demokráciákban*, Politikatudományi Szemle 21(2): 27–54.
- BRADFORD, B., JACKSON, J. és STANKO, E. (2009): *Contact and confidence: revisiting the impact of public encounters with the police*, Policing and Society, 19(1): 20–46.
- BRADFORD, B., HUQ, A., JACKSON, J. és ROBERTS, B. (2014): *What price fairness when security is at stake? Police legitimacy in South Africa*, Regulation & Governance, 8(2): 246–268.
- BRANDL, S. G., FRANK, J., WORDEN, R. E. és BYNUM, T. S. (1994): *Global and specific attitudes toward the police: Disentangling the relationship*, Justice Quarterly, 11(1): 119–134.
- CAMPBELL, W. R. (2004): *The Sources of Institutional Trust in East and West Germany: Civic Culture or Economic Performance?*, German Politics, 13(3): 401–418.
- CHAPMAN, B., MIRRLEES-BLACK, C. és BRAWN, C. (2002): *Improving public attitudes to the Criminal Justice System: The impact of information*, London, Home Office Research, Development and Statistics Directorate.
- CHRISTENSEN, T. és LÆGREID, P. (2005): *Trust in Government: The Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors, and Demography*, Public Performance & Management Review, 28(4): 487–511.
- FRANK, J., SMITH, B. W. & NOVAK, K. J. (2005): *Exploring the Basis of Citizens' Attitudes Toward the Police*, Police Quarterly, 8(2): 206–228.
- FITZGERALD, M. et al. (2002): *Policing for London*, Cullompton, Willan Publishing.
- HAWDON, J. (2008): *Legitimacy, trust, social capital, and policing styles: A theoretical statement*, Police Quarterly, 11(2): 182–201.
- HOHL, K. (2011): *The role of mass media and police communication in trust in the police: New approaches to the analysis of survey and media data*, PhD., The London School of Economics and Political Science (LSE).
- HOUGH, M. (2007): *Policing, new public management and legitimacy*, in J. FAGAN and T. R. TYLER eds., *Legitimacy and Criminal Justice*, New York, Russell Sage Foundation.
- HOUGH, M., JACKSON, J. és BRADFORD, B. (2013): *The drivers of police legitimacy: some European research*, Journal of Policing, Intelligence and Counter Terrorism, 8(2): 144–165.
- HOUGH, M., JACOBSON, J. és MILLIE, A. (2003): *The decision to imprison: sentencing and the prison population*, London, Prison Reform Trust.
- HOUGH, M. et al. (2013): *Attitudes to sentencing and trust in justice: exploring trends from the crime survey for England and Wales*, Ministry of Justice Analytical Series, Ministry of Justice, London.
- JACKSON, J. és SUNSHINE, J. (2007): *Public confidence in policing: a neo-Durkheimian perspective*, British Journal of Criminology, 47(2): 214–233.

- JACKSON, J., BRADFORD, B., HOUGH, M., KUHA, J., STARES, S., WIDDOP, S., FITZGERALD R., YORDANOVA, M. és GALEV, T. (2011a): *Developing European indicators of trust in justice*, European Journal of Criminology, 8(4): 267–285.
- JACKSON, J., HOUGH, M., BRADFORD, B., POOLER, T., HOHL K. and KUHA, J. (2011b): *Trust in justice: topline results from round 5 of the European Social Survey. ESS topline results series, 1.*, European Commission.
- JACKSON, J., KUHA, J., HOUGH, M., BRADFORD, B., HOHL, K. és GERBER, M. M. (2014): *Trust and legitimacy accross Europe. A FIDUCIA report on comparative public attitudes towards legal authority*, in MAFFEI, S. and MARKOPOULOU, L. eds. *FIDUCIA, New European Crimes and Trust-based Policy*, vol. 2, 155–189.
- KUNIOKA, T. és WOLLER, G. M. (1999): *In (a) Democracy We Trust: Social and Economic Determinants of Support for Democratic Procedures in Central and Eastern Europe*. Journal of Socio-Economics, 28(5): 577–596.
- LADÁNYI, J. (2001): *The Hungarian neoliberal state, ethnic classification and the creation of a Roma underclass*, in EMIGH, J. és SZELÉNYI, I. eds. *Poverty, ethnicity and gender in Eastern Europe during the market transition*, Westport, Praeger Publisher, 67– 81.
- LAPPI-SEPPÄLÄ, T. (2011): *Explaining imprisonment in Europe*, European Journal of Criminology, 8(4): 303–328.
- LEVENTHAL, G. (1980): *What should be done with equity theory? New approaches to the study of fairness in social relationships*, in GERGEN, K. J., M. S. GREENBERG, H. J. WILLIS eds. *Social Exchange: Advances in Theory and Research*, New York, Plenum, 61–83.
- LEVI, M., STOKER, L. (2000): *Political Trust and Trustworthiness.*, Annual Review of Political Science, 3, 475–507.
- MCCCLUSKEY, J. D., MASTROFSKY, S. D., PARKS, R. B. (1999): *To acquiesce and rebel: Predicting citizen compliance with police requests*, Police Quarterly, 2(4) 389–416.
- MEDVE-BÁLINT, G., BODA, Zs. (2014): *The Poorer You Are, the More You Trust? The Effect of Inequality and Income on Institutional Trust in East-Central Europe*, Sociologický časopis / Czech Sociological Review 50(3): 419–453.
- MISHLER, W., ROSE, R. (1997): *Trust, Distrust and Skepticism: Popular Evaluations of Civil and Political Institutions in Post-Communist Societies*, The Journal of Politics, 59(2): 418–451.
- MISHLER, W., ROSE, R. (2001): *What Are the Origins of Political Trust? Testing Institutional and Cultural Theories in Post-Communist Societies*, Comparative Political Studies, 34(1): 30–62.
- PATERNOSTER, R., BRAME, R., BACHMAN, R., SHERMAN, L. W. (1997): *Do Fair Procedures Matter? The Effect of Procedural Justice on Spouse Assault*, Law & Society Review, 31(1): 163–204.
- REISIG, M. D., PARKS, R. B. (2000): *Experience, quality of life, and neighborhood context: A hierarchical analysis of satisfaction with police*, Justice Quarterly, 17(3): 607–630.
- ROSE, R., MISHLER, W. (2011): *Political Trust and Distrust in Post-Authoritarian Contexts*, in S. ZMERLI és M. HOOGHE (eds), *Political Trust. Why Context Matters*, ECPR Press.

- ROSENBAUM, D. P., SCHUCK, A. M., COSTELLO, S. K., HAWKINS, D. F., RING, M. K. (2005): *Attitudes Toward the Police: The Effects of Direct and Vicarious Experience*, *Police Quarterly*, 8(3): 343–365.
- SATO, M. és HOUGH M. (2013): *Report on an empirical assessment of fear of crime and punitive sentiment across Europe*, in MAFFEL, S. és MARKOPOULOU, L. eds. *FIDUCIA: New European Crimes and Trust-based Policy*, vol. 1, 179–199.
- SCHWEER, M. K. W. (1997): *Trust in central social institutions – Results of an empirical study of young adults*, *Gruppendynamik-Zeitschrift für Angewandte Sozialpsychologies*, 28(2): 201–210.
- SINGER, L., COOPER, S. (2008): *Inform, Persuade and Remind: An Evaluation of a Project to Improve Confidence in the Criminal Justice System*, London, Office for Criminal Justice Reform.
- SKOGAN, W.G. (2006): *Asymmetry in the impact of encounters with the police*, *Policing and Society*, 16(2): 99–126.
- SPROTT, J. és DOOB, A. (2009): *The effect of urban neighborhood disorder on evaluations of the police and courts*, *Crime and Delinquency*, 55(3): 339–362.
- STOUTLAND, S. E. (2001): *The multiple dimensions of trust in residents/police relations in Boston*, *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 38(3): 226–256.
- SUN, I. Y. et al. (2013): *One country, three populations: Trust in police among migrants, villagers and urbanites in China*, *Social Science Research*, 42(6): 1737–1749.
- SZÜCS, J. (1983): *The Three Historical Regions of Europe. An Outline*, *Acta Historica Academiae Scientiarum Hungaricae*, 29(1): 131–184.
- TYLER, T. R. (1990): *Why People Obey the Law: Procedural Justice, Legitimacy, and Compliance*, New Haven CT, Yale University Press.
- TYLER, T. R. (2011a): *Why People Cooperate: The Role of Social Motivations*, New Jersey, Princeton University Press.
- TYLER, T. R. (2011b): *Trust and legitimacy: policing in the USA and Europe*, *European Journal of Criminology*, 8(4): 254–266.
- TYLER, T. R. és HUO Y. J. (2002): *Trust in the Law*, New York, Russell-Sage.
- TYLER, T. R. és WAKSLAK, C. J. (2004): *Profiling and Police Legitimacy: Procedural Justice, Attributions of Motive, and Acceptance of Police Authority*, *Criminology*, 42(2): 253–282.
- ZMERLI, S. és NEWTON, K. (2008): *Social trust and attitudes toward democracy*, *Public Opinion Quarterly*, 72(4): 706–724.

1. Függelék

A változók leírása

rendőrségbe vetett bizalom: mennyire bízik a rendőrségben a válaszadó (0: egyáltalán nem bíz; 9: teljes mértékben bíz)

észlelt rendőri eredményesség: a számtani átlaga azon érvényes válaszoknak, melyek a következő állításokkal való egyetértés mértékére kérdeztek rá: a rendőrök általában képesek elfogni a bűnelkövetőket; egy ucai verekedés esetén a rendőrök hamar a helyszínen lennének (0: egyáltalán nem ért egyet; 9: teljes mértékben egyetért)

észlelt rendőri korrupció: a válaszadó véleménye azzal kapcsolatban, hogy a rendőrök milyen gyakran fogadnak el kenőpénzt (0: soha; 9: mindig)

az ország ügyeivel való elégedettség: a számtani átlaga azon érvényes válaszoknak, melyek a következő állításokkal való egyetértés mértékére kérdeztek rá: Magyarországon általában véve jó irányba mennek a dolgok; a Magyar demokrácia jól teljesít (0: egyáltalán nem ért egyet; 9: teljes mértékben egyetért)

Romákkal rosszul bántanak: kétértékű változó, mely azokat a válaszadókat jelöli, akik szerint a rendőrség a roma emberekkel rosszabbul bánt, mint másokkal

Roma előzékenyek: kétértékű változó, mely azokat a válaszadókat jelöli, akik szerint a rendőrség a roma emberekkel előzékenyebb, mint másokkal

szegényekkel rosszul bántanak: kétértékű változó, mely azokat a válaszadókat jelöli, akik szerint a rendőrség a szegény emberekkel rosszabbul bánt, mint másokkal

szegényekkel előzékenyebbek: kétértékű változó, mely azokat a válaszadókat jelöli, akik szerint a rendőrség a szegény emberekkel előzékenyebb, mint másokkal

rendőrséggel való személyes tapasztalat: kétértékű változó, mely azokat a válaszadókat jelöli, akiknek az utóbbi két évben volt személyes tapasztalata a rendőrséggel

elégedett a rendőrséggel való személyes tapasztalattal: kétértékű változó, mely azokat a válaszadókat jelöli, akik elégedettek voltak a rendőrséggel való személyes tapasztalattal (≥ 6.17)

elégedetlen a rendőrséggel való személyes tapasztalattal: kétértékű változó, mely azokat a válaszadókat jelöli, akik elégedetlenek voltak a rendőrséggel való személyes tapasztalattal (< 6.17)

bűncselekménytől való félelem: mennyire aggódik a válaszadó attól, hogy bűncselekmény áldozatává válik (0: egyáltalán nem aggódik; 9: nagyon aggódik)

megtorlási igény, büntetéspárti attitűd: egyetértés mértéke azzal az állítással, hogy a bűncselekményeket elkövetők nem kapnak eléggé szigorú büntetés Magyarországon (0: egyáltalán nem ért egyet; 9: teljes mértékben egyetért)

társadalmi bizalom: egyetértés mértéke azzal az állítással, hogy az emberek általában jószándékúak és megbízhatók (0: egyáltalán nem ért egyet; 9: teljes mértékben egyetért)

életkor: a válaszadó bevallott életkora

férfi: férfi válaszadó (kétértékű változó)

budapesti lakos: a válaszadó Budapesten él (kétértékű változó)

felsőfokú végzettség: a válaszadó felsőfokú diplomával rendelkezik (kétértékű változó)

2. függelék: A független változók korrelációs táblázata

rendőri hatékonyság	rendőri hatékonyság	rendőri korrupció	elégedettség az ország ügyével	bűncselekménytől való féltetem	punitív attitűdök	társadalmi bizalom	személyes tapasztalat a rendőrséggel	elégedett a kontakttal	elégedetlen a kontakttal	Romákkal rosszul bántanak	Romákkal előzőkenyek	szegényekkel rosszul bántanak	szegényekkel előzőkenyek	életkor	férfi	budapesti lakos
1	1															
rendőri korrupció	-,374**	1														
elégedettség az ország ügyével	,248**	-,060	1													
bűncselekménytől való féltetem	-,084**	,063*	-,001	1												
punitív attitűdök	-,011	,013	-,012	,229**	1											
társadalmi bizalom	,263**	-,172**	,322**	-,148**	-,011	1										
személyes tapasztalat a rendőrséggel	-,025	,005	-,007	-,027	,052	-,034	1									
elégedett a kontakttal	,098**	-,082**	,043	-,045	,026	,051	,717**	1								
elégedetlen a kontakttal	-,142**	,099**	-,058*	,012	,046	-,106**	,629**	-,091**	1							
romákkal rosszul bántanak	-,100**	,083*	-,028	-,075*	-,026	-,025	,029	,046	-,009	1						
romákkal előzőkenyek	-,225**	,161**	-,146**	,139**	,033	-,096**	,005	-,045	,057	-,375**	1					
szegényekkel rosszul bántanak	-,258**	,183**	-,218**	,020	,131**	-,121**	-,005	-,116**	,119**	,353**	,120**	1				
szegényekkel előzőkenyek	-,056	,008	,018	,003	-,115**	-,051	,011	,051	-,040	,049	,044	-,227**	1			
életkor	,056	-,177**	-,037	,161**	,024	,068*	-,160**	-,100**	-,118**	-,098**	-,039	-,044	,009	1		
férfi	-,064*	,030*	-,002	-,094**	,042	-,046	,231**	,143**	,170**	-,024	,027	,032	,011	-,089**	1	
budapesti lakos	-,112**	,095**	,038	-,097**	,027	-,051	-,040	,024	,031	,141**	-,036	,027	,019	-,057	-,016	1
felsőfokú végzettség	,030	-,040	,055	-,100**	-,074*	,092**	,098**	,093**	,037	,036	-,030	-,037	-,027	-,062*	-,003	,248**

* p < ,05 ** p < ,01

BIZALOM, JOGKÖVETÉS ÉS EGYÜTTMŰKÖDÉS

Adófizetési hajlandóság és bizalom

Adóbevételekre nyilvánvalóan szükség van az állam és a közjavak fenntartása érdekében, ám nem olyan evidens, hogy miért is fizetnek az emberek adót. Az adófizetés egyéni szinten ugyanis komoly áldozat, hiszen a kollektív cselekvés problémáját veti fel. Ennek lényege a kollektív cél és az egyéni motiváció közötti inkongruencia. Bár tudjuk, hogy az adóbevételből finanszírozzák azokat a közjavakat, amelyek szolgáltatásait mi is élvezzük, a racionális viselkedés az, ha minimalizáljuk az adófizetést, hiszen a mi hozzájárulásunk a kollektív célhoz elhanyagolható, másrészt a közjavak akkor is rendelkezésünkre állnak, ha mi személyesen nem járulunk hozzá a fenntartásukhoz. Ebben a megközelítésben az egyetlen lehetőség, ha a szankciók fenyegetésével vesszük rá az embereket az adófizetésre. Ha a lebukás valószínűségének és a szankció mértékének szorzataként értelmezhető kockázat értéke nagyobb, mint az adócsalás várható haszna, akkor az emberek inkább be fogják fizetni az adókat.

Ezzel a megközelítéssel szemben azonban komoly elméleti problémák valamint empirikus ellenérvek vethetők fel. Az információs aszimmetriák, az ügynök-megbízó probléma miatt a tökéletes ellenőrzés a komplex szervezetekben nem – így a társadalomban sem – valósítható meg, és tökéletes motivációs rendszer sem hozható létre. Másrészt az adófizetői viselkedés is gyakran rácsófol a racionális önérdékkövető aktor feltevésére. Általában kijelenthető, hogy az emberek több adót fizetnek be, mint amit a lebukás kockázata indokolna. Úgy tűnik továbbá, hogy ez csak részben magyarázható a korlátozott racionalitással (pl. a kockázat téves percepciójával). Olyan paradox jelenségek, mint a szankciók növelésére adott válaszként a csökkenő adófizetési hajlandóság, vagy legalábbis a szankciók növelésének hatástalansága mutatja ennek a megközelítésnek a korlátait. Az állampolgárok nyilvánvalóan más motivációk alapján (is) döntenek arról, hogy fizeszenek-e adót.

Tanulmányunkban az adófizetési hajlandóság attitűdinális jellemzőit vizsgáljuk. Arra vagyunk kíváncsiak, hogy – a nemzetközi szakirodalmi eredményekhez hasonlóan – Magyarországon is kimutatható-e a bizalom szerepe az adófizetési morálban. Azt is vizsgáljuk, hogy a bizalmat és az adófizetési hajlandóságot milyen normatív elvárások befolyásolják. Kutatásunkban a magyar lakosság reprezentatív mintáján végzett kérdőíves lekérdezés módszerét alkalmaztuk, és mivel két adatfelvételi időpontunk (2013 november és 2015 márciusa) között 2014 őszén a NAV-val kapcsolatban korrupciós botrányok robbantak ki, arra is kíváncsiak voltunk, hogy vajon kimutatható-e ennek valamiféle hatása a bizalomra és az adófizetési hajlandóságra.

Az adófizetési hajlandóság motívumai

Miért fizetnek az emberek adót? Józan ésszel belátható, hogy azokat a kollektív javakat és a közszolgáltatásokat, amelyek mindennapi életünkben fontos szerepet játszanak, adóbevételekből tartjuk fenn. Ha nincs adóbevétel, nem tudnak működni a közintézmények: az igazságszolgáltatás, a rendőrség, a hatóságok, a hivatalok. Nincs miből felújítani az utakat, finanszírozni az iskolákat, a kórházakat. Túlzás nélkül mondhatjuk, hogy adóbevétel nélkül a társadalom működése összeomlana. Úgy tűnik tehát, hogy semmi rejtély nincs abban, ha az emberek befizetik az adókat és járulékokat.

Csak hogy az adófizetés – éppúgy, mint a jogkövető magatartás általában – a kollektív problémák jellemzőit mutatja. Mindnyájunknak az a jó, ha az emberek betartják a törvényeket, köztük az adójogszabályokat – ám akkor járunk igazán jól, ha nekünk nem (feltétlenül) kell ezt megtennünk. A közrend attól még nem borul fel, ha mi kisebb szabálytalanságokat elkövetünk, mint ahogyan az állam működése sem kerül veszélybe, ha mi nem fizetjük meg az adókat. A kollektív cselekvési problémák lényege, hogy feszültség van a kollektív cél és az egyéni motiváció között. Kíváncsi vagyok a kollektív cél megvalósulására, miközben egyéni szinten az tűnik racionálisnak, hogy csak korlátozottan járulok hozzá. Mondani sem kell, hogy ha viszont mindenki vagy legalábbis elég sokan döntenek így, akkor a kollektív cél megvalósulása is veszélybe kerül. Mondhatjuk, hogy a kollektív cselekvési probléma nem más, mint egy sokszereplős fogoly-dilemma.

Hogyan lehet rávenni az embereket a kollektív cselekvésre, esetünkben az adófizetésre? Mancur Olson (1965/1997) óta a kollektív cselekvési problémák megoldásának három alapvető útja ismeretes: a kollektív cselekvés céljának tekinthető kollektív jószág piaci jószággá alakítása (piaci koordináció), a hatalmi kényszer (hierarchikus koordináció) és a társadalmi normák (morális koordináció) avagy szelektív ösztönzők Olson megfogalmazásában). A jogkövetés és az adófizetés problémájának megoldására a piacosság kevésbé alkalmas; marad tehát a hierarchikus és a morális koordináció.

A hierarchikus koordináció esetünkben azt jelenti, hogy az állam előírja az adófizetést és egyrészt adminisztratív eszközökkel kikényszeríti azt (pl. a jövedelemadót a munkáltató köteles előre levonni a fizetésünkből), másrészt ellenőrzés és szankciók fenyegetésével ráveszi az aktorokat a jogkövető magatartásra. E szerint a modell szerint tehát az emberek alapvetően nem akarnak adót fizetni, és csak azért hajlandók erre, mert kénytelenek megtenni, illetve mert a lebukás (ellenőrzés) valószínűségével súlyozott szankció várható értéke nagyobb, mint a be nem fizetett adó. Az ennek a modellnek megfelelő adófizetési hajlandóságot nevezzük a későbbiekben *kényszerűnek* (vö. Kirchler et al., 2008).

A kényszerítésen és szankciókon alapuló hierarchikus koordináció modellje elméletileg egyszerűnek, gyakorlatban hatékonynak tűnik – feltéve, hogy adott a kényszerítő hatalom és a szankciók eszközei. A hierarchikus koordináció annál jobban tud működni, minél jobban tudják ellenőrizni a felsőbb szintek az alsókat (információs hatalom) és minél hatékonyabb eszközeik vannak a szankcionálásra. Tökéletes ellenőrzés azonban nem létezik (vö. Miller, 2002). Ezek a problémák (ellenőrzés és szankció) annál jelentősebbek, minél komplexebb a szervezet, minél összetettebb az ellenőrizendő teljesítmény – vagyis minél nagyobb az információs aszimmetria az ellenőrzők és az ellenőrzöttek között –, és minél kevésbé elrettentő/költséges a szankció (pl. jogi korlátok miatt) a szankcionálandó magatartás hasznaihoz képest. Számolni kell továbbá az ügynök–megbízó problémával

is: a hatalom általában nem tud közvetlenül ellenőrizni, ehhez ügynököket kell felhasználnia, akiknek az ellenőrzése ugyancsak hasonló problémát jelent.

A hierarchikus koordináció modellje tehát elméleti problémákat is felvet, de ennél fontosabbak az empirikus ellenérvek, amelyek többnyire arra vonatkoznak, hogy az emberek nem a modell előrejelzésének megfelelően viselkednek: valójában sokkal többször tartják be a szabályokat, mint az racionális lenne.¹ Az adófizetési magatartással foglalkozó tanulmányok például rendre arra jutnak, hogy az emberek sokkal kevesebb adót csálnak, mint ami racionális lenne (pl. Andreoni, Erard & Feinstein, 1998). Az egyik ok a korlátozott racionalitás és a döntéshozatalt befolyásoló pszichológiai jelenségekben keresendő: az embereknek nincs megfelelő információja a lebukás kockázatáról, illetve tipikusan rosszul ítélik meg ezt, hiszen hajlamosak a negatív következmények túlértékelésére (vö. Kahneman, 2013). Vagyis talán nem racionálisan, de nem is irracionálisan, hanem a Herbert Simon-i korlátozott racionalitásnak megfelelően járnak el.

De úgy tűnik, nem csak erről van szó. Az empirikus tanulmányok általában arra a megállapításra jutnak, hogy nem annyira a büntetés mértéke, mint a lebukás valószínűsége lehet hatással a jogsértésekre (vö. Darley, 2005; Doob & Webster, 2003). Ugyan ez az eredmény is jelzi a racionális ember modelljének korlátait, hiszen valószínűleg nem vagyunk képesek olyan precíz várható érték-számításra, amit a modell feltételez, és amely a szankció nagyságát kombinálná a lebukás valószínűségével. De mást is mutat: azt, hogy a normasértés megállapításának mint társadalmi–morális szankciónak valószínűleg önmagában is van büntető hatása, hiszen ez inkább visszatart a normasértéstől, mint a lebukás után kiszabott materiális büntetés mértéke. Ez arra utal, hogy a törvénykövető, normatisztelő magatartás magyarázatát nem kizárólag a racionális cselekvés modelljében, hanem a normakövetésre és konformitásra eleve hajlamos, társadalmi ember elméletében kell keresnünk (vö. Etzioni, 1988). Ennek fontos közpolitikai következményei is vannak: azt sugallja, hogy az ellenőrzés–büntetés paradigmában mozogva – szemben a büntetési tételek szigorításával operáló populisták (vö. Boda et al., 2015) büntető-igazságszolgáltató politikával – az államnak a szankciók növelése helyett inkább az ellenőrzés, a normasértés felderítésének a minőségét kell javítania, ha csökkenteni akarja a törvénytársítás előfordulását.

De még fontosabb, hogy a jogkövető magyarázat empirikus vizsgálata felhívja a figyelmet arra, hogy a jogkövető magatartás gyökereit nem, vagy nem kizárólag a racionális önértékkövető megfontolásokban kell keresni. Így értelmezhetők a fenti, és más, a racionális cselekvési modell felől anomáliának tűnő jelenségek, mint például az olyan paradoxonok, hogy a szankciók szigorítására a cselekvők fokozódó jogsértéssel reagálnak: az adófizetéssel kapcsolatban is kimutatták, hogy bizonyos helyzetekben a büntetéssel való fenyegetés nemcsak hatástalan, de egyenesen kontraproduktív lehet (Frey & Torgler, 2007; Kahan, 2001). Például azért, mert a méltánytalanság érzése dacos ellenreakciókat válthat ki. Frey (1997) úgy érvel, hogy mély pszichológiai okai vannak az ilyen jelenségeknek, amit ő „kiszorítási hatásként” ír le: a legjobb teljesítményt belső motivációk alapján (amelynek két fő formája az elköteleződés, kötelességtudat, illetve az öröm, élvezet) nyújtjuk, ám a túlzásba vitt külső motivációk (ilyen a büntetés vagy a jutalom) képesek

¹ Ráadásul ez nem is korlátozódik az emberekre. Kagan és szerzőtársai szerint ez vállalatokra is érvényes (Kagan et al. 2011).

kiszorítani a cselekvés belső forrásait úgy, hogy közben a hatásuk gyengébb. A normakövetés tehát akkor a legvalószínűbb, ha belső motiváció alapján történik; a külső fenyegetés ezt csak tökéletlenül képes helyettesíteni, sőt, bizonyos esetekben le is rontja, elnyomja a belső motivációt.

Vagyis a kollektív cselekvési probléma megoldásában nem biztos, hogy a külső kényszer a leghatékonyabb eszköz. Persze szükség van rá, hiszen nem bízhatunk abban, hogy a társadalmi normákat, morális elvárásokat mindenki internalizálta és azoknak megfelelően cselekszik. Azonban megvan a szerepük ez utóbbiaknak is abban, hogy a lehető legnagyobb eséllyel megvalósuljon a kollektív cselekvés. Ideálisan tehát az adófizetési morál erős egy közösségben, és különböző normák, értékek támogatják az önkéntes adófizetési hajlandóságot (vö. Wenzel, 2005).

Az önkéntes adófizetési hajlandóság empirikus szakirodalma alátámasztja ezt a megközelítést. Az adófizetési hajlandóság függ egyrészt bizonyos személyes vonásoktól is, pl. a normakövetésre való nagyobb hajlandóságtól (mint morálpszichológiai jellemzőtől), vagy attól, hogy az adott személy milyen mértékben azonosul a közösséggel (Braithwaite, 2003; Torgler–Schneider, 2007). De befolyásolják az állammal és konkrétan az adóhatósággal kapcsolatos elvárások is. Azoknak magasabb az adófizetési hajlandóságuk, akik az államot legitimnek látják (Bird et al. 2008), valamint bizalommal vannak az adóhatóság iránt (Murphy, 2005; Wahl et al., 2010). A bizalom pedig függ egyrészt az adóhatóság észlelt eredményességétől, másrészt olyan normatív megfontolásoktól, amelyek a hatóság működésének etikusságára, méltányosságára vonatkoznak (Murphy, 2005; Hartner et al., 2008). Vegyük észre, hogy az eredményesség percepciója is beleillik a méltányossági elvárások logikájába: azt várjuk, hogy az adóhatóság hajtsa be az adót mindenkitől, ne kizárólag mi legyünk az adófizető balekok (Feld–Frey, 2007).

Bár ezeknek a kérdéseknek jelentős a nemzetközi szakirodalma, Magyarországon tudomásunk szerint nem készült még empirikus vizsgálat a témában. Magyarország csak olyan kutatásokban szerepelt, ahol a közép-európai országok adómorálját együtt elemezték (pl. Torgler, 2003 és 2012). Ezek, illetve egy csehországi kutatás (Hanousek–Palda, 2004) azt mutatják, hogy a régióban alacsonyabb az adófizetési hajlandóság, mint Nyugat-Európában, de magasabb, mint a szovjet utódállamokban. A bizalom szerepet játszik az adófizetési hajlandóságban, akárcsak a korrupciós percepciók, valamint a kormánnyal és a gazdasági helyzettel való elégedettség, illetve a nemzeti büszkeség. Mindez tulajdonképpen egybevág a nemzetközi kutatási eredményekkel. A mi kutatásunk olyan Magyarországról szóló esettanulmány, amely az önkéntes adófizetési hajlandóság motivációit mélyebben vizsgálja.

Kutatási kérdések, adatok és módszerek

Kutatásunkban elsősorban arra kerestük a választ, hogy az adóhatóságba vetett bizalom befolyásolja-e az önkéntes adófizetési hajlandóságot. A nemzetközi kutatási eredményeknek megfelelően azt feltételeztük, hogy a hatás Magyarországon is kimutatható:

(H1) Az adóhatóságba vetett bizalom pozitívan befolyásolja az önkéntes adófizetési hajlandóságot.

Kérdés, hogy mi befolyásolja a NAV iránti bizalmat. Vizsgálatunk elméleti keretének megfelelően kiemelt jelentőséget tulajdonítottunk az eljárási méltányossági elvárások-

nak. Ugyancsak bevontuk az elemzésbe az adóhatóság eredményességének percepcióját. Ezekkel kapcsolatos várakozásainkat foglalják össze az alábbi hipotézisek:

(H2) Az adóhatóság működésével kapcsolatos eljárási méltányossági percepciók hatásai vannak a hatóság iránti bizalomra és az önkéntes adófizetési hajlandóságra.

(H3) Az adóhatóság működésének észlelt eredményessége pozitív hatással van a hatóság iránti bizalomra.

Az adófizetési hajlandóságra természetesen más tényezők is hatással lehetnek. A szakirodalmi eredmények alapján elemzésünkbe bevettük a nemzeti büszkeség változóját, az ország helyzetével való elégedettséget és a kormány legitimitását, valamint kontrollnak az általános intézményi bizalmat és szocio-demográfiai változókat (nem, iskolázottság és lakhely). Sajnos, megbízható jövedelmi változónk nem volt: az attitűdinális kérdőívek önbevalláson alapuló jövedelem-indikátorai közismerten problematikusak, ráadásul esetünkben a jelentős mennyiségű (33,2%) hiányzó adat is gondot jelentett, így végül a jövedelem mutatóját kihagytuk az elemzésből. Ez kétségtávol korlátozza eredményeink megbízhatóságát, de jegyezzük meg, hogy több más nemzetközi kutatás sem talált kapcsolatot az adófizetési hajlandóság és a jövedelem között – nem biztos tehát, hogy ez a hiányosság perdöntő.

Empirikus elemzésünk adatforrását két adatfelvétel biztosítja: az adatgyűjtésre 2013 novemberében, illetve 2015 márciusában személyes megkérdezés formájában került sor. Mindkét adatfelvétel reprezentatív a magyar felnőtt népességre nem, életkor és iskolai végzettség szerint.² Az adatfelvételi kérdőívek részben azonosak voltak. A 2015. évi kérdőív ugyanakkor tartalmazott a NAV korrupciós botrányaira utaló kérdéseket is, amelyekre a 2013. évi kérdőív még értelemszerűen nem reflektált. Ezenkívül a későbbi adatfelvételben explicit kérdés formájában vizsgáltuk a kényszerű, illetve az önkéntes adófizetési motivációkat.

Empirikus elemzésünk függő változói így egyrészt a 2015. évi adatfelvételben specifikusan kérdezett kényszerű, illetve önkéntes adófizetési motivációk közelítő változói (proxyjai), valamint az adóhatóságba vetett intézményi bizalom változója. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a NAV-ba vetett intézményi bizalom változója magyarázó változóként szerepelt az önkéntes adófizetési motivációk vizsgálata során.

A *kényszerű adófizetés hajlandóságát* az alábbi állítással történő egyetértés mértékével közelítettük: „Ugyan nem szívesen fizetek adót, de félek az adóhatóság szigorú büntetésétől”. Az egyetértés mértékét válaszadóink 1-től 5-ig terjedő skálán értékelték (ahol az 1 az „egyáltalán nem értek egyet”, az 5 pedig a „teljes mértékben egyetértek” opciót jelentette). Ugyanígy 1-től 5-ig terjedő egyetértési skálán mértük az *önkéntes adófizetés hajlandóságát* is, ez esetben az alábbi állítással történő egyetértést vizsgáltuk: „Elfogadom, hogy adót kell fizetnem, hiszen az adókból fedezzük a közfeladatokat”. A magyar adóhatóságba vetett bizalom változóját (*TRUST_NAV*) 11-fokú Likert-skálán mértük (a bizalom mértékét 0-tól 10-ig kódoltuk).

² A minta 1200 válaszadóból áll, akiket véletlenszerűen választottak ki 120 népességarányosan kijelölt területi mintavételi egységből. Minden ilyen egységben a kérdezőbiztosok tíz véletlenszerűen kiválasztott háztartást kerestek fel, és minden háztartásban egy felnőtt (18 évnél idősebb) válaszadót választottak ki a Leslie Kish-formula alkalmazásával. Válaszmegtagadás esetén a háztartást egy másik, ugyanabból a mintavételi egységből véletlenszerűen kiválasztott háztartással helyettesítették. Ezt az eljárást addig folytatták, amíg a mintavételi egység kvótája betelt.

A független változókat az alábbiak szerint operacionalizáltuk:

A szocio-demográfiai változók közül a *NEM* változó értéke 1 volt a női válaszadóknál és 0 a férfiaknál; az *ISK* olyan dummy változó, amelynek értéke 1, ha a válaszadó legalább érettségizett és 0, ha iskolai végzettsége ennél alacsonyabb; az *URBAN* pedig olyan dummy változó, amelynek értéke 1, ha a válaszadó városi lakos, 0 pedig ha nem városi településen lakik.

A magyar adóhatóság kényszerítő potenciálját a NAV észlelt hatékonyságának változójával (*NAV_EFFECTIVENESS*) közelítettük, amelyet az alábbi állítás fejezett ki: „Az adócsalókat jó eséllyel lebuktatja az adóhatóság”. A válaszokat az egyetértés mértéke szerint kódoltuk, ahol 1 az „egyáltalán nem értek egyet”, az 5 pedig a „teljes mértékben egyetértek” opciót jelentette. Annak operacionalizálása során, hogy a NAV gyakorlata mennyiben követi a *procedurális méltányosság* elveit, Leventhal, illetve Tyler megközelítésére támaszkodtunk. Leventhal (1980) érvelése szerint a pártatlanság és az egyenlő elbánás, vagyis a diszkrimináció-mentesség a procedurális méltányosság meghatározó komponensei. Tyler (2010) ugyanakkor a szabályok konzisztens, mindenkire kiterjedő alkalmazását és az általános normakövetést tekinti a procedurális méltányosság kulcs tényezőinek. Az operacionalizálás során tehát olyan közelítő változókat kerestünk, amelyekkel megragadhatók az egyenlő, a konzisztens és a pártatlan elbánás megsértésének szempontjai. Így három proxyt használunk annak mérésére, hogy a megkérdezettek percepciója szerint mennyiben érvényesül a procedurális méltányosság a NAV működése során. Egyik változónk a diszkrimináció percepciója (*DISCRIMINATION*), amely a válaszadók értékelése arról, hogy mennyire bánnak egyformán az adózókkal az adóhatóságnál dolgozó alkalmazottak. Másik változónk az adóhatóságra gyakorolt politikai befolyás percepciója (*POLITICISATION*), harmadik változónk pedig az észlelt korrupció mértéke, amelyet a megkérdezetteknek azon vélekedésével közelítettünk, hogy az adóhivatal munkatársai mennyiben hajlamosak kenőpénz elfogadására (*CORRUPTION*). Mindhárom változót 11-fokú Likert-skálán mértük (a jelenség percepciójának erősségét 0-tól 10-ig kódoltuk).

Mindezek mellett az irodalmi áttekintésben tárgyalt tanulmányok elméleti meglátásai és a korábbi empirikus eredmények nyomán további kontrollváltozók használata is indokolt. Egyrészt a NAV-ba vetett bizalom mint egy specifikus intézmény iránti bizalom hatását célszerű elválasztani a magyar közintézmények iránti általános bizalomtól. Ennélfogva létrehoztunk egy olyan átfogó indexet, amely a magyar közintézmények iránti bizalom átlagos mutatója (*TRUST_PUBLIC*) – a bíróságokba, az Alkotmánybíróságba, az ügyészségbe, a rendőrségbe, az önkormányzatokba és a Magyar Nemzeti Bankba vetett bizalom átlaga alapján. Az index alapjául szolgáló eredeti változókat 4-fokú Likert-skálán mértük, és 1-től 4-ig kódoltuk, így a magyar közintézményi bizalom átlagos indexe is az 1-től 4-ig terjedő skálán vehet fel értéket. Mivel ugyanezen a skálán is mértük a NAV-ba vetett bizalom szintjét (a 11-fokú skála mellett), így a magyar adóhatóságba vetett bizalom közvetlenül is összehasonlítható akár az általános magyar közintézményi bizalom szintjével akár más hazai közintézmények iránt megnyilvánuló bizalom mértékével.

A magyar politikai közosséggel történő érzelmi azonosulást a nemzeti büszkeség érzésével operacionalizáltuk (*NATIONAL PRIDE*), ezt a változót 5-fokú Likert-skálán mértük, ahol 1 a nemzeti büszkeség nagyon alacsony, 5 pedig nagyon magas értékét fejezi ki. A magyar kormányzat normatív legitimitásának mérésére proxy-változóként a következő állítással történő egyetértés mértékét használtuk: „A kormány mindannyiunk érdekében

dolgozik” (*GOV_PUBLIC_INT*), míg a törvények legitimitását azzal az állítással való egyetértéssel mértük, hogy „A hatóságok és törvények mindannyiunk érdekeit szolgálják” (*LEG_LAWS_AUTHORITIES*). A változót ugyancsak 5-fokú Likert-skálán mértük és 1-től (egyáltalán nem ért egyet) 5-ig (teljes mértékben egyetért) kódoltuk. Ugyanígy jártunk el azzal a változóval is, amely azt mérte, hogy a válaszadó szerint alapvetően jó irányba mennek-e a dolgok Magyarországon (*SATISFACTION_GENERAL*). Végül a magyar állampolgárok normaszegő attitűdjének megragadására is használtunk egy kontrollváltozót: arra voltunk kíváncsiak, hogy mi a válaszadók percepciója az adózási magatartás szempontjából fontos normaszegésről, a számla kérésének elmulasztásáról a háztartási szerelési-javítási munkák esetében (*NON_INVOICE*). Itt arra kérdeztünk rá, hogy „Ön szerint milyen gyakran fordul elő Magyarországon, hogy az emberek nem kérnek számlát szerelőtől, szobafestőtől stb.” (itt a válaszokat az előfordulás vélelmezett gyakorisága szerint 1-től 5-ig kódoltuk, ahol 1 „szinte soha” 5 pedig „szinte mindig” opcióra utalt). Végül azonban ez a változó nem került be a regressziós modelljeinkbe, ugyanis ezt a normaszegést válaszadóink többsége praktikus normának tekintette: a háztartási szerelési-javítási munkát végző mesterektől megítélésük szerint a magyar állampolgárok jellemzően nem kérnek számlát. Numerikus megfogalmazásban: a *NON_INVOICE* változó átlagértéke ötös skálán 3,67 volt, így ezt a változót nem tekinthetjük a normaszegés percepciója megfelelő indikátorának.

A hipotézisek tesztelésére a legkisebb négyzetek módszere (Ordinary Least Squares, OLS) regressziós modellt futtattuk; a modellek függő változója az önkéntes adózási motiváció proxyja, valamint az adóhatóságba vetett bizalom volt. Az első modell az összes változót tartalmazza, míg a második már csak a szignifikáns hatással rendelkezőket. A harmadik modell abban különbözik a másodiktól, hogy ott a függő változó nem az adófizetési hajlandóság, hanem az adóhatóságba vetett bizalom. Felvethető, hogy miért ugyanazokat a magyarázó változókat használjuk mindkét modellben, és hogy ez nem veti-e fel a multikollinearitás problémáját. A multikollinearitás jelen van, a változók között valamilyen mértékű korreláció érvényesül, de ezt nem tartjuk sem meglepőnek, sem igazán problémának. Komplex és egymással összekapcsolódó jelenségeket próbálunk mérni, ahol az összefüggések valamilyen mértékű körkörösége szinte biztosra vehető. Ugyanakkor modelljeink elég koherensek (például nincsenek látványos átfordulások a modellek között), így eredményeinket érvényesnek gondoljuk.

Eredmények

Kíváncsiak voltunk arra, hogy a 2015. évi felmérésben szereplő kényszerű és önkéntes adófizetési hajlandóság közül melyik mutat magasabb értéket. Úgy tűnik, hogy bár az adóhatóság szankcióitól való félelem jelentős ösztönző, az önkéntes adófizetési hajlandóság erősebb a magyar állampolgárok adózási attitűdjeiben. Ez utóbbi proxyjának átlagértéke (ötös skálán 3,85) és a kényszerű motiváció proxyjának átlagértéke (ötös skálán 3,12) közötti különbség statisztikailag szignifikáns (a Student-féle párosmintás t-teszt szerint $p < 0,001$ megbízhatósági szinten).

Az eredmény bizonyos mértékig meglepő lehet, hiszen a közfelfogás szerint az adómorál viszonylag gyenge hazánkban. Felmerülhet, hogy a válaszadók nem szívesen ismerik

be, hogy csak a kényszer hatására adóznak. Meglehet, bár a következő fejezetben látni fogjuk, hogy a megkérdezett dohányosok nem haboztak elismerni, hogy csak a szankció miatt tartják be a dohányzást korlátozó szabályokat. Az is figyelemre méltó, hogy a válaszadók nem voltak különösebben szegénylősek, amikor a számlakéresi gyakorlatukra kérdeztünk rá: mint fentebb már említettük, a válaszadók túlnyomó többsége rendszeresen nem kér számlát szerelőtől vagy a boltban. Nem vagyunk benne tehát biztosak, hogy a válaszok emiatt torzítottak lennének – ha torzak egyáltalán. Kérdés ugyanis, hogy mit értünk adófizetés alatt. A kérdőív megtervezésekor mi abból indultunk ki, hogy az adókkal valamilyen formában mindenki kapcsolatba kerül. Jövedelemadót ugyan nem mindenki fizet (a nyugdíjasok például nem), és aki fizet, annak is többnyire a munkaadó automatikusan levonja a jövedelméből. Ám sokan fizetnek helyi adókat, illetve a számlaadás és -kérés során mindenki kapcsolatba kerül az adófizetés dilemmájával. Meglehet azonban, hogy a megkérdezettek ezt nem így gondolták: mintha a számlakérés elmulasztása nem számítana adócsalásnak az emberek fejében (hasonlóan ahhoz, ahogyan az orvosi hálapénzt sem tekintik korrupciónak vagy normasértésnek). Az adófizetéssel kapcsolatos attitűdök tehát talán csak bizonyos fajta adófizetésnél „kapcsolnak be”. Mindez azonban további kutatásokat tesz szükségessé.

A magyar állampolgárok önkéntes adófizetési motivációinak erősségét tesztelő regressziós modelljeink arra utalnak, hogy a szocio-demográfiai változók hatása mérsékelt:

1. táblázat. Az önkéntes adófizetési hajlandóságot és a NAV-ba vetett bizalmat magyarázó tényezők (* $p < 0.05$; ** $p < 0.01$)

	Modell 1	Modell 2	Modell 3
Függő változó	Adófizetési hajlandóság	Adófizetési hajlandóság	NAV bizalom
Konstans	**2,998 (.261)	**2,85 (.165)	**1,738 (.468)
Nem	0,012 (.058)		
Iskolázottság	0,056 (.030)	*0,067 (.028)	* 0,130 (.064)
Lakhely	-0,062 (.045)		
NAV bizalom	**0,043 (.014)	**0,046 (.012)	
Általános intézményi bizalom	0,052 (.060)		**1,009 (.116)
Nem kér számlát szerelőtől	-0,029 (.021)		
Jó irányba mennek a dolgok	-0,019 (0,36)		
A törvények és hatóságok mindnyájunk érdekét...	0,030 (.039)		
A kormány mindannyiunkért dolgozik	0,001 (.041)		
Nemzeti büszkeség	**0,192 (.031)	**0,201 (.029)	**0,275 (.069)
NAV eredményesség	-0,018 (.034)		**0,436 (.069)
NAV diszkrimináció	-0,014 (.013)		
NAV korrupció	** -0,041 (.015)	** -0,042 (.011)	** -0,191 (.032)
NAV politikai befolyásolás	0,014 (.016)		** -0,157 (.033)
Korrigált R ²	0,116	0,119	0,370
N	931	931	1002

ezek közül a tényezők közül csupán az iskolázottság hatása szignifikáns, de az is csak a 2. modellben. Várakozásainknak megfelelően ugyanakkor a NAV-ba vetett bizalom, illetve az adóhatóság vélelmezett korrupciója szignifikánsan hatnak az önkéntes adózás motivációjára (az előjelek megfelelnek a várakozásoknak: előbbinél pozitív, utóbbinál negatív a hatás iránya). Az eljárási méltányosság másik két változója, a diszkrimináció, valamint a politikai befolyás percepciója ugyanakkor nem hatnak az adófizetési hajlandóságra – ám ez utóbbi befolyásolja a hatóságba vetett bizalmat. A kontrollváltozók közül a nemzeti büszkeség tényezőjének hatása is szignifikáns, és az előjel itt is megfelel a várakozásnak: a csoporthoz, azaz esetünkben a magyar politikai közösséghez tartozás erősebb érzése növeli az önkéntes adózási motivációt. Nem volt azonban szignifikáns hatása az ország állapotával való elégedettségnek és a kormány legitimitásának. A NAV eredményességének percepciója ugyan szignifikánsan hat a hatóságba vetett bizalomra – nincs azonban hatása az önkéntes adófizetési hajlandóságra, ami ugyancsak azt támasztja alá, hogy ennek gyökerei nem az önérdékkövető racionalitásban gyökereznek.

Ezek az eredmények megerősítik a korábbi kutatások következtetéseit, vagyis azt, hogy az adóhatóság intézménye iránt megnyilvánuló bizalom az önkéntes adózási motivációk egyik legfontosabb magyarázó változója (1. hipotézis). Valamint igazolják másik két hipotézisünket is: az eredményesség percepciója pozitívan hat az adóhatóságba vetett bizalomra, a méltányossággal kapcsolatos észlelések (de legalábbis ezek közül a korrupcióval kapcsolatosak) pedig nemcsak a bizalom, de az önkéntes adófizetési hajlandóság vonatkozásában is szignifikáns hatással bírnak.

Két adatfelvételi időpontunk között, 2014 őszén a NAV-val kapcsolatban korrupciós botrány robbant ki,³ amely extenzíven jelen volt a médiában is – ennek megfelelően a 2015. évi kérdőívünkben a válaszadók majdnem 90%-a hallott is erről. Azt sajnos közvetlen módon nem tudtuk elemezni, hogy a NAV-botrányok érdemi hatást gyakoroltak-e a magyar állampolgárok önkéntes adózási attitűdjeire, ugyanis a 2013. évi kérdőívben ez a változó még nem szerepelt. Azonban ha igaz az, hogy a NAV-ba vetett bizalom közvetítő változóként is értelmezhető az önkéntes adózási motiváció, illetve az ezt magyarázó egyéb változók között, akkor a bizalom csökkenéséből, valamint az adófizetési hajlandóságra ható méltányossági változók romlásából mégiscsak következtethetünk az adófizetési hajlandóság gyengülésére.

Az intézményi bizalom indikátorokra rápillantva azt láthattuk, hogy a kormányba vetett bizalom és a NAV-ba vetett bizalom jelentősen csökkent 2013 novembere és 2015 márciusa között, míg a legtöbb intézmény iránti bizalom nem látszott lényegesen változni. (Érdekességgként megemlítjük, hogy a civil szervezetekbe vetett bizalom sem csökkent, sőt még nőtt is – bárcsak kismértékben – ami azért figyelemre méltó, mert 2014 folyamán a kormány lejárató kampányt indított az úgynevezett Norvég Civil Alap és az általa támogatott független civil szervezetek ellen.) Student-féle párosmintás t-tesztet végezve megállapíthattuk, hogy $p < 0,001$ érték mellett a kormányba és a NAV-ba vetett ál-

³ 2014 őszén kiszivárgott, hogy az Egyesült Államok a korrupció ellen való hatékony fellépés elmaradása miatt több magyar kormányzati tisztviselőt kitiltott a területéről, és a tisztviselők között lehet Vida Ildikó is, a NAV akkori elnöke. A botrány ráerősített a 2013 decemberében kipattant Horváth András-ügyre: a NAV volt alkalmazottja azt állította, hogy az adóhatóság felsőbb utasításra leállított adóellenőrzéseket, illetve nem lép fel hathatósan bizonyos jól ismert adócsalási ügyekkel szemben.

2. táblázat. Különböző intézményekbe vetett állampolgári bizalom 4-es skálán (ahol 1-egyáltalán nem bízok, 4- teljes mértékben bízok) és a változás szignifikanciája (** $p < 0.01$)

Bizalom	2013	2015
a kormányban	2,24	2,11**
a bíróságokban	2,57	2,54
a rendőrségben	2,64	2,67
az adóhatóságban	2,40	2,19**
a civil szervezetekben	2,30	2,38

lappolgári bizalom valóban szignifikánsan csökkent, azonban semmilyen más intézmény esetében nem tapasztaltunk szignifikáns változást (lásd a 2. táblázatot).

Nem tudhatjuk, hogy a kormányba vetett bizalom pontosan miért változott: lehet, hogy csak a választások utáni „szokásos” kiábrándulás hatását látjuk, de az is lehet, hogy a NAV-botrány átgűrűzött a kormány megítélésére is. Mindenesetre feltehető, hogy a NAV botrányának volt szerepe abban, hogy az adóhatóság bizalomszintje lecsökkent, hiszen semmilyen más állami intézmény megítélése nem változott, a NAV botránya viszont nagy nyilvánosságot kapott. Ezt támasztja alá az is, hogy más változók is mutattak szignifikáns romlást: mégpedig a NAV-val kapcsolatos összes méltányossági indikátor (korrupció, politikai befolyásolás, diszkrimináció) értékei. Az adóhatóság erkölcsi megítélése tehát egyértelműen romlott a vizsgált időszakban, és ezt nehéz mással magyarázni, mint a nyilvános botránnal.

Összefoglalás

Az adózás, adóztatás minden társadalom kínzó problémája: az állam nem tud adóbevétele nélkül működni, azonban a kollektív cselekvési problémák logikájának megfelelően az önérdékkövető egyének számára a racionális döntés az adóbefizetés minimalizálása. Ugyanez a probléma érvényesül a jogkövető magatartás esetében általában, azonban az adófizetés dilemmája még kínzóbb, hiszen a költsége a szó szoros értelmében magas. Ebben a megközelítésben nincs is más lehetőség, mint az adófizetést adminisztratív eszközökkel és a szankcióval való fenyegetéssel kikényszeríteni.

Úgy tűnik azonban, hogy az emberek csak korlátozottan racionálisak és önérdékkövetők, és emellett korlátozottan ugyan, de normakövető morális cselekvők is (vö. Ostrom 1998). A szankciók érvényesítése nem egyszerű, az ellenőrzés költséggel jár, ráadásul a kényszer nem is mindig működik úgy, mint azt a racionális önérdékkövető modell alapján várnánk. Másfelől viszont az emberek hajlandók önkéntesen is adót fizetni bizonyos mértékig (ami azonban nagyobb annál, mint ami racionálisan elvárható lenne). Úgy tűnik tehát, hogy az adófizetés hatékonyságát elősegíti az, ha sikerül játékba hozni az önkéntes adófizetési hajlandóságot. A különböző tanulmányok kimutatták, hogy az önkéntes adófizetési hajlandóság mértéke függ bizonyos egyéni jellemzőktől: a normakövető vagy a közösséggel erősen azonosuló személyek esetében például magasabb. Közpolitikai szempontból izgalmasabb azonban az, hogy az intézmények és az állampolgárok viszonya hogyan befolyásolja az adófizetési hajlandóságot. Több tanulmány kimutatta, hogy

ha az állampolgárok elégedettek a kormányzás minőségével, legitimnek tekintik a kormányzatot és bíznak az adóhatóságban, akkor nagyobb az adófizetési hajlandóságuk is. A legitimitást és a bizalmat pedig a jól ismert normatív szempontok, így a procedurális méltányosság is befolyásolja.

Tanulmányunk ezen a nyomon haladva magyar adatokon vizsgálta az adófizetési hajlandóság, a bizalom és a normatív elvárások kapcsolatát. Azt találtuk, hogy az adóhatóságba vetett bizalom nem csak a hatóság észlelt eredményességétől, de normatív kritériumoktól is függ: akik szerint a NAV korrupt vagy politikai befolyás alatt áll, azok kevésbé bíznak benne. Az önkéntes adófizetési hajlandóságot pedig valóban befolyásolja a bizalom, valamint a korrupcióval kapcsolatos észlelések. Érdekes módon a kormány vagy a törvények legitimitása nem hat szignifikánsan az adófizetési hajlandóságra, mint ahogyan az ország helyzetével kapcsolatos elégedettség sem.

Kutatásunk érdekessége, hogy éppen abban az időszakban folyt, amikor a NAV-val kapcsolatban a korrupció vádját is felvető média-botrány folyt. A megkérdezettek túlnyomó többsége hallott a botrányról, és a botrány részben magyarázza a 2013 és 2015 között csökkenő bizalmat a NAV iránt. Ugyanekkor szignifikánsan romlott a NAV erkölcsi megítélése is. Eredményeink arra utalnak, hogy mindennek lehetett hatása az önkéntes adófizetési hajlandóságra is.

Hivatkozások

- ANDREONI, J., ERARD, B. and FEINSTEIN, J. (1998): *Tax compliance*, Journal of Economic Literature, 818–860.
- BIRD, R. M., MARTINEZ-VAZQUEZ, J. and TORGLER, B. (2008): *Tax effort in developing countries and high income countries: The impact of corruption, voice and accountability*, Economic Analysis and Policy, 38(1): 55–71.
- BODA, Zs., G. SZABÓ, A. BARTHA, G. MEDVE-BÁLINT and Zs. VIDRA (2015): Politically driven. Mapping political and media discourses of penal populism – the Hungarian case. East European Politics and Societies, 29(4): 871–891.
- BRAITHWAITE, V. (2003): *Dancing with tax authorities: Motivational postures and non-compliant actions*, Taxing Democracy, 15–39.
- DARLEY, J. M. (2005): *On the Unlikely Prospect of Reducing Crime Rates by Increasing the Severity of Prison Sentences*, JL & Pol’y, 13, 189.
- DOOB, A. N. and WEBSTER, C. M. (2003): *Sentence severity and crime: Accepting the null hypothesis*, Crime and Justice, 143–195.
- ETZIONI, A. (1988): *The Moral Dimension: Toward A New Economics*, New York, The Free Press.
- FELD, L. P. and FREY, B. S. (2007): *Tax compliance as the result of a psychological tax contract: The role of incentives and responsive regulation*, Law & Policy, 29(1): 102–120.
- FREY, B. S. (1997): *Not Just for the Money. An Economic Theory of Personal Motivation*, Cheltenham, Edward Elgar.
- FREY, B. S. and Torgler, B. (2007): *Tax morale and conditional cooperation*, Journal of Comparative Economics, 35(1): 136–159.
- HANOUSEK, J. and PALDA, F. (2004): *Quality of government services and the civic duty to pay taxes in the Czech and Slovak Republics, and other transition countries*, Kyklos, 57(2): 237–252.
- HARTNER, M., RECHBERGER, S., KIRCHLER, E. and SCHABMANN, A. (2008): *Procedural fairness and tax compliance*, Economic Analysis and Policy, 38(1): 137–152.
- HOFMANN, E., HOELZL, E. and KIRCHLER, E. (2008): *Preconditions of voluntary tax compliance: Knowledge and evaluation of taxation, norms, fairness, and motivation to cooperate*, Zeitschrift für Psychologie/Journal of Psychology, 216(4): 209–217.
- KAHAN, D. M. (2001): *Trust, collective action, and law*, BUL Rev., 81, 333.
- KAHNEMAN, D. (2013): *Gyors és lassú gondolkodás*, Budapest, HVG Kiadó.
- KICHLER, E., HOELZL, E. and WAHL, I. (2008): *Enforced versus voluntary tax compliance: The “slippery slope” framework*, Journal of Economic Psychology, 29, 210–225.
- KOGLER, C., BATRANCEA, L., NICHITA, A., PANTYA, J., BELIANIN, A. and KIRCHLER, E. (2013): *Trust and power as determinants of tax compliance: Testing the assumptions of the slippery slope framework in Austria, Hungary, Romania and Russia*, Journal of Economic Psychology, 34, 169–180.
- LEVENTHAL, G. S. (1980). *What should be done with equity theory?*, Springer.
- MILLER, G. J. (2002): *Menedzserdilemmák. A hierarchia politikai gazdaságtana*, Budapest, Aula Kiadó.

- MUEHLBACHER, S., KIRCHLER, E. and SCHWARZENBERGER, H. (2011): *Voluntary versus enforced tax compliance: Empirical evidence for the “slippery slope” framework*, European Journal of Law and Economics, 32(1): 89–97.
- MURPHY, K. (2005): *Regulating More Effectively: The Relationship between Procedural Justice, Legitimacy, and Tax Non-compliance*, Journal of Law and Society, 32(4): 562–589.
- OLSON, M. (1965/1997): *A kollektív cselekvés logikája*, Budapest, Osiris.
- OSTROM, E. (1998): *A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action*, The American Political Science Review, 92 (1): 1–22.
- TORGLER, B. (2003): *Tax morale in transition countries*, Post-Communist Economies, 15(3): 357–381.
- TORGLER, B. (2012): *Tax morale, eastern Europe and European enlargement*, Communist and Post-Communist Studies, 45(1): 11–25.
- TORGLER, B. and SCHNEIDER, F. (2007): *What shapes attitudes toward paying taxes? Evidence from multicultural European countries*, Social Science Quarterly, 88(2): 443–470.
- TYLER, T. R. (2006). *Why people obey the law*, Princeton, Princeton University Press.
- TYLER, T. R. (2010): *Why people cooperate: The role of social motivations*, Princeton, Princeton University Press.
- WAHL, I., KASTLUNGER, B. and KIRCHLER, E. (2010): *Trust in authorities and power to enforce tax compliance: An empirical analysis of the “Slippery Slope Framework”*, Law & Policy, 32(4): 383–406.
- WENZEL, M. (2005): *Motivation or rationalisation? Causal relations between ethics, norms and tax compliance*, Journal of Economic Psychology, 26(4): 491–508.

Miért engedelmeskednek az emberek a dohányzást tiltó jognak?

A normakövetés okainak vizsgálata a társadalomtudományok egyik, kezdetektől meghatározó területe. A jogkövetés kérdése pedig a jogelmélet és az utóbbi évtizedekben a jogszociológia egyik alapkérdése. Különösen az vethető fel, hogy az emberek vajon a jogszabályokhoz kapcsolódó állami szankciótól tartva, egyfajta racionális kalkulációból következően követik-e a jogot, vagy pedig valamiféle morális megfontolásból. Ez a dolgozat is ezt a kérdést vizsgálja, elsősorban Tom R. Tyler munkáinak fényében, nem titkoltan azzal részben vitatkozva is. Mindehhez az empirikus hátteret egy egyszerű, kérdőíves kutatás adja, amely azt vizsgálta, hogy mi motiválja azokat, akik egy akkor frissen bevezetett (a busz- és villamosmegállótól 5 méteren túli dohányzást előíró) jogszabályt ténylegesen, láthatóan követnek.

A dolgozatban előbb a kérdés releváns irodalmát tekintem át röviden, majd az adatok elemzésére térek át, a válaszok megoszlásával és annak értelmezésével kezdve, majd fokozatosan mélyebbre hatolva. Azt vizsgálom, hogy a két sarkosan megfogalmazható modell közül melyik illik inkább a hazai viszonyokra, egy sajátos esetben. Vajon az embereket a szankciótól való félelem úgynevezett instrumentális logikája, vagy egyéb szociális tényezők (főleg belső értékrendjük) hajtja a jogkövetés irányába (March–Olsen, 2004)? Miként illeszkednek az empirikus adatok a nemzetközi tudományos diskurzus domináns irányvonalához?

Általános elméleti megfontolások

A dolgozat címe, talán nem túl szellemes módon, Tom R. Tyler (1990) óriási hatást (4.300 feletti idézés) kiváltó, egyben a jelen OTKA-kutatás egyik elméleti alapjául is szolgáló munkájára utal. Tyler alapgondolata az, hogy az emberek nem azért követik a jogot, mert félnek a jogban szereplő szankcióktól, hanem azért, mert arra saját értékrendjük ösztönzi őket. Ez lehet az a tény, hogy elfogadják a norma tartalmát, de méginkább az, hogy elfogadják a normák betartásának szükségességét, akár akkor is, ha nem értenek egyet magával a konkrét normával (Sajó, 2008: 702).

Bizonyos értelemben Tyler alapgondolata nem tekinthető újdonságnak, a társadalomtudományokban (March–Olsen, 2004) sem és különösen nem a jogelméletben. A normák morálhoz kötöttsége a természetjogi iskola alapgondolata (Freeman, 2008: 83–136, On natural law). Hasonlóképpen Savigny, a jogelmélet egyik kiemelkedő alakja azt hangsú-

lyozza – úgy vélem, máig ható üzenettel –, hogy a jog nem szakadhat el az általa népléleknek nevezett entitástól: mai fogalmainkkal a társadalmi kultúrától (Freeman, 2008: 1077–1128, *On historical jurisprudence*). Ugyanez a problematika jelenik meg az utóbbi évtizedekben nagy érdeklődéssel kutatott *legal transplant* irodalomban (Legrand, 1997; Watson, 1974).

Jog és egyéb társadalmi normák összefüggése azonban meglehetősen összetett. Egyfelől – Mary Douglas grid-group elméletére is utalva (Douglas, 1986; Spickard, 1989) érdemes különbséget tenni az általánosabb, a társadalom egészéhez köthető absztraktabb normák között (például mások tulajdonának tiszteletben tartása) és azon magatartást szabályozó tényezők között, amelyek egy adott csoporthoz, illetve a csoportban elfoglalt szerephez köthetők. A vizsgált esetben ezt a csoportot a buszmegállóban állók jelenthetik.

Másfelől jog és egyéb normák viszonyát vizsgálva kétféle „funkciót” különíthetünk el: (i) azon normákét, amelyek a konkrét jogszabály tartalmával mintegy egybevágyva erősítik az adott jogszabály erejét, (ii) és azon normáét, amely általában szólít fel a jogrend követésére. Nevezzük ez utóbbit a jog univerzális elfogadásának, a jog generális respektálásának! Ami az előbbi csoportot illeti, ezek ott állhatnak a jogi rendelkezések mögött, mintegy támogatva azokat (a büntetőjog mögött például a *ne ölj, ne lopj* parancsaival). A jog nem szakadhat el teljességgel a társadalom egyéb normarendszerétől, mert az ilyen jog érvényesítéséhez egy rendkívül költséges elnyomó államgépezetre lenne szükség. Az is nyilvánvaló ugyanakkor, hogy a jog nem is vághat teljesen egybe a társadalmi normákkal. Egyes szabályoknak ugyanis nyilvánvalóan nincs és nem is lehet közvetlen morális tartalma. Ilyenek a technikai normák, amelyek a közlekedésre, az energetikára stb. vonatkoznak. Másfelől a jognak talán el is kell térnie egyes társadalmi normáktól, mintegy előre menve, nevelő célzattal. Ilyen a halálbüntetés általános eltörlése is. Ne felejtjük el azt sem, hogy a jogra a modern társadalomban éppen azért van szükség, mert a törzsi társadalmakat jellemző egységes értékrend, a társadalom szövetébe szervesen beépült, mindenki által elfogadott normarendszer a modern társadalmakban megszűnik, szétszakad. Ebben a helyzetben csak a jog az a normarendszer, amelynek követése a társadalom minden tagjával szemben megfogalmazható elvárás (Durkheim, 2001, Lukes–Prabhat, 2012). Éppen ez teszi olyan fontossá – általában és Tyler elméletében is – a morális normáknak azt az elemét, amely a jog általános, a konkrét norma tartalmától független követésére szólít fel. Emellett, illetve ezt helyettesítve, a jog lényegéből következően megjelenik a külső állami kényszer, a szankció is.¹

Az emberek engedelmeskednek azoknak a jogi döntéseknek is, amelyek őket hátrányosan érintik, amelyeket magukra nézve sérelmesnek érznek, sőt az olyan szabályoknak is, amelyekkel erkölcsileg, érzelmileg nem tudnak azonosulni, mindaddig, amíg a jogrendszer legitimitását elfogadják (Weber, 1979: 212–231). Tyler (2011) egy későbbi munkájában két karakteres motivációs modellt különít el, az instrumentális és a szociális modellt – March–Olsen (2004) modelljéhez nagyon hasonlóan, bár arra nem utalva. Az instrumentális motiváció esetében alapvetően a szankció miatt engedelmeskednek az állampolgárok a jognak és az azt alkalmazó hatóságnak, míg a szociális modellben a jogba és a hatóságba vetett bizalom, az ezeket elfogadó attitűd lesz a motiváló tényező,

¹ A modern jog, illetve a weberi legális uralom (Weber, 1979: 212–231) alapja éppen egy ilyen „felállás”: az általános jogkövetésre felszólító erkölcsi norma és a szankció együttes jelenléte.

ami azonban folyamatos megerősítést igényel. Kissé sarkosan fogalmazva Tyler szemléletében (főleg az eredeti munkájában kifejtett szemléletében) nincs is szükség szankcióra. Egy későbbi, társszerzős munkájában Tyler (Tyler et al., 2012) még tovább megy. Mint az absztrakt első mondatában fogalmaznak: „A [szankció-alkalmazással történő] elretentésre alapozott jogalkalmazás nem csak költséges és jórészt eredménytelen, hanem még alá is ássa a társadalom hosszú távú elkötelezettségét a jogszabályok betartására és főleg a lakosságnak a hatóságokkal való együttműködési hajlandóságát, amire pedig e hatóságoknak támaszkodniuk kell.” Más szóval a szankciók nem egyszerűen szükségtelenek, de – főszabályként – még károsak is, nem kiváltják, hanem inkább akadályozzák a jogkövetést, mert elidegenítetnek a jogtól és az azt alkalmazó hatóságtól.

A jogkövetés kikényszerítése a közigazgatásban

Tyler munkájának jelentős része is a közigazgatási, főleg a rendőrségi, jogalkalmazó tevékenységgel kapcsolatos kérdésekkel foglalkozott. Ez a tény, valamint az esettanulmány sajátos terepe tudniillik, hogy itt is hatósági – és nem a jogi szakirodalomban messze többet tárgyalt bírói–jogalkalmazó tevékenységről van szó, indokolja, hogy röviden áttekintsem a közigazgatási jogalkalmazás vonatkozó, Tylertől független, de – legalábbis a szankció szerepét tekintve – hasonló következtetésekre jutó szakirodalmat is.

A közigazgatási jogérvényesítéssel foglalkozó szerzők az utóbbi évtizedekben elsősorban a – korábban domináns – joggazdaságtani irányultságú megközelítéssel szemben fogalmazzák meg gondolataikat. A joggazdaságtan leegyszerűbb elmélete szerint a racionális cselevő saját hasznait maximalizálja és így tekint a jogra. Annak szabályait csak akkor tartja meg, ha az számára előnyös, avagy ha nem az, akkor a szankció várható mértéke nagyobb lesz, mint a jogsértésből remélt haszon.² Ez a megközelítés jelentős részben egybeesik a jog klasszikus képével, amely már Max Weberől kezdődően racionális egyénnel számol, akik racionális okok miatt (nem értékalapon) követik a jogot.

Scholz 1997-es dolgozatában a joggazdaságtani modell előfeltételezéseire kérdez rá. Négy ilyen, általában reflektálatlan előfeltevést nevesít, és ezek mindegyikéről kimutatja, hogy elméletileg és gyakran empirikusan is megkérdőjelezhetők. A valóság ennél a túlzottan leegyszerűsített modellnél sokkal árnyaltabb, a morális megfontolások, a „szégyen” szerepe pedig jóval nagyobb, legtöbbször még a vállalkozások esetében is értelmezhető. Kagan (1994) a jogérvényesítés gyakorlatát vizsgálva legalább egy tucat olyan tényezőt talál (a jogsértésből várható haszon és a várható szankció mértékén túl), ami befolyásolja az érintettek – jogkövető avagy jogsértő – magatartását, illetve a jogalkalmazás folyamatát, az állami jogalkalmazás gyakorlatát. Kagan is arra jut tehát, hogy az egyszerű érdekkövetésen alapuló modell túlzottan leegyszerűsítő, az érintettek cselekedetei nem magyarázhatók egyszerűen a szankció mértékével, olykor annak létével sem.

² A szankció joggazdaságtani elméletét először Becker (1968) elemezte óriási hatást gyakorolva, majd többben továbbfejlesztették, finomították (Stigler 1970; Posner, 1985) Az összetettebb, finomabb elméletekhez magyarul: Cooter–Ulen (2005). A kikényszerítés jogi szankción túli szempontjait jól foglalja össze: Szalai (2013: 17–36). Ezek azonban kevésbé tűnnek szükségesnek ez a dolgozatban vizsgálni kívánt kérdés megválaszolásához.

Ma már a jogérvényesítéssel foglalkozó közigazgatási szervek gyakorlata is a „jogsértés-szankció” logikán túllépve működik. Az angolszász országokban széles körben alkalmazott kooperatív gyakorlat inkább a tájékoztatás–egyeztetés–meggyőzés logikáját követi, ami az érintettek többségének meggyőződése szerint eredményesebbnek is bizonyul, mint a merev felügyelet és szankcionálás módszere (Amodu 2008).

Összességében tehát a hatósági jogalkalmazást vizsgáló irodalomban is a Tyler felfogásához hasonló szemlélet érvényesült az utóbbi két évtizedben. Kagan legutóbbi munkája azonban egy kiegyensúlyozottabb képet tár elénk (Kagan et al., 2011). E könyvben is hangsúlyozzák a szerzők a morális háttér, a legitimitás, a fair eljárás fontosságát, de figyelmeztetnek e tényezők korlátaira, különösen a profitmaximalizálás logikáját kíméletlenül kikényszerítő piaci verseny esetében.³ A kikényszerítő jellegű (ellenőrző és szükség szerint szankcionáló) jogalkalmazás szükségessége mellett három alapvető érvet hoznak fel:

A jogérvényesítés (enforcement) fontos, mindenekelőtt azért, hogy hitelesen kommunikálja: (i) a jogkövetést a hatóságok ellenőrzik és a jogsértést megfelelően szankcionálják; továbbá, hogy (ii) a jogérvényesítés folyamatosan emlékeztessen a jogkövetésre („figyeld a sebességmérőt, ha vezetsz!”); valamint (iii) megerősítő hatása miatt („a szabályokat nem ostobaság betartani, mi keressük és megtaláljuk a »rohadt almákat« a kosárban.” 52.)

Kagan és társai tehát nem utasítják el a szigorú kontrollt és szankciót, sőt meghatározóan kommunikatív, kvázi nevelő funkciót tulajdonítanak neki; nyilvánvalóan fontos és létező funkciókat. Arra is utalnak, hogy az érintettek megatartását az határozza meg, hogy milyennek látják, milyennek érzékelik a jogérvényesítés valóságát, nem pedig az, hogy milyen az valójában. Bár a kettő között vélhetően van kapcsolat.

Tyler magyarországi alkalmazhatósága

Nem szabad elfelejtenünk azt sem, hogy – mint számos más társadalomtudományi területen – úgy e területen is az angolszász szakirodalom és szerzőik dominálnak, alapvetően pedig az Egyesült Államok társadalmi környezetében szerzett empirikus tapasztalatokat általánosítják, noha jól tudjuk, hogy mind a jogalkalmazás-jogkövetés jelenségét körülvevő intézményi struktúra,⁴ mind a széles értelemben vett kulturális közeg rendkívül sajátos az Egyesült Államokban. Az egész világ „nagy-amerikaként” való értelmezése igencsak kérdéses.

Nyilvánvaló, hogy az európai környezet, és különösen a kelet-európai, illetve a poszt-kommunista országok sajátos jellemzői alapvetően térnek el az amerikai környezettől. Az adott keretek között csak címszavakban villanthatok fel néhány, a formális intézményi, strukturális környezeten túli, alapvetően a történeti múltban gyökeredző kulturális eltérést.

³ Valóban, a jogrendszer alanyai növekvő mértékben szervezetek, gyakran vállalkozások, amelyek esetében a moralitás csak meglehetősen szűkös értelemben és mértékben érvényesülhet, noha pl. a jó hírnévnek már valóban van piaci értéke. Erre ismereteim szerint Tyler kevésbé reflektál.

⁴ Leggyakrabban említett strukturális sajátosságok: a common law intézményrendszere annak minden következményével, pl. a procedurális igazságosság (due process) központi szerepével, továbbá az elkülönült közjog bizonyos értelmű hiánya, a közösségi jog-kikényszerítés alacsonyabb szintje és a történetileg alulról építkező, föderális jelleg.

A legáltalánosabb szinten talán az érdemel kiemelést, hogy a történelmi viharok le nyomataként az egymást váltó, egymással általában gyökeresen eltérő ideológiát valló és azt jelentős intézményrendszerrel terjesztő rezsimok hatására is, nem alakulhatott ki egy viszonylag egységes, a társadalom többsége által elfogadott értékrend. Mélyebben pedig a modernizációt általában jellemző (Kulcsár, 1982), a „haza vagy haladás” kettősségében, a népies–urbánus ellentétben megjelenő, kibékíthetetlennek tűnő érték-antagonizmus jelenik meg. Mindehhez harmadikként adódott a rendszerváltás után a szocializmus megítélésének ellentéte (Elster et al. 1998: Introduction).

Már konkrétabb tényező az államhoz való, rendkívül ambivalens – és az amerikaitól alapvetően eltérő – viszony. Ez abból a történeti tapasztalatból adódik, hogy az állam alapvetően idegen, elnyomó entitás. Ez teljesen egyértelmű azokban az esetekben, amikor az államhatalmat egy, az adott néptől, nemzettől nyilvánvalóan idegen, azt leigázó külső erő gyakorolja, amilyenek a törökök, majd ezt felváltva a német nyelvű Habsburgok voltak Magyarországon közel félezer évig. Az állam idegen testként való értelmezése⁵ (ellentétben azzal, hogy az állam a közügyek intézésével a társadalomból létrejövő, annak szolgáltatásokat nyújtó entitás) mind a mai napig jól érzékelhető és az állami intézményekkel szembeni általános bizalmatlanságban is megjelenik (Sajó, 2008; Giczy-Sik, 2009). Kulcsár arra is felhívja a figyelmet, hogy az állami bürokrácia is inkább hatalmi, mint szolgáltató feladatként értelmezi tevékenységét (Kulcsár, 2001: 950). Mindehhez járul hozzá, elsősorban a kádári szocializmus, de alighanem a hosszabb távú paternalista kultúra következményeként, az állammal szembeni magas elvárások támasztása. Az államban nem bíznak, de a felmerülő problémák megoldását, sőt általában a „nyugtatól való lemaradás ledolgozását” is az államtól várják (Sajó, 2008: 704, Kulcsár, 2001: 950). Az állam, amely nem bírja polgárai támogatását, képtelen az irreális elvárásoknak megfelelni, ami tovább növeli a vele szembeni bizalmatlanságot (Sajó, 1986: 227–235; Kulcsár, 1982, 1987: 527–532; 2001).

Sajátosan alakul a joghoz való viszony is. A régióban a jog alapvetően mint az államhatalom megnyilvánulása, az állami akarat kifejeződése, az állami célelérés eszköze jelenik meg, s jóval kevésbé, mint az állampolgárok közötti viszonyokat szabályozó eszköz, a konfliktusok békés rendezésének formális intézménye (Sordi, 2010). A jog tehát alapvetően annak az államnak a terméke, amelyet az állampolgár már eleve ellenségesnek, elnyomónak érzékel. Az észlelés sajátságaiból következően (Hamilton, 2006) az állampolgárok minden észlelést ebbe a keretbe fognak illeszteni, amely keretet aztán rendkívül nehéz áttörni a tényleges működés többszöri pozitív tapasztalataival is. Erre utal Kurkchian (2003), aki a jog negatív *image*-éről beszél. Azt mondja, hogy a posztkommunista országokban a jognak egy olyan negatív képe alakult ki, amelyet a tények nem tudnak áttörni. Ez sajátos perdiszpozícióként működik, hasonlóan, bár ellentétes irányban, mint az Egyesült Államokban, ahol éppenséggel egy általános *pozitív image* jelenlétét detektálja. Ezek a kutatások (Kurkchian, 2003, 2012; Galligan, 2003) meglehetősen jó képet

⁵ Érdemes megjegyezni, hogy a rendszerváltás utáni, a hangsúlyt az egyéni szabadságra, az alapjogokra helyező, dominánsnak tekinthető értelmiségi narratíva ezt az interpretációt az új helyzetben is fenntartotta. Sőt erősítette, amikor a demokratikus állam kapcsán annak nem a közösségi ügyeket megoldó, közérdeket – akár az egyes egyénnel szemben is – megvédő jellegét hangsúlyozta, hanem azt az egyéni jogok és szabadságok veszélyeztetőjeként, „Leviatánként” láttatta.

adnak a joggal kapcsolatban rögzült általános kulturális toposzokról, aminek része, hogy az állampolgárok a jogra nem tudnak hatni, azt legfeljebb megkerülhetik.⁶

Jómagam ehhez hozzátenném azt a gondolatot is, hogy az állam a rendszerváltás utáni időszakban különösen alkalmatlannak bizonyult a jogszabályok betartatására. A szankciók a gyakorlatban oly gyengének bizonyultak, hogy a tudatos jogsértőket teljes mértékben és nyilvánvalóan képtelenek voltak elrettenteni a jogsértéstől. Ez vonatkozott előbb a racionális és tájékozott aktorokra, ám később olyan nyilvánvalóvá és közismertté vált, hogy maga a jogalkalmazás impotenciája rombolta a jogkövetés morálját (Gajduschek, 2008). Ha úgy tetszik, Kagantól a fentiekben idézett tényezők fordítottan érvényesültek: a valós szankcionálás hiánya azt az üzenetet küldte, hogy a hatóságok nem képesek a „rohadt almákat” kiszűrni, nem kell a sebességmérőt figyelni. Úgy vélem, egészen mást jelent a szankció háttérbe szorítása ott, ahol az korábban működött és végső fenyegetésként továbbra is ott van. Ehhez képest tehát a „rugalmas”, az adott társadalmi csoport, az idézett cikkben (Tyler et al., 2012) például a hispánok sajátos kultúrájához igazodó ügykezelés valóban bizalmat ébreszthet; ellentétben azzal, ahol a tényleges szankcionálás szisztematikusan hiányzik.⁷

Mindezek olyan eltérések az Egyesült Államok és Magyarország között, amelyeket figyelembe kell venni Tyler értelmezése során. Ez a szankcióra és annak a jogkövetés kiváltásában játszott szerepére irányítja a figyelmet. Az alábbi esettanulmányban azt vizsgálom egy konkrét élethelyzet kapcsán, hogy a jogkövetésben milyen szerepet játszanak morális és racionális tényezők; a szankciótól való félelem, a kisközösség nyomása, és általánosabb morális szempontok.

Kutatási kérdések

A kutatás kérdését három egymásra épülő szinten lehet megfogalmazni:

1. Mi motiválja a dohányosok jogkövető magatartását a buszmegállóban? Konkrétabban:
2. Vajon a szankciótól való félelem instrumentális motivációja, vagy szociális motivációk bírják rá az érintetteket a jogkövetésre? Ennek alapján:
3. Tyler elmélete a jogkövetés szociális jellegéről jól leírja-e a budapesti megállóban dohányzók viselkedését? (Ha ugyanis nem, akkor az az elmélet generális igazságtartalmának falszifikációjaként fogható fel.)

⁶ Az Egyesült Királyságban és Norvégiában végzett adatfelvételt a lengyel és bolgár adatokkal összevetve azt találták, hogy előbbieket sokkal nagyobb arányban tiltakoznának egy számukra nem elfogadható jogszabály ellen, míg utóbbiak azt jobbra értelmetlennek látják, de nagyobb arányban hajlandók megkerülni a jogot. Ugyanebben a kutatásban azt is találták, hogy keleten sokkal inkább ragaszkodnak a részletes szabályozáshoz, annak merev betartatásához, miközben maguk erre kevésbé hajlanak, és nem is bíznak a mások általi betartásban sem. Ez egyébként kísértetiesen hasonlít Kulcsár két évtizeddel korábbi megállapításaihoz (Kulcsár, 1987: 527–532) vagy Sajó értelmezéséhez (Sajó, 2008: 699).

⁷ Pontosabban: a „nagy halak”, tudatos, rendszeres jogsértők esetében hiányzik szisztematikusan. A „kicsiket” néha elkapják és megbüntetik.

Hogyan értelmezhető, miként operacionalizálható a két modell (instrumentális és szociális motiváció) az adott szituációban? Az instrumentális modellt itt a szankciótól való félelemmel azonosítom. Emögött elsősorban az a racionális megfontolás állhat, amely a szankció várható negatív következményeit veti össze a jogsértésből szereshető hasznokkal és ennek alapján mérlegelve hoz döntést. A másik oldalon a szociális normák szerepe kapcsán igyekszem vizsgálni (a) a jog univerzális követésére felszólító norma, (b) a konkrét jogszabály tartalmával egyező morális szabályok és (c) a csoportnyomás szerepét. A szankción alapuló (instrumentális) jogkövetés nem feltétlenül tisztán mérlegelésen alapuló, racionális cselekvést jelent. A szankciónak lehet „nevelő”, figyelmeztető, normafenntartó hatása, ahogy arra Kagan utal. A szankciótól való irracionális, pszichés félelem is meghatározó magatartást befolyásoló tényező lehet és a formális jogi szankció kiválthat mások előtti szégyenérzetet is, amit szintén mérni kívántunk. Ezt a bonyolult összefüggésrendszert kíséreltük meg feltérképezni egy kérdőíves vizsgálat segítségével.

Az adatfelvétel módszere

Esettanulmányomhoz a kiindulópontot egy akkor viszonylag újnak számító jogszabály bevezetése adta, amely előírta, hogy tömegközlekedési eszközök megállóiban, a megállótól több mint öt méter távolságban lehet csak dohányozni. A rendelkezés nagy sajtóvisszhangot kapott, azt széles körben tárgyalták. A híradások lényegében minden esetben szóltak arról is, hogy a szabály betartását a rendőrök és közterület-felügyelők ellenőrizni fogják és „szigorúan” szankcionálják is (értsd:bírságnak). Ez a helyzet kínálta magát arra, hogy egy viszonylag egyszerű adatfelvétel keretében megvizsgáljam a szabálynak való engedelmisség okait. Ehhez kérdőívet állítottam össze (lásd 1. melléklet), amelyet a Human Operator Munkaügyi és Személyzeti Szolgáltató Zrt.-vel kötött szerződés keretében diákok segítségével kérdeztem le. A lekérdezést 4 diák kérdező bonyolította le, akiket mintegy egyórás betanításban részesítettünk, amelynek során elmagyaráztuk az adatfelvétel célját, bemutattuk a tipikus kérdőívi helyzetet (mire számíthatnak), áttekintettük és magyaráztuk a kérdéseket. A diákok feladata az volt, hogy forgalmasabb buszmegállókban a megállótól távolabb dohányzókhoz menjenek oda és tegyék fel a kérdéseket. A kérdezés 2013. március végén és április elején zajlott le, kizárólag budapesti belvárosi buszmegállókban.

A kutatás megbízhatósága (validity, reliability) több szempontból is megkérdőjelezhető. A minta nyilvánvalóan nem tekinthető véletlen reprezentatív mintának, az interjúszituáció sajátos, nem-professzionális jellege és a kérdezők sajátsága (nem kiképzett kérdezők, hanem diákok) szintén gyengíti a kérdezés megbízhatóságát, amit azonban némileg enyhít a viszonylag magas elemszám. A kérdezés megbízhatóságát erősítendő a kérdezőknek előre kellett jelezniük, hogy hol és mikor fognak kérdezni és ezt néhány esetben ellenőriztük. Az adatokat előbb Excel formátumban rögzítettük, amit aztán SPSS-be importáltunk és címkéztünk (labeltünk). A kutatás az így felépített adatbázis feldolgozására és elemzésére épül. Összesen 517 főt kérdeztünk meg. A válaszadók megoszlását az 1. táblázat mutatja be.

1. táblázat. A válaszadók összetétele

Neme	Fő	Kora	Fő	Isk*	Fő	Vagyons**	Fő	Válasz***	Fő
Nő	259	–25	191	1	156	1	174	1	199
Férfi	258	25–40	177	2	238	2	173	2	188
		40–60	127	3	123	3	100	3	130
		60–	22			4	70		

A kérdőív tartalma

A kérdőív rövid és lehetőség szerint egyszerű kérdéseket tartalmaz, tekintettel arra is, hogy itt általában csak néhány perc állt rendelkezésre a kérdezésre, mert bármikor jöhetett a busz. A válaszadóra vonatkozó kérdéseket a diákok már maguk töltötték ki. Ezek a nem, a kor, a ruházatból megállapítható becsült vagyoni helyzet és a válaszadásból következtethető kulturális-oktatási szint megbecslésére és a válaszadói magatartásra vonatkoztak.

A kérdőívet úgy állítottam össze, hogy az adatfelvétel sajátosságait figyelembe véve a fentiekben felvázolt aspektusok mindegyike megjelenjen benne. A jogkövetés alternatív magyarázatait – mintegy egymással szemben – elsősorban a kérdőív 7. kérdéseivel teszteltem, oly módon, hogy a válaszadókat egyszerű állítások értékelésére kértük 5 fokozatú Likert-skálával. A skálán az 1-es érték a teljes egyet nem értést, az 5-ös pedig a teljes egyetértést jelöli. Az egyes állítások alternatív magyarázatokkal szolgálnak arra nézve, hogy a válaszadó miért tartja be a jogszabályt. Ezeket a továbbiakban a jogszabálykövetés „motivátorai”-ként használom a szövegben. További kérdés vonatkozott arra, hogy az érintettek ismerik-e a jogszabályt, tisztában vannak-e a lehetséges szankcióval. Direkt kérdés vonatkozott arra, hogy szankció nélkül betartanák-e a jogszabályt és hogy egyetértenek-e annak tartalmával. Úgy vélem, hogy a kérdések alkalmasak a fent meghatározott három kutatási kérdés legalább részleges érvényességű vizsgálatára. A kérdőívben, a mindennapi nyelvhasználatot követve általában a pozitív válaszok szerepelnek előbb (igen, nem), ez azonban az adatfeldolgozás során zavaróvá vált, ezért ezeket átkódoltam (nem – 0, igen – 1; illetve a magasabb becsült kulturáltságot, vagyoni helyzetet, magasabb értékekkel kódoltam) és az elemzésben már így jelennek meg.

A kutatási szituáció sajátosságai

Jelen kutatás rendkívüli erőssége abban áll, hogy a legtöbb hasonló, így például az adófizetés okaira vonatkozó kutatással ellentétben a jogkövetés kapcsán nem kell a válaszadó – általában is meglehetősen kétséges, tapasztalataim szerint a régióban az átlagot meghaladóan alacsony megbízhatóságú⁸ – önbevallására hagyatkoznunk, hanem az a tényleges,

⁸ A magatartásra vonatkozó kérdésekre adott válaszokat számos kutatásban tényként kezelik. Jómagam ezt elfogadhatatlannak tartom általában is, de különösen ebben a régióban. Anélkül, hogy ennek módszertani részleteit tárgyalnám, csupán utalok arra, hogy a World Value Survey kérdéssorában (Mennyire elfogadható Ön szerint...?) az adócsalás elutasítottága Magyarország és négy másik ország (Franciaország, Németország (!), Egyesült Államok, Egyesült Királyság(!)) összetételében, hazánkban a második legmagasabb

megfigyelt jogkövetésen alapul. A joggal kapcsolatos attitűdöket mérő egyéb adatfelvételekkel szemben pedig a kutatás erőssége az, hogy nem általában kérdez a jogkövetés okaira, hanem egy konkrét szabály esetében teszi azt. A jogra átfogóan kérdező kutatásokkal ellentétben a kérdés és a helyzet konkrétsága, véleményem szerint a válaszok nagyobb megbízhatóságával jár, azért is, mert a túlzottan általános kérdésre alighanem a válaszadó sem tudja a pontos, valós választ, hiszen az mentális világának rendkívül elmélyült, és speciális szempont szerinti értelmezését igényli. Nem mellékes előnye a konkrét helyzetnek, hogy az elméletileg lényeges kérdések is csak ilyen helyzetben tehetők fel valóban értelmes módon. Ilyen, mindenekelőtt a jogszabály tartalmával való egyetértés, vagyis a jogszabály és más szociális normák egybeesése.

Ezekért az előnyökét ugyanakkor az eset specifikusságával, így korlátozott általánosíthatóságával kell fizetni. A jogkövetés okára irányuló általános kérdést, egy rendkívül specifikus helyzetből nyert adatokkal kísérlem meg megválaszolni. A helyzet legfontosabb sajátosságai a következők:

- a szabállyal kikényszeríteni kívánt magatartásnak nem jelentősek a „költségei” (nem kerül sokba öt méterrel arrébb sétálni)
- a szankció – legalábbis annak az adatfelvétel során érzékelt percepciója szerint – határozott fenyegetést jelentett (viszonylag nagy összeg és a bírságkiszabást a legtöbben valós fenyegetésnek látták)
- a szabállyal negatívan érintettek jelentős része helyeselte a szabályt, illetve többen már a bevezetés előtt is a szabálynak megfelelő magatartást tanúsítottak
- a közösség, amelyben az esetleges szabályszegés történik, az érintett számára nem ismert személyekből áll, ám ugyanakkor egy nyilvános helyről van szó, ahol az esetleges megszegéyenülés széles kör előtt történik
- a jogkövetők egy jelentős, és sajátos körét kérdeztük meg, hiszen az a dohányos is jogkövető, aki a megállóban egyáltalán nem gyújt rá, ám őt ilyenként nem tudjuk azonosítani.

Adatelemzés

Jogismeret

A jogkövetés nyilvánvaló feltétele, hogy az érintettek ismerjék az adott jogszabályt. A megállótól távolabb dohányzóknak feltett első kérdésre, hogy miért itt dohányzik, közel kétharmad (63%) önmagától is a jogszabályt említette. További kérdésre, hogy hallott-e a jogszabályról, mindössze 26 fő (5%) állította, hogy nem tud róla.

Hasonlóképpen a szankció miatti jogkövetés feltételének tekinthetjük, hogy legyen szankció, és arról az érintettek tudjanak, illetve azt reális fenyegetettségként értelmezzék. Arra a kérdésre, hogy hallott-e már arról hogy megbírságozhatják, az érintettek 93%-a adott egyértelmű igenlő és csak 2%-a egyértelmű tagadó választ. (Azokon túl, akik magáról a jogszabályról sem tudtak, s akiknek éppen ezért a további kérdéseket már nem tettük fel. Lásd a kérdőív 2. kérdését!) A továbbiakban az úgynevezett „valid percent”-eket

az adócsalás általános elutasítása (az USA-ban 1,5%-al magasabb), mely adat éles ellentétben áll azzal a hétköznapi percepcióval, hogy „alig ismerünk valakit, aki önszántából nem »adócsal«”.

adom meg, már csak a válaszadók e szűkebb csoportját tekintve a sokaságnak, ilyenként száz százaléknak.

A szankció lehetséges mértékével kapcsolatban szokatlanul sokan (52%) állították, hogy ismerik azt. A következő kérdésre válaszolva 11% számolt be arról, hogy hallott már arról, hogy valakit megbírságoltak. A kérdés nem teszi egyértelművé, hogy a bírságoltak a válaszadó személyes kapcsolati hálójában lévőknek kell lennie, így ilyenként értelmezhető az is, ha valaki ilyen esetről a médiából értesült, s valószínű, hogy több igenlő válasz mögött ez húzódik meg. Mindamellet látható, hogy a bírság tényleges bekövetkezéséről viszonylag kevesen hallottak. Összességében tehát elmondható, hogy a tömegkommunikációs csatornák alapvetően alkalmasak arra, hogy eljuttassák egy jogszabály-változás, s azzal a megváltozott magatartás-elvárás hírét a széles közönséghez.

A jogszabály tartalmával való egyetértés

A konkrét jogszabállyal való egyetértést firtató kérdésünkre a dohányzó válaszadók 60%-a igennel, 30%-a nemmel válaszolt, további egytized pedig részben értett egyet. Ezek az adatok értelmezhetők úgy is, hogy még a – negatívan – érintettek nagy része is egyetért a döntéssel, de úgy is, hogy az érintettek véleménye meglehetősen polarizált. (A kérdőívzés jellemzője, a „középre húzás”, itt kevésbé van jelen).

A szankcióval való fenyegetés

A bírságolás hatását direkt módon mérő kérdés arra vonatkozott, hogy vajon a válaszadó betartaná-e a szabályt, ha biztos lehetne abban, hogy nem bírságolják meg. A válaszadók igen nagy hányada, jó kétharmada (67,3%) állította, hogy a szabályt a szankcionálás hiányában nem tartaná be.⁹

A kutatás egyik meghatározó adata, amely mindenképpen értelmezést igényel, hogy azok közül is, akik teljes mértékben egyetértenek a jogszabállyal, 57% úgy nyilatkozott, hogy szankció híján a szabályt nem tartaná be. Ennek oka lehet egyszerűen csak a válaszadók „gondolkodásában” megjelenő inkonzisztencia is, de lehet egy szélsőségesen individualista attitűd kivetülése is, amely szerint „ugyan teljesen egyetértek egy szabály tartalmával, ám amennyiben az nekem a legkisebb kellemetlenséget is okozza, nem tartom be, hacsak a szankció erre rá nem kényszerít”. Ez egy szélsőségesen anómiás társadalom tüneteként lenne értelmezhető.

A kérdőíven megkérdeztük azokat, akik szankció nélkül is betartanák a szabályt, hogy miért tennék ezt. Az adatbázisban összesen 216 szöveges válasz került rögzítésre, ami jóval nagyobb az előző kérdésre pozitív választ adók arányánál. Ennek oka, hogy többen (a válaszadók 26%-a) indokolták azt is, hogy miért nem tartanák be szankció híján a szabályt és ezt a diák-kérdezők berögzítették. A szöveges válaszokat kódoltam. Az első kategóriában azokat soroltam, akik valamiképpen a törvénytiszteletre „apelláltak”; arra

⁹ Itt is azt feltételezem, hogy a válaszadók válaszai és tényleges magatartásuk nagyon nagy mértékben eltérhetnek egymástól, tipikusan olyan irányban, amit a válaszadók „helyesnek”, külsőleg elvártnak gondolnak. Ez esetben azt feltételezhetjük, hogy a szankciótól való félelemnek a magatartás okaként való bevallása, olyan válaszalternatívákkal szemben, mint a „törvénytisztelő ember vagyok”, „másokra tekintettel lévő ember vagyok”, semmiképpen sem tekinthető az elvárásoknak megfelelni kívánó válasznak, különösen, hogy ezeket az alternatív magyarázatokat már egy korábbi kérdéssorban felvillantottam.

utaltak, hogy még ha ez nekik kellemetlen, vagy nem is értenek egyet a szabállyal, azt akkor is be kell tartani. A válaszadók (216 fő) negyede (25%) utalt erre, vagyis a formális jogkövetés maximájára. A válaszadók fele (49%) egyéb, a konkrét normát „támogató” normákra utalt (nem akarja a nem dohányzókat zavarni; őt is zavarná, ha más dohányozna; nem illik ilyen helyen dohányozni; korábban sem szokott stb.). Több válaszadó értetlenségét fejezte ki a kérdéssel kapcsolatban. Karakterisztikus a következő – némileg más formában, de azonos tartalommal többször felbukkanó – megfogalmazás: „Hülyeség; azért van a szabály, hogy be kelljen tartani! Ha nincs ember, aki ellenőrzi, értelmetlen lenne.”

A jogkövetés motivátorai

A jogkövetés – elméletileg megragadható – valamennyi lehetséges okát, mintegy egymás ellenében a 7. kérdés tesztelte. Ezek megoszlásának alapadatai mutatja be a 2. táblázat.

2. táblázat. Válaszok a jogban előírt magatartás okaira vonatkozó kérdésre

Állítás: Azért dohányzom itt, a megállótól távolabb, mert...	Átlag	Szórás
a) nem akarok büntetést fizetni	3,63	1,33
b) megszégyenítőnek tartanám, ha mások előtt bírságnának meg	2,84	1,24
c) egyetértek ezzel a szabállyal és ezért tartom be	3,52	1,30
d) a jogszabályokat általában be kell tartani, ezért tartom be ezt is	3,43	1,14
e) nem akarom, hogy esetleg valaki megjegyzést tegyen rám	2,65	1,24

Az adatokból jól látható, hogy összességében a legmagasabb átlagértéket a szankciótól való félelem kapta, míg a hármas közép-érték alatti értékek a „csoportnormák” szerepére utalnak (b. és e. kérdés). A két kérdés közül az kapott nagyobb súlyt, amely a mások előtt történő megbírságolást (szankciót) tartja kellemetlennek. Igaz ugyanakkor, hogy itt egy ad hoc, tipikusan ismeretlenekből álló „csoport” tehát más szituációban a csoport szerepe jóval nagyobb is lehet.

A szankció szerepétől a jogszabállyal való egyetértés (c kérdés) csak kis mértékben marad el, miközben a szórás némileg kisebb, az univerzális törvénytisztelet (d kérdés) is csak 0,2-el marad el. Előbbi kapcsán az a probléma, hogy (bár ennél a jogszabálynál is viszonylag nagy az ellenzők tábora) más jogszabályok esetében az egyetértés jóval alacsonyabb lehet, vagy akár értelmezhetetlen is (technikai normák). A modern társadalmakban ugyanakkor alapvető elvárás (lenne), hogy bízhassunk abban: a jogi normákat (és egyedül azokat biztosan) mások is betartják, egyéni hozzáállásoktól függetlenül. A tény, hogy a konkrét szabállyal való egyetértés a jogkövetés második legerősebb motivátora, így problematikusnak tűnik. Emlékeztetek arra is, hogy a jogszabállyal egyetértők több mint fele úgy nyilatkozott, hogy szankció híján nem tartaná be a jogszabályt, és a válaszadók harmada nem ért egyet a jogszabállyal.

A jogkövetés általános normájára rákérdezni kívánó 7. d. kérdésre is meglehetősen nagy arányban adtak pozitív választ, ráadásul e kérdésben a legnagyobb az „egyetértés” (legkisebb a szórás). Igaz ennek oka az is, hogy viszonylag kevesen (18%) értettek teljes mértékben egyet az állítással, vagyis a válaszok kifejezetten közép-re húznak. Azt is ér-

demes megjegyezni, hogy a pozitív választ (teljesen vagy inkább egyetért) adók 55%-a ez esetben is azt állítja, hogy nem tartaná be a szabályt szankció híján.¹⁰

Mélyebb motivációs struktúrák

A fenti, első látásra némileg ambivalensnek, sőt ellentmondásosnak tűnő adatok további vizsgálódásra ösztönöznek. Ezért áttekintettem, hogy a kérdőív hetedik kérdésére adott válaszokból számított változók, motivátorok, miként függenek össze egymással. Tiszta elméleti logikát követve azt feltételezném, hogy az egyik motivátor választása kizár számos más motivátort. Logikailag ugyanis, ha valaki azt állítja, hogy azért követi a jogszabályt, mert egyetért annak tartalmával, annak a szankció irreleváns; aki azt hangsúlyozza, hogy szerinte a jogszabályokat mindig be kell tartani, annak a szankció vagy az a tény, hogy egyetért a jogszabály tartalmával mellékesnek kellene lennie. Az adatok azonban ellentmondanak ennek a feltételezésnek, mintegy újabb bizonyítékaul annak, hogy az emberi viselkedést nem elméletek, logikai és tudományos megfontolások, hanem más tényezők mozgatják. Az 5. táblázat az öt motivátor egymással, valamint két kapcsolódó további kérdéssel (3. egyetért-e a jogszabállyal; és 8. akkor is követné-e, ha nem lenne szankció?) mért *korrelációs együtthatóit* (Pearson R) mutatja.

A szignifikáns összefüggéseket egy ($p < 0,05$), illetve két csillaggal „**” ($p < 0,001$) jeleltem, az SPSS programcsomag outputjait átvéve. Látható, hogy a bírság említése szoros pozitív összefüggést mutat minden más motivációs tényező említésével is, kivéve a mások általi megszólás elkerülésére való törekvést. A jogszabály tartalmával való egyetértés, ami mellett azt feltételezném, hogy semmi más nem igazán fontos, minden más motivációs tényezővel rendkívül szorosan korrelál.¹¹

3. táblázat. *Korrelációk a jogkövetést magyarázó öt kérdésre adott válaszok és két további kérdés között*

	a) Büntetés	b) Nyilvános	c) Egyetért	d) TörvTiszt	e) Megszólnak
a) Büntetéstől tart	1	,263**	,347**	,405**	,068
b) Mások előtt szégyen	,263**	1	,412**	,264**	,519**
c) Egyetért a szabállyal	,347**	,412**	1	,589**	,354**
d) Jogszabály tisztelete	,405**	,264**	,589**	1	,380**
e) Megszólának mások	,068	,519**	,354**	,380**	1
Egyetért-e a jogszabállyal	,062	,086	,365**	,227**	,176**
Betartaná-e a szabályt, ha nem bírságnálnák meg	,149**	-,079	,387**	,283**	-,037

Az adatok közötti rendkívül erős összefüggésre¹² tekintettel igyekeztem a mélyebb összefüggéseket, a mögöttes, látens változókat feltárni a faktoranalízis módszerével, amihez az öt változó Zscore értékeit használtam. A kapott faktorok jellemzőit, az egyes

¹⁰ E tény egy olyan értelmezést enged meg, és erre több későbbiekben bemutatandó további jel is utal, hogy a jogszabályt a szankció teszi valóban jogszabállyá a válaszadók szemében.

¹¹ Valóban, a társadalomtudományokban hasonlóan magas korrelációs együtthatóval ritkán találkozunk.

¹² A kollinearitást mérő Cronbach Alfa értéke 0,736. Általában úgy vélik, hogy a 0,7 feletti érték valamilyen általánosabb mögöttes változó jelenlétére utal.

változók jelenlétének mértékét jellemző faktorsúlyokat, valamint a két faktor által a teljes szórásból magyarázott mértéket a 6. táblázat mutatja be.¹³

4. táblázat. A faktoranalízis alapadatai

Motivációs tényezők	1. faktor	2. faktor
Szankció elkerülése	,838	-,075
Mások előtt való megbírságolás szégyenének elkerülése	,213	,781
A jogszabály tartalmával való egyetértés	,674	,447
„A jogszabályokat általában be kell tartani” – meggyőződés	,750	,330
Nem akar megjegyzést másoktól (csoportnyomás)	,072	,888
Magyarázott szórás mértéke	49%	20%

A faktoranalízis eredményeinek értelmezése jelen esetben kézenfekvőnek tűnik. Az első faktor, amely tehát a teljes szórás közel felét magyarázza, egyértelműen azonosítható a formális joggal kapcsolatos motivációkkal. Ezen belül pedig határozottan a szankció bekövetkezésével kapcsolatos várakozás a leg súlyosabb elem. Ettől elmarad az az általános meggyőződés, amely szerint a jogszabályokat minden esetben be kell tartani, s még inkább a konkrét szabállyal való egyetértés motivátora. A másik két tényező súlya elenyésző. Ezek a 2. faktorban kapnak meghatározó szerepet, amelyek mellett kisebb, de még mindig jelentős súllyal van jelen a jogszabály tartalmával való egyetértés. Ugyanakkor az egyetlen negatív értékkel megjelenő elem a szankció, talán azt erősítve, hogy ez a formális jog igazi, más normarendszerektől elkülönítő jegye. Az első faktor tehát a formális joghoz kapcsolódó motivációkat összegzi, a második pedig a jogon túli társadalmi normák hatására utal.

A szankció és az univerzális jogkövetés hatásának mélyebb elemzése

A hetedik kérdésben szereplő öt motivátor közül nyilvánvalóan csak kettő alkalmas arra, hogy a jogkövetés generális (a helyzettől és a norma tartalmától független) motivátorként kezeljük: a szankció és az univerzális jogkövetés maximája. Nem véletlen, hogy jelen kutatás második kutatási kérdése is ezek relatív súlyára vonatkozik, ami egyben Tyler elméletének értékeléséhez is kulcs lehet. E tényezők mibenlétét két, *enter módszerrel* végzett regressziós elemzéssel kíséreltem meg megválaszolni, amelyhez – némileg leegyszerűsített módon – minden szóba jöhető magyarázó változót felhasználtam, s amelyekkel a szankció fontosságát értékelő 7. a. és a jog általános respektusára utaló 7. d. kérdésekből képzett változókat kíséreltem meg megmagyarázni. A magyarázó változók között figyelembe vettem:

- a 7. kérdésből képzett további négy változót,
- a joggal való egyetértésre vonatkozó 3.,
- a szankció nélküli jogkövetésre vonatkozó 8. kérdést,
- a nem és a kor adatait, valamint

¹³ Főkomponens-elemzés a Varimax rotálás utáni rotált faktorok szerinti értékeket mutatja. A Kaiser–Meyer–Olkin Measure of Sampling Adequacy értéke 0,646, mely meghaladja az elvárt 0,6-os értéket. A két faktor együttesen a teljes szórás 70%-át magyarázza.

- a kulturáltság és vagyoni helyzet becsült adataiból (egyszerű összeadással) képzett státus-változót,¹⁴
- továbbá a jogismeret tekintetében az „ismeri-e a bírság mértékét” és a „hallott-e valakiről, akit megbírságotlaltak” kérdésből képzett változókat.¹⁵

A szankció szerepének mélyebb megértését célzó, a fenti módon összeállított regressziós modell legfontosabb jellemzőit a 8. táblázat mutatja be.

5. táblázat. Regressziós modell: A szankció motivátort magyarázó főbb változók (SPSS output tábla)

Béta			Correlations			
	Sig.	Zero-order	Partial	Part	VIF	
(Constant)		,000				
...megszégyenítő lenne, ha mások előtt bírságotlaltanak meg.	,240	,000	,261	,213	,190	1,587
...egyetérttek ezzel a szabállyal	,117	,042	,342	,093	,081	2,080
...a jogszabályokat általában be kell tartani	,364	,000	,404	,302	,276	1,743
...nem akarom, hogy megjegyzést tegyenek rám, mert ott dohányzom.	–,223	,000	,069	–,198	–,176	1,599
Hallott arról, hogy megbírságotlaltják?	,033	,421	,063	,037	,032	1,026
Tudja-e a bírság összegét?	–,022	,591	,057	–,025	–,021	1,080
Egyetért-e a jogszabállyal?	–,056	,222	,068	–,056	–,049	1,295
Betartaná-e a szabályt, ha tudná, hogy nem bírságotlalt meg?	,026	,591	,147	,025	,021	1,519
A válaszadó neme	–,051	,222	–,088	–,056	–,049	1,084
A válaszadó melyik korcsoportba tartozik	–,029	,476	,017	–,033	–,028	1,063
Status	–,009	,838	–,067	–,009	–,008	1,233

A modell magyarázó ereje viszonylag szerény, az R^2 értéke 0,240. A táblázat értékei világosan jelzik,¹⁶ hogy jelentős magyarázó ereje, a táblázat felső soraiban szereplő, a 7. kérdéssel mért motivációs változóknak van.¹⁷ A szignifikáns hatást gyakorló magyarázó változók közül is meghatározó azonban a jog univerzális betartásának szükségességét

¹⁴ A két becsült változó rendkívül szorosan ($R=0,667^{**}$) korrelál, noha nem minden tekintetben „viselkednek” azonosan.

¹⁵ Utóbbi tűnik relevánsabbnak, ám viszonylag kis szórást mutat (11% adott pozitív választ), míg a bírság-mérték ismeret tekintetében nagyjából fele-fele arányban oszlanak meg a válaszok. Minden más jogismereti kérdés esetében alig vannak negatív válaszok.

¹⁶ A multikollinearitást mérő VIF értékekkel szemben megfogalmazott elvárás, hogy 2,0 alatt legyen, ami csak a jogszabállyal való egyetértésben (ami valóban rendkívül szorosan összefügg más attitűd-változókkal) nem teljesül, de az eltérés ott is minimális.

¹⁷ Ugyanezen változókra nézve a backward regressziós elemzést is elvégeztem. Ennek során is a végső modellben csak a 7. kérdés másik négy eleméből képzett változók maradtak benn. Sorrendben a következő hét változó esett ki: a státus-változó; a bírságösszeg ismerete; meglepő módon, a „betartaná-e a szabályt szankció nélkül”; a kor; a „hallott-e valakiről, akit megbírságotlaltak”; a jogszabállyal való egyetértés; és végül a neme változók. Eközben az R^2 értéke 0,240-ról, 0,233-ra csökkent, ám az első 5 változó elhagyása csak egy ezrelékes csökkenést okozott.

hangsúlyozó motivátor szerepe. Ez első, mélyebb tartalmában a „csoportnyomásra” utaló változóval való viszonylag szoros kapcsolat annak tudható be, hogy az logikailag a szankcióhoz kapcsolódik (a bírságolás más előtt történik). A másik, tisztán a „csoportnyomásra” utaló változóval viszont határozott, ám negatív összefüggés mutatkozik a regressziós modellben. Ugyanakkor a konkrét jogszabállyal való egyetértés szerepe a legkisebb.

A „jogszabályokat mindig be kell tartani” motivátort függő változónak tekintve, tartalmában a fentivel azonos módon felállított regressziós modell eredményeit a 6. táblázat mutatja be.

6. táblázat. Regressziós modell: Az univerzális jogkövetés motivátorát magyarázó változók (SPSS output tábla)

			Correlations			
	Beta	Sig.	Zero-order	Partial	Part	VIF
(Constant)		,036				
...nem akarok büntetést fizetni	,250	,000	,404	,302	,229	1,196
...megszégyenítő lenne, ha mások előtt bírságolnának meg	-,097	,023	,256	-,104	-,075	1,644
...egyetértek ezzel a szabállyal	,409	,000	,585	,391	,307	1,778
...nem akarom, hogy megjegyzést tegyenek rám	,291	,000	,378	,312	,237	1,502
Hallott arról, hogy megbírságoztatják?	,034	,314	,070	,046	,033	1,026
Tudja-e a bírság összegét?	,044	,201	,135	,058	,042	1,077
Egyetért-e a jogszabállyal?	-,017	,650	,229	-,021	-,015	1,299
Betartaná-e a szabályt, ha tudná, hogy nem bírságoztatják meg?	,032	,436	,281	,036	,026	1,518
A válaszadó neme	-,019	,579	-,083	-,025	-,018	1,086
A válaszadó melyik korcsoportba tartozik	,132	,000	,174	,178	,130	1,031
Status	-,114	,002	-,133	-,143	-,104	1,208

Ez a modell jóval nagyobb magyarázó erővel bír, az R^2 értéke 0,478.¹⁸ Úgy tűnik, hogy az univerzális jogkövetés magyarázataként nem a szankció a legmeghatározóbb, hanem, kétségtelen paradoxonként, a konkrét szabállyal való egyetértés. Hatását tekintve a szankciót még az ismeretlen csoport általi „megszólás” fenyegetése is némileg felülmúlja. Ebben az esetben azonban két egyéni jellemző a kor és a státuszváltozó is szignifikáns magyarázó erővel bír. Mint a részletes, ám itt be nem mutatandó elemzés kimutatja, a kor előre haladtával szignifikánsan nő az univerzális jogkövetést fontosnak tartók száma.¹⁹

¹⁸ A backward módszer öt változó eltávolítását „javasolja”. Sorrendben: a konkrét jogszabállyal való egyetértés; a válaszadó neme; betartaná-e a szabályt szankció nélkül; hallott-e valakiről, akit megbírságoztak; és „tudja-e a bírság összegét”. Eközben az R^2 értéke 4 ezrelékkal csökken.

¹⁹ Ennek két magyarázata lehetséges. Az egyik szerint az újonnan belépő generációk kevésbé törvénytisztelők és ezt viszik magukkal, miáltal idővel a társadalom egésze is kevésbé törvénytisztelő lesz. A másik magyarázat szerint a fiatalok inkább „lázadók”, kevésbé fogadják el a konvenciókat, normákat. Ám ahogy korosodnak, ugyanez a kohorsz a mai idősebbek attitűdjeit fogja mutatni. A kérdést a World Value Survey egy sztemderd kérdésén vizsgáltam, amely arra vonatkozik, hogy mennyire elfogadható a tömegközlekedés-

A státus-változó is határozottan szignifikáns, ám nem túl erős kapcsolatot mutat. A kapcsolat azonban negatív, ami azt jelzi, hogy a magasabb státusúakat kevésbé jellemzi az univerzális törvénytisztelet, legalábbis a mi adataink alapján.

Az adatok fő üzenete mégis egy sajátos paradoxon. Úgy tűnik, hogy a jogkövetés univerzalitásának (tudniillik, hogy mindentől függetlenül követni kell a jogot) elfogadása empirikusan leginkább azzal magyarázható, hogy (a) valaki a konkrét szabállyal egyetért-e (vagy sem) és, hogy (b) mit szólnak a normasértéséhez az éppen – véletlenszerűen – körülötte állók. Egy másik magyarázatra váró összefüggés a két modell összevetésében az, hogy míg a szankció kapcsán az univerzális jogkövetés meghatározó magyarázó erővel bírt, a szankció nem bírt hasonló relatív erővel az univerzális jogkövetés magyarázatában.

Következtetések

A dolgozat egy konkrét jogszabály, konkrét élethelyzetben történő érvényesülését vizsgálta, egy meglehetősen egyszerű kérdőívvel és számos módszertani korláttal. A módszer erenye, hogy a tényszerűen megfigyelhető jogkövető magatartást gyakorlókat kérdezte a jogkövetés okairól, annak körülményeiről. Ez az előny azonban korlátot is jelentett, hiszen egy rendkívül speciális helyzetről van szó, ami az eredmények általánosíthatóságát csökkenti.

Az így nyert információkat három összefüggő kérdés megválaszolására kívántam felhasználni: (a) mi motiválja a jogkövetést?, (b) ezen belül mi a szankció, és mi az univerzális jogkövetés maximájának hatása?, s végül, hogy (c) ezek a speciális budapesti eredmények miként illeszkednek a mainstream angolszász szakirodalomhoz, ezen belül Tylernek a szankció hatását megkérdőjelező elméletéhez?

A válaszok megoszlásából világossá vált, hogy valamennyi szóba jöhető tényező jelen van a jogkövető magatartás motivációi között, noha ezek, legalábbis részben, egy merev logika szerint kizárják egymást. Ehelyett azonban szoros korrelációs kapcsolatot találtam a jogkövetés motivátoraként értelmezett változók között. Mindamellet a legerősebb tényezőknek a *szankció szerepe*, a *jogszabállyal való egyetértés*, és még mindig jelentős mértékben a *jogkövetés univerzális maximája* mutatkozott, és jóval kisebb mértékben a – tényleges csoportként valóban kevésbé értelmezhető – buszmegállókban állók hatása. További elemzés kimutatta, hogy az öt kérdéssel tesztelt motivátorok lényegében két motivációs faktorba szerveződnek. Az első és meghatározó, a teljes szórás mintegy felét magyarázó faktor a formális joghoz kötődik, s ezt a faktort dominálja a szankció szerepe. A másik faktor a nem-jogi, szociális normákhoz köthető, amely viszont negatív összefüggést mutat a szankcióval. Ez utóbbi tényezőnek jóval kisebb a súlya (az összes szórás ötödét magyarázza). Végül a szankció és az univerzális jogkövetés maximájának mélyebb elemzésére koncentráltam, mivel ezek lehetnek képesek a modern társadalomban az általános (a konkrét norma tartalmától független) jogkövetés kiváltására.

ben való bliccelés. Ennek alapján próbáltam meg választ találni a fenti dilemmára. Kor szerinti bontásban a válaszok hasonló mintázatot mutatnak pl. Németországban, mint Magyarországon. Időbeli összevetésben pedig azt találtam, hogy a magyar adatok 2009. évi és 1982. évi mintázata is hasonló. Mindkét tény a második magyarázatot valószínűsíti.

Az adatok arra utalnak, hogy a szankció a válaszadók gondolkodásában szorosan kapcsolódik a formális joghoz és ilyenként van különösen nagy jelentősége. Különösen jól jellemzi ezt az a tény, hogy még azok többsége, akik a jogszabállyal teljes mértékben egyetértenek, sem tartanak be a jogszabályt – saját állításuk szerint –, ha nem lenne mögötte valódi szankció (egy olyan szabály esetében sem, amelynek teljesítése egyébként minimális hátránnyal jár). Több jel utal arra, hogy a szankció léte teszi a válaszadók szemében a jogot joggá, illetve követendő normává. A szankció szerepe így többnek tűnik, mint egy racionális számításban figyelembe veendő tényező. Az elemzések inkább a szankció „Kagan-i” funkciójára, a jogkövetést megerősítő szerepére utalnak, arra az üzenetre, hogy a jogkövetés nem ostobaság, a jogkövető nem „balek”. Ez különösen fontos egy olyan társadalomban, ahol – számos elemzés szerint – egyre inkább a normaszegés (jogsértő magatartás) válik követendő normává.²⁰

Tyler elméletére vetítve az empirikus eredményeket, egyfelől megállapítható, hogy a szociális motivációk szerepe jelentős, ám aligha nevezhető meghatározónak, különösen nem az univerzális jogkövetés tekintetében. A budapesti buszmegállókban is felsejlik egy domináns értékrendet nélkülöző, anómiás társadalom képe. Több jel utal arra, hogy ebben a kulturális környezetben igény van egy egységes, világos, mindenki által követett, illetve követni rendelt normarendszere, amely talán – jobb híján – a jog lehet, feltéve, hogy ez a normarendszer valóban egységesen és ténylegesen érvényesül is. A norma érvényesülésének mintegy indikátora, egyben a megerősítő „feedback” forrása a szankció.

Tyler és kollégái (2012) szerint a merev szankcionáló magatartás gyakran a tisztességtelen eljárás benyomását kelti (különösen egyes szubkultúrákban), így ellenérzést szül és ezzel végső soron a jog támogatottságát gyengíti. Az instrumentális, merev szankcionáláson alapuló jogalkalmazás kerül itt ellentétbe a szociális, jogon túli normákon alapuló, a joggal, hatóságokkal szembeni bizalomra alapozott jogkövetéssel, jogérvényesüléssel (Tyler 2011). A budapesti buszmegállókban származó adatok egy Tyler elméletét egyeztetően megkérdőjelező, de más felfogásban akár igazolni is képes értelmezés lehetőségét vetik fel. A szankció léte itt egyfelől racionalizációs szerepet tölt be („nem vagyok ostoba »balek«, ha követem a jogszabályt”). Másfelől, a procedurális igazságérzetet is növelheti, ha tudható, hogy jogsértés esetén engem is, de bárki mást is megbüntetnek („ez így fair”, lásd még az equity alapelvét az angolszász jogban). A szankció egy egészen más háttér mögött, egy egészen más kultúra szemüvegén keresztül értelmeződik. Az általános tapasztalat itt éppen a normasértést követő szankció bekövetkezésének hiánya, illetve az az élmény, hogy a notórius, „üzletszerű” normasértőket nem szankcionálják. Holott a jog „működésének” a mindennapokban érzékelhető indikátora a jogsértés szankciójának nagy valószínűséggel és részrehajlás nélküli bekövetkezése. Ha ez a feltételezés igaz,²¹ az megfordítja a Tyler által felvázolt logikát, ahogyan azt az 1. ábrán megkísérlem ábrázolni.

²⁰ „Az állami normák tekintélyvesztése és az azok kijátszásának természetessé válása láncreakció-szerű lehet.” (Sajó 2008: 704., az „Anómia örvénye” alcím alatt.) „Az állam kijátszása így morálisan nem vétségként, hanem egyfajta hősiességként, de legalábbis „ügyesség”-ként jelenik meg; inkább érdem, mint szégyen.” (Gajduscheck 2008: 246.)

²¹ Az utóbbi modellt jól szemlélteti a gyorshajítás hazai története, amit másutt már részletesen feldolgoztam (Gajduscheck, 2008: 117–119). Hosszú ideig a gyorshajítás általánosan jelentkező probléma volt a hazai utakon. A szankcionálás rendkívül ritka, illetve jobbra sikertelen volt. A szankciót ugyanis egy jogi trükkkel el lehetett kerülni. Mintegy másfél évtized alatt, az eleinte csak „dörzsölt jogászok” és magas kapcsolati tőkél-



1. ábra Tyler, majd alatta az adatok alapján hipotetikus felvázolható hazai modell

Gyökeresen más lehet a „jelentése” tehát a szisztematikus (merev) szankcióalkalmazásnak az Egyesült Királyságban vagy az Egyesült Államokban, és más abban a régióban (mint például nálunk), ahol az évtizedes tapasztalat az, hogy a jogsértések megtorolatlanul maradnak, sőt minél súlyosabb a jogsértés, annál bizonyosabban marad el a szankció. („A nagy halak biztosan megússzák.”) Ezzel a tapasztalati háttérrel az az élmény, hogy ha megszegem a normát, engem is megbüntetnek, de azt tapasztalom, hogy mindenki mást is, talán éppen a procedurális igazságosság, az államilag garantált tisztességes rend érzését nyújthatja; különösen ott, ahol a rendet és sok minden mást is a társadalom alapvetően az államtól várja.²²

vel (is) rendelkező személyek által alkalmazott trükköt a kétezres évek közepére széles körben kezdték alkalmazni. A kiskaput másfél évtizeden át nem sikerült bezárni, mert a jogászok úgy vélték, hogy az sértene a tisztességes eljárás (a felróhatóságon alapuló szankcionálás) elvét. A helyzet nemcsak a gyorsajtók számát növelte, hanem – értelmezésem szerint – a jogrendszerbe vetett intézményi bizalmat, sőt az interperszonális bizalmat is (ti. bízhatom-e abban, hogy mások is „normálisan” közlekednek?) csökkentette. Végül, 2008-ban a jogszabályt megváltoztatták, ezzel jelentősen sértve több procedurális jogelvet is, viszont lehetővé tették az egységes és a jogsértés detektálása esetén biztosan bekövetkező szankcionálást. A KSH baleseti statisztikája szerint 2001 és 2007 között – noha a járművek biztonsági berendezései nyilván javultak és az úthálózat is jelentősen fejlődött – a különösen meghatározó halálos balesetek száma lényegében változatlan maradt (2001:1239 eset; 2007: 1232 eset). 2008-ban az új, szigorúbb, kiszámíthatóbb, ám talán kevésbé fair szankcionálást biztosító eljárásrend bevezetésének évében e balesetek száma 996-ra csökkent, majd 2010-re 739-re, a három évvel korábbi adat 60%-ára zuhant.

²² Tekinthejtjük ezt, vagyis a paternalizmust egy kifejezetten negatív jelenségnek, ám aligha vitatható ennek meghatározó jelenléte a magyar kultúrában. (Mások mellett Sajó (2008) többször idézett cikkének is az az egyik alapállítása).

A jog mint normarendszer kiszámíthatóságának különösen nagy a szerepe ott, ahol hiányzik egy domináns értékrend, helyette egymással több törésvonal mentén is kibékíthetetlen ellentmondásban álló értékrendek kaotikus együttlélése jellemző (Giczý–Sík, 2009). Ez adja a társadalmi keretet, amely aztán a jog és szankció egészen eltérő értelmezését alapozhatja meg. A valóban működő jog lehet az alapja annak, hogy bízhassunk benne: mások úgy fognak viselkedni, ahogyan arra számítunk. Lásd Rose-Ackerman (2001: 27) definícióját: „A bizalom azt a hitet jelenti, hogy a többiek a várakozásainknak megfelelően fognak eljárni”.

Hivatkozott irodalom

- AMODU, Tola (2008): *The determinants of compliance with laws and regulations with special reference to health and safety*, Health and Safety Executive (RR638 Research report).
- BECKER, Gary S. (1968): *Crime and Punishment: An Economic Approach*, Journal of Political Economy 76 (March–April): 169–217.
- BODA Zsolt (2013): *Legitimitás, bizalom, együttműködés*, Budapest, Argumentum.
- COOTER, Robert–Thomas ULEN (2005): *Jog és közgazdaságtan*, Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó.
- DOUGLAS, M. (1986): *How institutions think*, Syracuse, University Press.
- DURKHEIM, Emile (2001): *A társadalmi munkamegosztásról*, Budapest, Osiris.
- ELSTER, J., OFFE, C. & PREUSS, U. K. (1998): *Institutional design in post-communist societies: rebuilding the ship at sea*, Cambridge, Cambridge University Press.
- FINNIS, John (2011): *Natural Law Theories*, in *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, <http://plato.stanford.edu/entries/natural-law-theories/> (Utoljára letöltve: 2014-10-24)
- FREEMAN, M. D. A. (2008): *Lloyd's Introduction to Jurisprudence*, London, Thomson Reuters.
- GAJDUSCHEK, György (2008): *Rendnek lenni kellene. Tények és elemzések a közigazgatás ellenőrzési és bírságolási tevékenységéről*, Budapest, KSZK.
- GICZI, Johanna–SIK, Endre (2009): *Trust and Social Capital in Contemporary Europe*, Budapest, TÁRKI.
- GALLIGAN, Denis J.–KURKCHIYAN, Marina eds. (2003): *Law and Informal Practices. The Post-communist Experience*, New York, Oxford University Press.
- GALLIGAN, Denis J. (2003): *Legal Failure: Law and Social Norms in Post-Communist Europe*, in GALLIGAN–KURKCHIYAN (2003) 1–25.
- H. SZILÁGYI István–CSERNE Péter–FEKETE Balázs (2012): *Társadalmi jogi kutatások*, Budapest, Szent István Társulat.
- HAMILTON, David L. (2006): *A társas megismerés: bevezető áttekintés*, in HAMILTON, D. L.–FISKE, S. T.–BARGH, J. A.: *A társak és a társadalom megismerése*, Budapest, Osiris, 41–98.
- KAGAN, R. A., GUNNINGHAM, N. & THORNTON, D. (2011): *Fear, duty, and regulatory compliance: lessons from three research projects. Explaining compliance: business responses to regulation*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 37–58.
- KAGAN, Robert A. (1994): *Regulatory Enforcement*, in David H. ROSENBLOOM & Richard D. SCHWARTZ (eds.): *Handbook of Regulation and Administrative Law*, New York, Marcel Decker.
- KULCSÁR Kálmán (1982): *A jog hatékonyságának társadalmi tényezői*, in KULCSÁR Kálmán, *Gazdaság, társadalom, jog*, Budapest, KJK.
- KULCSÁR Kálmán (1987): *Politikai és jogszociológia*, Budapest, Kossuth.
- KULCSÁR, Kálmán (2001): *Deviant Bureaucracies. Public Administration in Eastern Europe and in the Developing Countries*, in FARAZMAND, Ali (ed.) *Handbook of Comparative and Development Public Administration*, New York, Marcel Dekker.
- KURKCHIYAN, M. (2003): *The illegitimacy of law in post-Soviet societies*, in GALLIGAN, D. J. & KURKCHIYAN, M. (eds.) 25–30.

- KURKCHIYAN, M. (2011): *Perceptions of law and social order: a cross-national comparison of collective legal consciousness*, Wis. Int'l LJ, 29, 366.
- LEGRAND, Pierre (1997): *Impossibility of Legal Transplants*, The Maastricht J. Eur. & Comp. L., 4, 111.
- LUKES, S. & PRABHAT, D. (2012): *Durkheim on law and morality: The disintegration thesis*, Journal of Classical Sociology 12(3–4): 363–383.
- MARCH, J. G. & OLSEN, J. P. (2004): *The logic of appropriateness*, Arena, 690–708. http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/working-papers/working-papers2004/wp04_9.pdf
- POSNER, Richard A. (1985): *An Economic Theory of the Criminal Law*, Columbia Law Review 85(6): 1193–1231.
- ROSE-ACKERMAN, Susan (2001): *Trust and Honesty in Post-Socialist Societies*, Kyklos 54.
- SAJÓ András (1986): *Látzat és valóság a jogban*, Budapest, KJK.
- SAJÓ András (2008): *Az állam működési zavarainak társadalmi újratermelése*, Közgazdasági Szemle, LV. évf. július–augusztus, 690–711.
- SCHOLZ, John T. (1997): *Enforcement Policy and Corporate Misconduct: The Changing perspective of Deterrence Theory*, Law and Contemporary Problems, 60: 3 (Summer) 253–268.
- SCHOLZ, J. T. (1991): *Cooperative Regulatory Enforcement and the Politics of Administrative Effectiveness*, American Political Science Review, 85(01): 115–136.
- SORDI, B. (2010): *Révolution, Rechtsstaat, and the Rule of Law: Historical Reflections on the Emergence of Administrative Law in Europe*, Comparative Administrative Law, 23–36.
- SPICKARD, J. V. (1989): *A guide to Mary Douglas's three versions of grid/group theory*, Sociology of Religion, 50(2): 151–170.
- STIGLER, George, J. STIGLER (1970): *The Optimum Enforcement of Laws*, Journal of political Economy, 78. 526–536.
- SZALAI Ákos (2013): *A magyar szerződési jog gazdasági elemzése*, Budapest, L'Harmattan.
- TYLER, T. R., JACKSON, J. & BRADFORD, B. (2012): *Social connections and material interests: On the relational basis of cooperation with legal authorities*, in *Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice*.
- TYLER, T. R. (2011). *Why people cooperate?* Princeton, Princeton University Press.
- TYLER, T. R. & DARLEY, J. M. (1999): *Building a law-abiding society: Taking public views about morality and the legitimacy of legal authorities into account when formulating substantive law*, Hofstra L. Rev. 28. 707.
- TYLER, T. R. (1990). *Why people obey the law: Procedural justice, legitimacy, and compliance*, New Haven CT, Yale University.
- WATSON, Alan (1974): *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law*, University Press of Virginia.
- WEBER, M. (1979): *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, University of California Press.
- WEBER, Max (1982): *A protestáns etika és a kapitalizmus szelleme*, Budapest, Gondolat.

Melléklet

Kifejezetten csak azoknak, akik a megállóban, de attól távolabb (mintegy a jogszabályt betartva) dohányoznak!

.....
XY vagyok, néhány rövid kérdést szeretnék feltenni a buszmegállóban történő dohányzással kapcsolatban. Ez összesen 1-2 percet venne igénybe, mielőtt a busz/villamos megérkezik. Megengedi? [Ha kell, esetleg tedd hozzá:] Nem kérdezem sem a nevét, sem más elérhetőségét.

1. Megkérdezhetem, miért itt dohányzik?
 - a) Említi a jogszabályt / a tiltást.
 - b) Mászt említ.
2. Tud a jogszabályról, amely szerint csak a megállótól öt méterre lehet dohányozni?
 - a) Igen, tud róla.
 - b) Nem..., és más ok miatt dohányzik itt; pl. nem buszra vár. [Itt vége a kérdésnek! Ugorj a végére!]
3. Egyetért Ön ezzel a jogszabállyal?
 - a) Igen, teljes mértékben.
 - b) Részben, mert.....
 - c) Egyáltalán nem.
4. Hallott Ön arról, hogy a szabályt megszegőket megbírságozhatják?
 - a) Igen
 - b) Nem
5. Tudja, hogy mekkora a bírság összege?
 - a) Nem
 - b) Igen, éspedig [Írd le a mondott összeget:Ft] [Kb., tól-ig választ is jegyezd!]
6. Hallott már valakitől arról, hogy őt, vagy egy ismerőst megbírságozták?
 - a) Igen [Kérdezd meg kije volt az illető, és írd ide (!)]
 - b) Nem

7. Most öt rövid állítást mondok. Kérem, értékelje ezeket az iskolai osztályzatokhoz hasonlóan aszerint, hogy mennyire helytállóak Önnel kapcsolatban! Így az 1-es osztályzat azt jelenti, hogy egyáltalán nem; az ötös, hogy teljes mértékben igaz stb. [Ha úgy látod, hogy nem teljesen világos, mondd tovább: a 3-as azt jelenti, hogy részben igaz, részben nem, a 2-es, hogy inkább nem igaz stb.!]

- a) Azért dohányzom itt, a megállótól távolabb, mert nem akarok büntetést fizetni: 1 – 2 – 3 – 4 – 5
- b) Azért dohányzom itt, mert megszégyenítőnek tartanám, ha mások előtt bírságnálnak meg: 1 – 2 – 3 – 4 – 5
- c) Azért dohányzom itt, mert egyetértek ezzel a szabállyal és ezért tartom be: 1 – 2 – 3 – 4 – 5
- d) Azért dohányzom itt, mert a jogszabályokat általában be kell tartani, ezért tartom be ezt is: 1 – 2 – 3 – 4 – 5
- e) Nem akarom, hogy esetleg valaki megjegyzést tegyen rám a megállóban, mert ott dohányzom: 1 – 2 – 3 – 4 – 5

8. Ha egészen biztosan tudhatná, hogy nem bírságnálják meg, akkor is betartaná a szabályt?

- a) Igen
- b) Nem [Ugorj a végére!]

9. Miért? [Jegyezd fel!]

.....

Köszönöm!

A válaszadó neme: a) Férfi; b) Nő; Kora: 25 alatt; 25–40; 40–60; 60+; Mód: 1 – 2 – 3 – 4; Kult.: 1 – 2 – 3, Készs.: 1 – 2 – 3.

Kérdőívi kiegészítők:

Magyarázat az utolsó sorhoz

Az utolsó sor adatait az interjú végén kell kitölteni a kérdező benyomásai alapján:

Mód: alapvetően öltözkéke alapján annak megítélése, az illető mennyire volt jó módú: 1 – kifejezetten jó módú, 2 – átlagos, 3 – inkább szegényes, 4 – kifejezetten szegény, pl. hajléktalan.

Kult: annak megbecslése elsősorban a beszédmód és a kérdések értése alapján, hogy a válaszadó mennyire iskolázott: 1 – kifejezetten kulturált, magas iskolázottságra utaló, 2 – normál, érti a kérdéseket és meg tudja azokat válaszolni, 3 – kevésbé iskolázott; a kérdések megértése és megválaszolása kifejezetten nehézséget okoz.

Készs: Mennyire készséges a válaszadásra / válaszolni? 1 – Kifejezetten segítőkész, 2 – Semleges, 3 – Inkább ellenséges, nem szívesen válaszol.

Mi legyen a falakkal? A Magdolna-negyed esete

Egy szociális városrehabilitációs program bizalommal, szociális motivációkkal, együttműködéssel és procedurális igazságossággal kapcsolatos tapasztalatai¹

Jelen munka egy társadalmi- és politikai attitűdökkel, mentalitási és cselekvési mintázatokkal kapcsolatos empirikus kutatás eredményeit mutatja be. A kvalitatív módszertanú kutatás arra irányult, hogy az érintettek tapasztalatai alapján feltárja, milyen, a bizalommal, az együttműködéssel, a motivációkkal és a procedurális igazságossággal kapcsolatos folyamatok játszódtak le egy konkrét esetben, egy adott, participatív jellegű közpolitikai eseménysor közegében.²

Mivel a fent említett kategóriák, illetve velük jelölt jelenségek körök fontosságának, valamint a köztük fennálló összefüggésnek a feltételezése elsősorban Tom R. Tyler munkásságán alapul, az elvégzett vizsgálat voltaképp felfogható az amerikai kutató több helyütt felvillantott (Tyler, 1990; 2001; 2003), de legátfogóbban talán utolsó, 2011-es monográfiájában kifejtett elméleti koncepciójának (erősen korlátozott érvényű) empirikus teszteléséeként is.³

A bizalom jelenségével foglalkozó hazai és nemzetközi irodalom nagy részét alapvetően szélesebb elméleti problémahorizontra kitekintő és/vagy „felülnézetből” nagyobb populációkra fókuszáló makroperspektíva, implicit vagy nyíltan vállalt normativitás, az empirikus kutatások terén pedig változó-központú, demográfiai tényezőkkel való össze-

¹ Szeretnék köszönetet mondani Jávor Benedeknek, aki mind a kutatás koncepciójának kialakításában, mind az adatfelvétel lebonyolításában oroszlánrészt vállalt. Nélküle, munkája és szellemi hozzájárulása nélkül ez a tanulmány egész biztosan nem születhetett volna meg. Ugyancsak szeretném megköszönni Boda Zsoltnak, hogy ötleteivel, javaslataival és esetenként „nógatásával” előkészítette, inspirálta, segítette és ösztönözte a szöveg elkészülését.

² Ebből adódóan a vizsgálat egyáltalán nem kívánt semmilyen kiterjesztett érvényű megállapítást tenni a magyar társadalom (általános) bizalmi szintjére, együttműködési képességére, motivációira és a procedurális igazságossággal kapcsolatos beállítódásaira nézve.

³ Ami viszont egyáltalán nem azt jelentette, hogy a vizsgálat a Tyler által végzett empirikus kutatások replikálására, vagy legalábbis az általa kialakított módszertani keretekhez való igazodásra törekedett volna. Ezért itt a „tesztelés” során magára az elméleti koncepcióra vonatkozóan „alátámasztásról” vagy „cáfolásról” nemigen lehetett szó; a cél a teória (egy sok szempontból eltérő) valósággal való konfrontálása volt.

függésekre koncentráló, kvantitatív módszertanú megközelítés jellemzi.⁴ Mikroperspektívájú, „alulnézeti jellegű”, esetközpontú és kvalitatív vizsgálatok, amelyek a bizalom dinamikájára, formálódására és működésére koncentrálnak, ráadásul a kérdéskört más, attitűdinális, illetve cselekvési mozzanatokkal kapcsolják össze, az eddigiekben nem nagyon születtek.⁵ Ez a megközelítés ugyanakkor, még ha nem hasonló mértékben is, de a társadalmi-politikai cselekvés motivációival, az együttműködéssel, és a procedurális igazságossággal foglalkozó elemzések között is (valamelyest) szokatlanoknak számít.⁶

Mindez alapján úgy tűnt, hogy egy, említés szintjén már jelzett vonásokkal (kvalitatív jelleg, esetközpontúság, kontextuskötöttség) bíró kutatás valamelyest hozzá tud tenni a választott kérdéskörökkel kapcsolatos tudásunkhoz.

Fogalmi, elméleti és módszertani keretek; esetválasztás, adatszerzés és adatelemzés

Az itt bemutatott vizsgálat alapfogalmai a *bizalom*, a *szociális motiváció*, az *együttműködés*, a *procedurális igazságosság*, és a *társadalmi részvétel*. A továbbhaladás érdekében elsőként ezen kategóriák – jelen kutatás kereteire korlátozódó érvényű, pusztán annak lehatárolt céljait szolgáló – konceptualizációjára kell sort keríteni.

A *bizalom* terminus jelen gondolatmenetben egy alapvető emberi viszonyulást jelöl, amely a személyek vagy szervezetek kíváncsi (illetve elvárható) viselkedésében való hit, illetve az azzal kapcsolatos várakozás mozzanatát egyesíti. Jelen sorok szerzője a bizalmat egyszerre tekinti pszichológiai, morális, és társadalmi-kulturális jelenségnek,⁷ ugyanakkor a kognitív-kalkulatív megközelítésnél valamivel meggyőzőbbnek érzi az affektív-attitűdinális bizalom-koncepciót (vö. Szabó I., 2014). Az elvégzett kutatás során tehát inkább cselekvések kiváltására képes érzelmi beállítódásként, „bizalomra való készségként” tekintett a jelenségkörre, nem pedig „érdekösszhangot” feltételező gondolati és cselekvési sémaként (vö. Hardin, 2002). A vizsgálat céljai szempontjából fontos, említést érdemlő momentum még a személyközi (vagy interperszonális) és a szervezeti/intézményi bizalom jelenségköreinek, illetve az azokat lefedő (al-)kategóriáknak a megkülönböztetése.⁸

Bár a motiváció a (szociál)pszichológia egyik igen sokat használt és rendkívül sokféleképpen interpretált kategóriája, a *szociális motiváció* terminust ehelyütt eme gazdag elméleti hagyományban való alaposabb pozicionálás nélkül, kizárólag Tyler (Tyler, 2011)

⁴ Ld. pl. Balázs (2002; 2008); Braithwaite–Levi (1998); Boda–Medve–Bálint (2012); Fukuyama (1997); Luhmann (1988); Sztompka (1999); Uslaner (2000); Warren (1999); Zmerli–Hooghe (2011).

⁵ Egy felsorolt szempontból fontos ellenpéldának tekinthető Sonja Zmerli és Ken Newton 2008-as tanulmánya, amely a (társadalmi) bizalmat kifejezetten a demokráciával kapcsolatos attitűdök összefüggés-rendszerében vizsgálja (Zmerli–Newton, 2008).

⁶ A procedurális igazságosság kapcsán például fellelhetünk olyan elemzéseket, amelyek már kifejezetten a problematikával kapcsolatos „lakossági tapasztalatokra” koncentrálnak, de módszertani szempontból itt is a jelenség kvantitatív, nagy elemszámú és változó-központú megközelítésével találkozunk (Göncz et al., 2011).

⁷ Vö. Balázs (2002; 2008); Fukuyama (1997); Luhmann (1988); Rose–Ackerman (2001); Sztompka (1999); Uslaner (2000); Warren (1999).

⁸ Vö. Boda–Medve–Bálint (2012); Braithwaite–Levi (1998); Szabó, I. (2014); Zmerli–Newton (2008).

fogalomhasználati javaslatát követve alkalmazom. Vagyis a problematika tartalmi és konceptuális komplexitását⁹ zárójelbe téve elfogadom, hogy az emberi motivációk két nagyobb csoportját a haszonszerzésre és a költségek/büntetések elkerülésére kihegyezett *instrumentális motivációk*, valamint az ezeket a szempontokat figyelmen kívül hagyó cselekedetek mögött meghúzódó hajtóerők alkotják. Ez utóbbi csoport a *szociális motivációk* köre. Ebbe a fogalomkörbe Tyler szerint (Tyler, 2011:31–43) az alábbi mozzanatok sorolhatók be: a közösségekkel, személyekkel, célokkal vagy tevékenységekkel kapcsolatos pozitív attitűdök, érzések/érzelmek (elkötelezettség, az együttlét öröme, a jól végzett és értelmesnek tekintett munka öröme, a társadalmi szerepből/munkakörből fakadó büszkeség); bizonyos társadalmi és morális értékek elfogadása (a morális mérce alapján legitimként elfogadott autoritásnak való alárendelődés, az ígéretek megtartása, kötelességtudat); az identifikáció, azaz a csoportokkal vagy szerepekkel való azonosulás és az ez alapján való cselekvés; valamint a hitelesség percepcióján/tapasztalatán alapuló bizalom és a procedurális igazságosság percepcióján/tapasztalatán alapuló pozitív hozzáállás.

Az együttműködés, a *kooperáció* fogalma jelen tanulmány keretei között ugyancsak Tyler (Tyler, 2011) koncepciójával harmonizáló módon, ugyanakkor a köznapi használatához közelítő értelemben szerepel. Ez azt is magában foglalja, hogy a szerző a közös (vagy egyeztetett) célok megvalósítására irányuló cselekvésként interpretált, a kompetíciótól és a konfrontációtól egyértelműen megkülönböztethetőnek tekintett tevékenységet nem játékelméleti értelemben vett stratégiaként fogja fel, illetve a terminust nem a játékelméletben bevett jelentésben használja (vö. Tóth, 2014).

A *procedurális igazságosság* kategóriája kapcsán megint csak a Tyler által felállított fogalomhasználati konvencióhoz igazodom. Ez azt jelenti, hogy a kategóriát az intézmények működésében tetten érhető „igazságosság” két fő megnyilvánulási formája közül az egyik, a disztributív/elosztó igazságosságtól jól megkülönböztethető aleset jelölésére szolgáló terminusként használom. Procedurális igazságosság alatt tehát Tyler (Tyler, 2011) nyomán egyfelől az intézményi döntéshozatali folyamatban jelentkező méltányosságot (pártatlanságot, alaposágot, az érintettek bevonására való törekvést), másfelől az intézmények részéről az ügyfelek/érintettek irányában tanúsított méltányos bánásmódot (kellő figyelmet és tiszteletet, jó szándékot, párbeszédre és partnerségre való törekvést, megbízhatóságot stb.), azaz egy a döntés eredményétől összességében független vonást értek.¹⁰

A *társadalmi részvétel* fogalmát jelen tanulmányban a közelet *policy* dimenziójára specifikálva, illetve korlátozva alkalmazom. A terminus alatt ehelyütt a társadalmi problémamegoldásba bevont civil aktorok, nem-állami/non-profit szereplők és/vagy elsődleges érintettek tevékenységét értem, illetve ilyen aktori kör közreműködésével zajló közpolitikai folyamatot értek.¹¹

Az alkalmazott fogalmak értelmi körülhatárolása után a következő lépés a vizsgálat elméleti keretének felvázolása. Az itt bemutatott kutatás teoretikus sarokpontjait képező tyleri koncepció voltaképp a korábban definiált fogalmakkal lefedett jelenségekörök kapcsolatára, sajátos, többirányú összefüggésére vonatkozó állítások rendszere. Ilyen állítás,

⁹ Ld. erről Tyler (2011); vö. Weiner (2006).

¹⁰ Vö. Leventhal (1980); Machura (1998); Murphy (2005).

¹¹ Vö. elsősorban Boda–Jávör (2012); Burns et al. (2004); Cornwall (2008); Jávör–Beke (2013); Skidmore et al. (2006); Stoker (2007).

hogy az állampolgárok körében jelentkező bizalom egyik formája a „másik” (az intézményi szereplő, a jogalkalmazó, az autoritás) motivációival kapcsolatos vélekedésen alapul, és maga is képes szociális motivációvá válni (Tyler, 2011:73). Az amerikai szerző másik állítása, hogy a (köz)politikai intézmények működésében tapasztalt procedurális méltányosság (azaz az annak percepciójára épülő vélekedés) ugyancsak a szociális motivációk kialakítására és beindítására alkalmas faktornak tekinthető. Konceptiója ugyanakkor a procedurális igazságosság mindkét dimenziójában, azaz a méltányos döntéshozatal és a méltányos bánásmód terepén is fontos szerepet tulajdonít a társadalmi részvétel, illetve az együttműködés elemének. Gondolatmenetéből az is kitűnik, hogy az együttműködés bizonyos (önkéntes, önként vállalt) formáinak megvalósulásához elengedhetetlennek tartja a szociális jellegű motivációk jelenlétét, ugyanakkor a bizalmat is (ami, mint azt a korábbiakban már tisztáztuk, elméletében egyfajta szociális motiváló erő is). Munkájából kiolvasható továbbá, hogy a sikeres együttműködési folyamatok mintegy a kiváltó közegükre visszahatva növelik, erősítik a bizalmat, és (további) társadalmi részvételre, valamint a procedurális igazságosság iránti igényre/fogékonyságra sarkallnak.

A mondanivaló átláthatósága érdekében azonban nem árt tisztázni, hogy jelen sorok szerzője szerint Tyler egy mechanizmus-alapú koncepciót, azaz egy, a jelenségek, entitások között fennálló (kölcson)hatásokra, és (részben) oksági jellegű összefüggésekre vonatkozó „feltételezés-rendszer” alkotott meg (vö. Málik, 2015). Vagyis egy olyan, állítások adott csoportját magában foglaló elméleti konstrukciót, „amely hihető leírást ad arról”, hogy bizonyos körülmények között (azaz nem mindig), és az esetek egy jelentős részében (azaz nem minden esetben) „miként lesz I-ből O” (Schelling nyomán Málik, 2015:120).

Amikor tehát a (társadalmi részvétel kontextusában szemlélt) bizalom, motivációk, együttműködés és procedurális igazságosság tényezőinek vizsgálatát az amerikai szerző által kialakított, és empirikusan is megtámogatott teoretikus keretbe illesztettem, akkor egyfelől az volt a célom, hogy nemzetközi tapasztalatokat, illetve azok talaján formálódott elméleti koncepciókat vethessek össze a magyar viszonyokkal, és „ha I, akkor elég sokszor O” formulában összegezhető kapcsolatokat egy másik kontextusban is megvizsgáljam. Másfelől arra törekedtem, hogy a kutatás során nyert kvalitatív adatokat – azok bizonyos, az elemzés szempontjából nem igazán kedvező sajátosságai miatt – egy viszonylag feszes analitikus struktúrában helyezzem el.

A kutatás során az alábbi két kérdésre, illetve inkább kérdéscsoportra kerestem választ.

1. Melyek, illetve milyenek az adott közpolitikai folyamat résztvevőinek bizalommal, motivációkkal, együttműködéssel és procedurális igazságossággal kapcsolatos észleletei, tapasztalatai? Az eseménysor kapcsán szerzett benyomásaik szerint mekkora hangsúlyt kaptak, milyen formában jelentek meg a fenti tényezők a választott eset történései során?

2. Visszaköszönnek-e a Tyler által leírt társadalmi mechanizmusok a vizsgálatba bevont személyek tapasztalataiban, vélekedéseiben? Visszaigazolják-e valamilyen formában a résztvevők percepciói a vizsgált tényezők közti összefüggésekre vonatkozó tyleri megállapításokat?

A két kutatási kérdés (illetve kérdéscsoport) megválaszolása érdekében folytatott vizsgálat alapvetően eset-központú, nem pedig változó-központú kutatásként határozható meg (vö. Della-Porta, 2008). Ebből adódó jellemzői a kis elemszám, az esetválasztás véletlenszerűsége helyett az esetválasztás paradigmaticusságára való törekvés, a vizsgált valóságelem(ek) komplex egység(ek)ként való megközelítése, a komplexitás (részlet)gaz-

dag visszaadását célzó leírás mikroszkopikus perspektívája, illetve az erősen korlátozott külső érvényesség, azaz az eredmények kontextuskötött, egyedi, nem vagy nem igazán általánosítható jellege (vö. Della-Porta, 2008: 208–217).

A kutatás az esetközpontúság, az eset-kutatásokra jellemző karakter mellett alapvetően kvalitatív megközelítésű, interjúk módszertanú vizsgálatként jellemezhető. Ez azt jelenti, hogy a féligstrukturált megkérdezés nyomán kialakult empirikus forrásbázist alapvetően jelentéstartalmakat, értelem-összefüggéseket hordozó adatok tárházaként kezelte, és az adatfelvétel során született válaszokat elsősorban a szövegekben megnyíló gondolatartalmakra fókuszáló, interpretatív-hermeneutikai elemzésnek vetette alá.

A kutatás harmadik alapvető vonása a perceptualitás, azaz a konkrét folyamatokkal kapcsolatos észleletekre, vélekedésekre és tapasztalatokra való orientáltság. Ez azt is jelentette, hogy nem magukat a Tyler által leírt mechanizmusokat, mint olyanokat igyekezett működés közben szemügyre venni, hanem az azokkal kapcsolatos benyomásokat, véleményeket.

Az esetválasztás indoklásaként a következő tényezők említhetők. A kutatás céljainak egy olyan, (1) egyértelműen közpolitikai jellegű, a közpolitika-tudomány¹² szempontjából releváns és értelmezhető, (2) ugyanakkor jól lehatárolható, időben és térben nem túl kiterjedt eseménysor felelt meg, amelynél (3) a közpolitikai folyamat az elsődleges érintettek, illetve bizonyos civil szereplők bevonásával (azaz társadalmi részvétellel) zajlott, és amelynél (4) a megoldani kívánt probléma jellegéből, illetve a közpolitikai folyamat inherens sajátosságaiból adódóan kulcsjelentőségre tettek szert az együttműködés, a bizalom, a szociális motiváció, valamint a procedurális igazságosság komponensei.

A Budapest VIII. kerületében adminisztratív úton létrehozott és „Magdolna-negyed” névre keresztelt slum-ös körzet rehabilitációjára irányuló program (Magdolna Negyed Program, MNP) első (2005 és 2008 közé eső) üteme egyértelműen teljesítette az esetválasztás kapcsán megfogalmazott 1. és 2. feltételt: nyilvánvalóan megmutatkozott benne a közpolitikai jelleg és a közpolitika-tudományi relevancia, illetve az időbeli és térbeli lehatárolhatóság. Ugyanakkor, mint egy, a városregenerációs paradigmába¹³ illeszkedő, komplex megközelítésű szociális városrehabilitációs folyamat, már inherens módon, sőt, szinte definíciószerűen tartalmazta az esetválasztás kapcsán szempontként megjelölt 3. és 4. sajátosságot is. A városrehabilitációval általánosságban és elméleti szinten foglalkozó irodalom leszögezi, hogy a többcélú stratégiát követő, integrált szemléletű programok megvalósításának alapvető eleme a helyi lakosság bevonása a tervezési-, döntési- és kivitelezési folyamatokba, a szereplők közti bizalmi viszony kiépítése, a formális/professzionális és laikus aktorok közti együttműködés (vagyis a kölcsönös partnerségi viszony és a folyamatos párbeszéd) kialakítása, valamint a lakókörnyezet (jobbítása) iránti elkötelezettség növelése (Egedy, 2005: 30–33; 48–49; Egedy–Kovács, 2005). Ugyancsak a siker zálogaként említik mind az egyes szereplők privilegizálásától és mások háttérbe szorításától való tartózkodást, mind a finanszírozás átláthatóvá tételét, mind a döntéshozók hi-telességének kiépítését és/vagy megőrzését (Egedy, 2005: 30–33; 48–49; Egedy–Kovács, 2005). A társadalmi részvétel vonása (3. feltétel), valamint a bizalom, az együttműködés, a szociális motiváció és a procedurális igazságosság komponensei (4. feltétel) tehát a

¹² Ld. pl. Birkland (2005); Fischer et al. (2007); Gajduscheck–Hajnal (2010).

¹³ Ld. ehhez Egedy–Kovács (2005: 12–14); Albert–Závecz (2011).

komplex városregenerációk, illetve szociális városrehabilitációk fontos, konstitutív (sőt, definitív) elemeként kerülnek leírásra. Az eset alkalmasságával kapcsolatban kialakult meggyőződést tovább erősítették a konkrét folyamatot bemutató, értelmező és értékelő specifikus elemzések.¹⁴

Az interjúalanyok kiválasztása során a „Magdolna-negyed Szociális Városrehabilitációs Program” első ütemében részt vevő három fő aktori kör, vagyis az önkormányzati/hivatali oldal (illetve a kivitelezést végző projektcég, a Rév8) munkatársai, a civil szervezetek tagsága, valamint a kerületben lakó állampolgárok képezték a három megjelölt célcsoportot.

A megkérdezések menetét három, előzetesen elkészített, az adott célcsoportra specifikált, és így egymástól bizonyos pontokon, kisebb mértékben eltérő kérdéssor képezte. A 24 interjú elkészítésére 2012 őszén, és 2013 tavaszán került sor a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán tanuló egyetemi hallgatók bevonásával.

Az eset bemutatása

Általános, bevezető megállapításként érdemes leszögezni, hogy a Magdolna Negyed Szociális Városrehabilitációs Program elindulása tulajdonképpen egy a városfejlesztés, illetve a városrehabilitáció területén jelentkező, átfogó közpolitikai szemléletváltásba (paradigmaváltásba, korszakváltásba) illeszkedik. A program ilyenformán akár a komplex cél- és eszközrendszer felvonultatását pártoló, a városmegújítás során stratégiai szemléletű tervezésre, lokális cselekvésre és kölcsönös partnerségre törekvő regenerációs paradigma egyik első hazai adaptációs kísérleteként is felfogható (vö. Albert–Závecz, 2011; Egedy, 2005; Egedy–Kovács, 2005).

A városfejlesztésben, a városrehabilitációban végbemenő szemléletváltásnak természetesen már voltak korábbi jelei. Az olyan fővárosi szintű dokumentumok, mint a 1997. évi *Városrehabilitációs Program*, majd a 2003-ban elfogadott *Városfejlesztési Konceptió* megteremtették az átfogó várospolitikai kialakításának, a stratégiai tervezés előtérbe állításának és az integrált rehabilitációs megközelítés gyakorlati alkalmazásának feltételeit. Ugyanez a szemléletváltás az egyes kerületekben, így Józsefvárosban is lezajlott. A VIII. kerület városfejlesztési stratégiája 1996-ban készült el, amit egy városfejlesztési társaság (a Rév8 Rt) létrehozása, illetve az általuk jegyzett *Józsefvárosi Rehabilitációs Programterv* megalkotása követett.¹⁵ 2001-ben fogadták el a *Józsefvárosi Kerületfejlesztési Konceptiót*, amely hosszabb távú (tízéves) célokat tűzött ki, ezek sorában többek közt a kerület státuszának emelését, a lakásállomány megújítását és az oktatási-képzési intézményrendszer fejlesztését.¹⁶ Három évvel később, 2004-re készült el Józsefváros tízenöt éves fejlesztési stratégiája, amely a vizsgált eset, azaz a Magdolna Negyed Szociális Városrehabilitációs Program közvetlen előzménye. Az intézkedéscsomag 2005-ben meg-

¹⁴ Elsősorban Albert–Závecz (2011); ld. még Schuchmann et al. (2006); Szabó (2005); Tomay (2006).

¹⁵ Az 1998-as keltezésű dokumentum elsősorban Belső-Józsefváros épületállományának felújítására és Közepő-Józsefváros „akcióterületi” megközelítésben kivitelezendő rehabilitációjára fókuszált (Tomay, 2006; Albert–Závecz, 2011).

¹⁶ Ld. *Józsefváros – 15 éves kerületfejlesztési stratégia* (vö. Albert–Závecz, 2011).

kezdet és 2008-ban lezárult első üteme az addig még inkább csak papíron megfogalmazódó újszerű városfejlesztési-városrehabilitációs elképzeléseket immár a gyakorlatban is alkalmazni próbáló, úgynevezett „modellkísérleti” programként került beindításra (ld. erről Albert–Závecz, 2011).¹⁷

A második általános megállapítás, amit talán érdemes megtenni, hogy a Magdolna-Negyed Program kiindulópontját – a hozzáférhető dokumentumok és egyéb adatok tanúsága szerint – nem valamiféle autentikusan megformálódó, és *bottom-up* jelleggel kifejeződő lakossági igény vagy állampolgári önszerveződés jelentette, hanem a korábban már említett, Józsefvárosi Önkormányzat által készített *15 éves kerületfejlesztési stratégia*. Ebben a dokumentumban fogalmazódott meg a javaslat, hogy Budapest VIII. kerületét – bizonyos eltérő városképi/építészeti/infrastrukturális és szociális karakterjegyeket leképezve – tizenegy negyedre osszák fel.¹⁸ Az ily módon kijelölt egységek közül a Nagyfuvaros utca, Népszínház utca, Fiumei út, Baross utca, Koszorú utca, valamint a Mátyás tér által határolt terület az egyik rajta végighúzódnó, jellegzetes, mondhatni emblematikus utcája után a Magdolna-negyed elnevezést kapta (vö. Tábori, 2009:9). Egy olyan, a lakosok társadalmi helyzetét tekintve egyáltalán nem homogén, ugyanakkor alapvetően rossz hírű, számos szociális probléma koncentrált előfordulásával jellemezhető környék vált tehát egy csapásra (legalábbis adminisztratív értelemben) „negyeddé”, és a későbbi közpolitikai kezdeményezések kijelölt terepévé, amely korábban ténylegesen elkülönülő egységként, urbanisztikai, településpolitikai és/vagy igazgatási szempontból egyértelműen „önállónak” tekinthető entitásként egyáltalán nem létezett.¹⁹

A kerületi önkormányzat fejlesztési stratégiája az „adott területi egységek sajátosságainak” megfelelő, azok „egyedi helyzetére és problémáira” szabott, a „kerületi átfogó programokban általánosabban megfogalmazott célok és feladatok megvalósításának” „eszközeként” kezelt fejlesztési programokat rendelt az egyes negyedekhez.²⁰ A 34 hektáros területű, körülbelül 12 ezres lakosságú Magdolna-negyedet a hivatalos dokumentumok „Józsefváros, és talán Budapest” „egyik legnagyobb kiterjedésű” olyan területeként jellemezték, amely esetében a „leromlott fizikai környezet”, a „társadalmi-gazdasági elmaradottság”, és a „hátrányos helyzetű családok magas koncentrációja” meghatározó és „egzakt módon is kimutatható” vonás. Ilyen „egzakt” módon kimutatható, és a körzettel foglalkozó elemzésekben több helyütt említett sajátosság, hogy a lakásállomány három-negyede még az első világháborút megelőzően épült, ráadásul jelentős részben egyszobás és alacsony komfortfokozatú ingatlanokból áll, továbbá 40% feletti az önkormányzati

¹⁷ Mint azt dolgozatában Albert Dóra és Závecz Gergő megjegyzi, a Magdolna-negyed második fejlesztési programja más „szinten” zajlott, mint a tizenöt éves stratégia részeként beindított, modellkísérleti jellegű első ütem. A második ütem a „2007–2013 közötti időszak szabályozásának megfelelően” az Integrált Városfejlesztési Stratégia egyik „akcióterületi tervként” készült el, ami „megnyitotta az utat az Európai Unió forrásokra való pályázáshoz” (Albert–Závecz, 2011:19).

¹⁸ Vö. Józsefváros Magdolna-negyed Szociális Városrehabilitációs Program, 2005–2008”, 4.

¹⁹ A Tábori Zoltán riportkötetében közöltek szerint Molnár György, a program elindításában és levezénylésében meghatározó szerepet játszó önkormányzati képviselő így emlékezett vissza a Magdolna-negyed „születésének”, illetve „elkeresztelésének” mozzanatára: „Próbáltunk semleges nevet találni, ami nem utal a gettós jellegre, és valami kedvesség is van benne, mert mégiscsak női név” (Tábori, 2009: 9).

²⁰ „Józsefváros fejlesztési stratégiája a kerületi fejlődés legfontosabb irányának” (...) „a jelentkező társadalmi problémák oldását határozta meg.” Ld: *Józsefváros Magdolna-negyed Szociális Városrehabilitációs Program, 2005–2008*, 4.

bérlakások aránya (Albert–Závecz, 2011; Schuchmann et al., 2006). A VIII. kerület egyik „társadalmi és környezeti problémákkal” leginkább érintett részeként leírt negyedre szabott tervek kulcsfogalmaivá ennek megfelelően a „megújítás”, valamint „leszakadás megállítása” váltak.²¹

A jelzett helyzetértékelésnek megfelelően, illetve a jelzett városfejlesztési prioritások jegyében készült el és került elfogadásra a „Józsefváros Magdolna-negyed szociális rehabilitációjának” hosszú távú, tizenöt éves stratégiája. A kerület önkormányzata ennek elfogadását követően arról is döntött, hogy a negyed fejlesztése céljából bekapcsolódik a Fővárosi Önkormányzat integrált szociális városrehabilitációs programjába, illetve részt vesz az annak keretében tervezett modellkísérletben.²² A jóváhagyott stratégiai terv, illetve a Fővárosi Közgyűlés szakbizottságai²³ által meghatározott szempontok alapján dolgozták ki a „Józsefváros Magdolna-negyed szociális városrehabilitáció 2005–2008 programja” című dokumentumot, amelyet aztán a kerület képviselőtestülete a 295/2005. (07.05.) számú határozatával elfogadott. A program megvalósítása céljából a későbbiekben együttműködési megállapodás született a józsefvárosi vezetés és a Fővárosi Önkormányzat között.²⁴

A fejlesztési program az általános, elvi-, illetve hosszabb távú település-stratégiai cél deklarálása, az élhető, nyitott, a többi városrészhez kapcsolódó és felzárkózó, lakosság-vonzó és lakosság-megtartó képességgel rendelkező negyed²⁵ létrehozása mellett direkter elköteleződést jelentő, megfoghatóbb és konkrétabb közpolitikai célrendszert is felvázolt. Ez a célrendszer ugyanakkor (a dokumentumban megjelenő városfejlesztési paradigmának megfelelően) meglehetősen komplex cselekvési mezőket körvonalazott. A hosszú távú, azaz tizenöt éves távlatban megvalósítandó célok sorában épp úgy megjelentek a társadalmi (pl. a megfelelő színvonalú és megfizethető lakhatás biztosítása, a társadalmi kohézió erősítése, a szegregáció csökkentése), és a gazdasági (a negyed gazdasági aktivitásának növelése, az önkormányzati ingatlanvagyon elértéktelenedésének megállítása, munkahelyteremtő beruházások elősegítése) célok, mint a környezeti (épületek állagának javítása, építészeti értékek megőrzése, előrelépés a közterületek minősége és a zöldfelület mennyisége terén) célkitűzések.²⁶

A középtávú, négyéves tervek is több cselekvési területet átfogó, komplex, „integrált” formában kerültek kidolgozásra. A 2005 és 2008 közti időszakra vonatkozó rehabilitációs program épület-felújítási-, közterületi-, medikoszociális és szociokulturális intézmények elhelyezésével kapcsolatos, közösségi létesítmény-kialakítási, innovatív szociálpolitikai, foglalkoztatási és oktatási, valamint közösségfejlesztési alprogramokat egyaránt magában

²¹ Ld: *Józsefváros Magdolna-negyed Szociális Városrehabilitációs Program, 2005–2008*, 4.

²² Ld: *Józsefváros Magdolna-negyed Szociális Városrehabilitációs Program, 2005–2008*, 4.

²³ A Szociálpolitikai- és Lakásügyi és a Várostervezési- és Városképvédelmi Bizottság.

²⁴ A fővárosi modellkísérleti program végül három kerület három „akcióterületén”, a kőbányai Bihari úton, a ferencvárosi Dzsumbujban, valamint a józsefvárosi Magdolna-negyedben indult el. A rehabilitációra a főváros a kerületi önrész mellett összesen 1,8 milliárd forintot biztosított négy évre (Szabó, 2005). A program elsődleges célként határozta meg a megjelölt területek „társadalmi és fizikai leromlásának megállítását, a fenntartható növekedés megindítását, valamint a lakók életminőségének javítását 70%-uk megtartása mellett” (Albert–Závecz, 2011: 12).

²⁵ Ld: *Józsefváros Magdolna-negyed Szociális Városrehabilitációs Program, 2005–2008*, 6.

²⁶ Ld: Uo. 7–8.

foglalt. Ezek közül az épület-felújítási alprogram, az innovatív szociálpolitikai, foglalkoztatási és oktatási alprogram, valamint a közösségfejlesztési alprogram olyan, a fővárosi vezetés által szorgalmazott, „kísérleti” alprogramnak minősült, amelyben a társadalmi részvétel biztosítása, a helyi lakosok és az együttműködésre nyitottnak mutakozó civil szervezetek bevonása kiemelt szerepet kapott.²⁷ Ezen programelemek hangsúlyos, és a tervezett közpolitikai folyamat egyedi karakterét biztosító jelenléte miatt a négyéves időtartamra vonatkozó további, konkrét kötelezettségvállalást is magában foglaló dokumentum végül hivatalosan a „Magdolna-negyed szociális város-rehabilitáció 4 éves modellkísérleti program” nevet kapta, amelyet a kerületi önkormányzat képviselőtestülete 459/2005.(XI.29.) sz. határozatával fogadott el.²⁸

A Magdolna-negyed rehabilitációját célzó hosszú távú intézkedéscsomag első, négyéves üteme a budapesti városvezetéssel kötött együttműködési megállapodás értelmében a kerület által biztosított önrész (a 2005-ös és 2006-os kétéves időszakra 60 millió Ft, a 2007-es és 2008-as kétéves időszakra 71 millió Ft) mellett jelentős (690 millió Ft értékű), vissza nem térítendő támogatás formájában érkező fővárosi forrásmennyiség rendelkezésre bocsátásával indulhatott meg.²⁹ A komplex rehabilitációs projekt lebonyolításával az ekkor már közel tíz éve létező, és az úgynevezett Corvin sétány ingatlanfejlesztési projektet sikerrel levezénylő Rév8 Józsefvárosi Rehabilitációs és Városfejlesztési Zrt.-t bízták meg.

Bár a 2005. évben megindult városfejlesztési program leglátványosabb és vélhetően legszélesebb körben ismert elemeivé a Mátyás-tér megújítása (közterületi alprogram) és a Kesztyűgyár Közösségi Ház létrehozása (közösségi létesítmény kialakítási alprogram) váltak, annak elméleti és kutatási szempontból legérdekesebb részét a társadalmi részvételre építő, alapvetően brit és német mintákat követő (vö. Egedy, 2005; Burns et al., 2004; Stoker, 2007) kísérleti alprogramok jelentették.

A „Bérlői Bevonással történő Épületfelújítás Alprogram” (avagy BBÉP) keretében például Magyarországon – legalábbis a rendszerváltás utáni társadalmi-politikai kontextus időszámítását tekintve – egyedülálló módon lehetővé vált, hogy az erre kiírt pályázaton sikerrel szereplő, 100%-os önkormányzati tulajdonú házak lakói maguk is aktívan kivegyék részüket a renoválási munkálatok tervezési, döntéshozatali és kivitelezési folyamataiból, és mintegy ennek ellentételezéseként lakásaik szakmunkát igénylő felújítását a kerületi önkormányzat mesteremberei külön térítés nélkül elvégezzék számukra.³⁰ Ezen alprogram folyamánként a pályázaton nyertes négy bérház (a Szigetvári u. 4. sz., a Dankó u. 7. sz., a Karácsony u. 22. sz., és az Erdélyi u. 4. sz. alatti épületek) lakóközössége a hivatal (illetve a Rév8) munkatársaival (is) közösen végzett pincetakarításon, homlokzat-felújításon és udvarzöldítésen kívül egyesületet is létrehozott a hosszabb távú, hatékony és szervezett érdekképviselő céljából (Négy Ház Egyesület).

Szintén egyedi és a közpolitikai folyamatok participatív komponenseinek vizsgálata szempontjából releváns fejlemény volt a Közösségfejlesztési Alprogram (KFP) azon megoldása, hogy a városrehabilitációs folyamatokba aktívan és érdemben bekapcsolódni

²⁷ Ld: Uo. 10–13, 19–26.

²⁸ Ld. *Magdolna-negyed Szociális Városrehabilitációs Modellkísérleti Program első éves jelentése*, 1.

²⁹ Ld: *Józsefváros Magdolna-negyed Szociális Városrehabilitációs Program, 2005–2008*, 6.

³⁰ Ld. *Magdolna-negyed Szociális Városrehabilitációs Modellkísérleti Program első éves jelentése*.

szándékozó civil szervezetek (pl. a Muro Phral Cigány–Magyar Társadalmi és Kulturális Egyesület, a Nap Klub Alapítvány, a Szigony Alapítvány, vagy a Zöld Fiatalok Egyesület) számára a kerületi vezetés jellemzően renoválásra szoruló, de ezt a „munkaköltséget” leszámítva térítésmentesen használható helyiségeket biztosított.

A szó több értelmében is „szociálisnak” szánt városfejlesztési lépéseket emellett az érintettekkel való folyamatos, és a civil szervezetek ebben való közreműködését nem csupán lehetővé tevő, de egyenesen szorgalmazó konzultáció kísérte. Nagy számban került sor lakossági fórumokra, rendszeres egyeztetések zajlottak az épület-felújítási alprogramban részt vevő bérházak lakóival, valamint új, kifejezetten a rehabilitációs programmal kapcsolatos tájékoztatást és párbeszédet szolgáló, „civil” orgánumok (pl. Magdi újság) is megjelentek.

Bár a Magdolna-negyed szociális városrehabilitációs program első ütemének részleteit, területeit, eseményeit és eredményeit még jócskán lehetne sorolni, az eset fontosabb mozzanatainak és kontextusának vázolásához remélhetőleg az eddig felsoroltak is elegendők.

A vizsgálat eredményei

A bizalom kérdésköre

Az interjúk során az Magdolna Programot levezénylő és/vagy „átélő”, a rehabilitációs folyamatban elsődleges vagy másodlagos érintettként jelen levő alanyok nem elhanyagolható hányada (több mint egyharmada) tért ki külön (direkt/explicit formában erre vonatkozó) kérdés nélkül is a bizalom problematikájára.

A program elindulását megelőző viszonyokkal, illetve a kezdeti lépések fogadtatásával kapcsolatban a kérdéskörre reflektáló interjúalanyok többsége meghatározó, ugyanakkor mindenki által jól ismert, szinte természetes sajátosságként beszélt a személyközi és az intézményi bizalom hiányáról. Az egyik megkérdezett által használt szemléletes metaforát kiemelve úgy összegezhethjük az e tárgyban tett kijelentéseket, hogy a bizalmatlanság „falként” választotta el egymástól a negyed lakosait, és „falként” húzódott a lakók és az önkormányzat, illetve a kivitelezést végző cég (Rév8) között.³¹ Volt, aki a bérlői bevonással történő épületfelújítás nehézségeire utalva magától értetődő mozzanatként említette, hogy „egy ilyen idős néni egy romlott múltú szomszédtól nyilván nem fogja elfogadni a felajánlott segítséget, mert annak káros következményei lehetnek”. Más arra hívta fel a figyelmet, hogy a civil szervezetek bevonása „eleve azt a célt szolgálta”, hogy „ne a megszokott, bejáratott csatornán, a hivatalon keresztül” „történjen” a folyamat érintettjei illetve aktorai közti „kapcsolatváltás”, „mert ott már kialakult egyfajta bizalmatlanság”.

Azt is többen kiemelték, hogy a lakóközösség tagjai eleve nem feltételeztek semmiféle tényleges jobbító szándékot, az életkörülményeik javítására irányuló valós és hiteles törekvést az önkormányzat részéről. Volt, aki arról számolt be, hogy tapasztalatai szerint a rehabilitációba „bevont személyek” egyfolytában „azt keresték, hol rejtőzik a hátsó szándék”. A megkérdezettnek úgy tűnt, hogy a lakók „nem igazán hisznek abban, hogy a véleményük, részvételük befolyásolja a megvalósítási folyamatokat”. Más ugyanilyen irányú benyomásait úgy summázta, hogy a negyed lakosai azt gondolták, hogy „az ön-

³¹ Az interjúk során adott válaszok egyébként ezen kívül is bővelkedtek az építészeti metaforákban.

kormányzat bedob egy új céget”, és „csak a levegőbe dumálás és álbevonás fog történni”, „de nem bíztak abban, hogy tényleg történik majd valami”.³²

A problematikára adott reflexiókban egy speciális, az itt alkalmazott fogalmi felosztásba nehezen integrálható elem,³³ az intézményi aktorokat belülről megosztó, illetve egymással szembefordító, részben pártpolitikai, részben kompetencia-alapú bizalmatlanság tényezője is említésre került. Az egyik, a józsefvárosi önkormányzat munkáját és erőviszonyait belülről ismerő alany ugyanis aláhúzta, hogy a kerületi politikusok közül a „fideszesek ezt a programot gyanakvással kezelték, azt gondolták, hogy ez egy 'szoci' ügy, gyanakodtak”, ráadásul „az egész RÉV-et is erős gyanakvás kísérte”, így a cég „energiáinak nagy részét az kötötte le, hogy az önkormányzattal hadakozott”.

A fentieknek megfelelően többen tettek utalást arra, hogy a projekt során először a bizalmatlanságból épült „falakat” kellett lebontani ahhoz, hogy a téglából épült falakat renoválni lehessen.³⁴ Hogy a szociális városrehabilitációs folyamat e tekintetben mennyire volt sikeres, azzal kapcsolatban három markáns narratíva különült el az interjúkban. A pozitív narratíva szerint a program a kiinduló állapothoz képest pozitív irányú változást eredményezett a bizalmi viszonyok személyközi dimenziójában. A pozitív narratívát magukénak valló alanyok egyike szerint a rehabilitációs folyamat részvételi összetevőjének egyik legörömtelibb folyománya a helyi lakosságra nézve, hogy „ha már kialakult egy párbeszéd, egy kapcsolat, akkor nagyon is élvezik azt, hogy ismerik egymást – ugye ez növeli a bizalmat is, sokkal otthonosabban érzik magukat, úgy, hogy ismerős arcokat látnak az utcán”. A második, vegyes-semleges narratíva szerint a program következtében nem történt érdemi változás a bizalmi viszonyokban. Bár az „utcakép”, az „utcák hangulata” sokat javult, a közpolitikai folyamat a „szociális” dimenzióban nem volt eredményes, mivel lényegében érintetlenül hagyta a lakók személyközi kapcsolatait, életviszonyait és hozzáállását.

A harmadik, vegyes-negatív narratíva sajátos módon arra épült, hogy a rehabilitáció ötlete kezdetben lelkesedést, reménykedést és növekvő bizalmat váltott ki a lakókban, ám a későbbi rossz tapasztalatok mindent tönkretettek. A narratíva egyik változata szerint a „megfelelő tájékoztatás” elmaradása, a komolytalannak bizonyult „ígérgetés”, és az azzal való szembesülés, hogy a helyi közösség véleményét az igazán fontos „fejlesztési kérdésekben” már „nem kéri ki”, együttesen azt eredményezték, hogy a folyamat közben (illetve éppen a folyamat hatására) „alakult ki” „nagyfokú bizalmatlanság” „az emberek és az önkormányzat között”. Ez a narratíva-változat tehát úgy interpretálta a történeteket, hogy a program egy pillanatra felvillantotta ugyan a kiinduló állapot javításának lehetőségét, ám végső soron csak megerősítette a korábban létező negatív elvárásokat, és mintegy „empirikus bizonyítékkal” szolgálva tovább csökkentette az intézményi bizalom amúgy is alacsony szintjét. A vegyes-negatív narratíva másik változata szerint a rehabi-

³² Megint más ugyanezt az észleletet erősítette meg, amikor arról beszélt, hogy emlékei szerint a lakók többek közt „bizalmatlanok is voltak, nem nagyon hittek abban, hogy most az ő lakásuk, házuk fél-egy év múlva másképpen fog kinézni a projektnek köszönhetően.”

³³ Amely talán leginkább szervezeten/intézményen belüli (intrainstitucionális) és szervezetek/intézmények közötti (interinstitucionális) bizalmi szintként aposztrofálható

³⁴ Főként a professzionális aktori kör képviselői hangsúlyozták a „bizalomépítés” szükségességét és fontosságát, illetve húzták alá a nagy nehezen megszerzett bizalom törekénységét, illékonyágát, gyors és könnyű „elvezíthetőségét”.

litációs folyamat rossz tapasztalatokat szült, feszültségeket, konfliktusokat és irigységet eredményezett a lakók között is, vagyis az interperszonális bizalom szintjére is negatív hatással volt.

A problematikára érkezett reflexiókkal kapcsolatban még két összegző jellegű megállapítás tehető. Az egyik, hogy a kérdés megítélése kapcsán a különböző érintetti/aktori csoportok képviselőinek csak a nézőpontja különbözött, a benyomásokban és az értékelésekben nem mutatkozott lényeges eltérés. Másként fogalmazva lakók, civil szervezetek tagjai, illetve az önkormányzat és a projekt cég munkatársai (többnyire) éppen úgy a kezdeti/alapállapotszerű bizalmatlanságról számoltak be, és a különböző narratívák alkalmazásában sem vált tetteen érhetővé semmiféle egyértelmű, pozicionális alapú különbség. A másik összefoglaló jellegű, és elég elgondolkodtató megállapítás, hogy egyetlen megkérdezett sem (még a pozitív bizalmi-narratívát képviselő alanyok közül sem) említette az intézményi bizalom szintjének érzékelhető mértékű növekedését, mint a projekt egyértelműen megmutató pozitív hatását.³⁵

A motivációk kérdésköre

A megkérdezések során követett interjúfonal egyik kérdéscsoportja kifejezetten és célzottan a Magdolna Negyed Programban ténylegesen közreműködő érintettek motivációt igyekezett feltérképezni. Ezt azonban anélkül tette, hogy direkt módon rákérdezett volna a lehetséges szociális motivációkra (esetleg azok közül valamelyikre), megnevezte és felsorolta volna azokat, vagy a kérdés során a jelenségek körülrta, értelmezte, és az instrumentális motivációkkal bármilyen formában szembeszegette volna.

A motivációk kitapogatására irányuló kérdések ugyanakkor mind a megkérdezettek pozíciója, mind a perceptualitás szintje/jellege alapján különböző formában kerültek megfogalmazásra. A szociális városrehabilitációs folyamatban részt vevő elsődleges érintetteknek, azaz a „laikus elemet” képviselő lakóknak feltett kérdés az adott személy egyéni indítékait, szándékait próbálta felszínre hozni. A félig-professzionális másodlagos érintetteknek, azaz a „civileket” egyrészt arról kérdezték az interjúkészítők, hogy milyen motivációk alapján kezdtek civil aktivitásba, és váltak az adott szervezet tagjaivá, másrészt arról, hogy tapasztalataik szerint milyen mozgatórugók sarkallták a helyi lakosokat a felújítási folyamatban való tényleges részvételt. Végül pedig a professzionális másodlagos érintetti kör reprezentánsai, azaz a helyi politikusok, az önkormányzati alkalmazottak, és a kivitelező cég munkatársai arra vonatkozó kérdést kaptak, hogy a program kezdeti időszakban mit gondoltak arról, miként lehet, vagy kell az állampolgárokat motiválni a participációra.

³⁵ Ezzel együtt volt olyan válaszadó, aki beszámolt arról, hogy bizonyos beváltott ígérek, illetve egyes sikeresen végrehajtott munkafolyamatok nyomán (átmenetileg) nőtt az intézmények iránti bizalom. „Tehát tényleg sikerült, a pince ki lett takarítva. A RÉV is megcsinálta, a csatorna is ki lett javítva. Ezzel egy bizalom épült”, fogalmazott az interjúalany, ám narratívája egy kifutását tekintve mégiscsak fêlesiklott folyamatot körvonalazott. Visszatekintése szerint ugyanis menet közben bizonyos bürokratikus előírások indokolatlan erőltetése (a fizikai beavatkozások építési engedélyhez kötése) fokozatosan kiszorította a lakókat a tervezési folyamatokból, emellett egyes helyi politikusoktól „hergelve” a lakosok jelentős része lelkes „résztvevôből” egyre inkább szigorú „zsúrivé” vált. És mivel sem a hivatal, sem a projekt cég munkatársai nem voltak „képzettek” az „emberekkel való foglalkozás terén”, így végezetül állandósult a kerületi polgárok és az önkormányzat közti konfliktus.

Ugyan a kutatás során – annak jellegéből adódóan – konkrét hipotézisként nem fogalmazódott meg, ám ezzel együtt is tükrözte a kutatásvezetők előzetes várakozásait az a sajátosság, hogy a szociális motivációk említése legnagyobb arányban a civil szervezetek tagjainak saját szerepvállalásukra vonatkozó válaszaiban jelent meg. Ebben az önpercepcióra/öninterpretációra építő kérdéssávban szóba kerültek pozitív attitűdök, érzések/érzelmek („Szerencsésnek tartom magam, mert amit szerettem volna csinálni, azt tudtam is. Nevezük ezt ‘piros betűs’ munkahelynek”; „mindennek az alapja a gyerekekkel való foglalkozás, hiszen ők jelentik a jövőt”; „láttam, hogy a cigányság nagyon rossz helyzetben van, (...) és úgy éreztem tennem kell ez ellen”), értékek („segíteni az embereken”, „fontos a közösség fejlesztése”), és identifikációs mozzanatok is („Ezt a munkát nem lehet érintettség nélkül csinálni. (...) Az indíttatásom pedig azt jelenti, hogy az én életem sem volt szerencsés”).

Bár a civilek jellemzően szociális természetű indítékairól kirajzolódó általános képet összességében nem befolyásolta, azért az előbbinél jóval kevésbé várt fejleményként könyvelhető el, hogy az egyik válaszadó mintegy megvallotta az adott programmal kapcsolatos részvételi motivációinak kettősségét, illetve felvállalta a szociális rétegre ráarakódó instrumentális elemeket: „Nekem kettős érdekem volt; egyrészt, hogy tényleg valami történjen a kerületben, másrészt pedig az én civil szervezetem, akárhogy is van, kapjon részt a feladatból, mert szakmailag értünk hozzá, illetve, hogy pénz legyen belőle, hiába, hát pénzből él az ember.”

A civileknek a lakosság, azaz a rehabilitációs folyamat elsődleges érintettjeinek mozgatórugóival kapcsolatos percepciói, tapasztalatai és vélekedései azonban már jóval vegyesebbek voltak. Volt olyan interjúalany, aki szinte maximaként szögezte le, hogy az állampolgárok esetében az instrumentális motivációk az elsődlegesek: „Az embereket a szívükön keresztül elég nehéz megnyerni, de ha például valakinek azt mondjuk, hogy ha segít a munkálatokban, akkor fél év múlva emberi otthona lesz, ezzel meg lehet nyerni az embereket. Zsebükön keresztül szinte mindenkit...”

Egy másik megkérdezett differenciált motiváció-rendszert és ezek mentén viszonylag jól elkülöníthető csoportokat azonosított a helyi közösségben. Olyanokat, akiket alapvetően instrumentális megfontolások vezéreltek, és ugyan kezdetben „elutasító hozzáállást” tanúsítottak, aztán később „egyéni érdekektől vezérelve, anyagi megfontolásból mégis részt vettek a program végrehajtásában”. Olyanokat, akikben csak korlátozott körre vonatkozóan/korlátozott mértékben tudtak kifejlődni a szociális motivációk, és „csak a szűkebb lakókörnyezetük iránt éreztek elhivatottságot, a Magdolna negyed szintjén már nem”. És olyanokat is, akik teljes mértékben és minden szempontból szociális motivációktól vezérelve cselekedtek; a lakókörnyezetükkel identifikálódó „lokálpatriótákat”, akik „örömmel tették magukat hasznossá a közért és a program sikeréért”, illetve másokat, akiket az motivált, hogy „hasonló beállítottságú emberekkel működhetek együtt, kölcsönösen jó példát mutatva egymásnak (pl. szemétszedés)”.

Egy további civil interjúalany úgy vélte, hogy a projektet menedzselő professzionális aktorok részéről elmaradt eredményes „szociális motiválás”, és az állampolgárok hozzáállását erőteljesen átható, virulens instrumentális motivációk egyszerre vezettek el oda, hogy a lakosság bevonása csak félig-meddig sikerült. „A megfelelő tájékoztatás hiánya miatt” ugyanis „az emberek nem látták azt a magasabb célt, ami miatt egy esetleges kisebb áldozattal a közjót fokozó dolgot lehetett volna létrehozni. Természetesen az önös érdek erősen jelentkezett az érintetteknel és torzította a véleményeket.”

Érdekes módon az önkormányzat, illetve a projektcég munkatársai által az állampolgárokkal kapcsolatban megfogalmazott tapasztalatok és vélekedések, de még a megszóltatott kerületi lakosok önperceptív/öninterpretatív válaszai is a fentiekhez nagyon hasonló mintázatot mutatnak. Ezekben a kérdéssávokban az instrumentális motivációk elsődlegességének említése,³⁶ az előbbieknél a szociális motivációkkal való együttes előfordulására és keveredésére vonatkozó (ön)percepció,³⁷ illetve a tisztán szociális jellegű hajtóerők erősségének³⁸ kidomborítása éppen úgy megjelent.³⁹

Az utolsó, ezen problémakörhöz tartozó, hangsúlyozandó empirikus eredmény, hogy mind az önkormányzat, mind a projektcég munkatársai közül többen számoltak be a programmal kapcsolatos saját, egyéni, szociális jellegű motivációikról. Ezek sorában a lokálpatriotizmus, a kerület sorsa iránti elkötelezettség, a szociális városrehabilitáció mint modell, illetve a konkrét programot jellemző cél- és eszközrendszer iránti elkötelezettség, bizonyos erkölcsi értékek követése,⁴⁰ továbbá a programban való részvétel munkafeladaton túlterjedő „személyes ügygé” válása került megnevezésre.⁴¹

Az együttműködés kérdésköre

Bár a bizalom problematikájához hasonlóan az együttműködés jelenségére irányuló, direkt/explicit formában feltett kérdés sem szerepelt az interjúfonalakban, a megkérdezettek közel fele mégis valamilyen formában kitért erre a tényezőre. Az említések ugyanakkor sok esetben meglehetősen töredékesek és/vagy gondolati-koncepcionális szempontból csonkák, kevéssé egyértelműek vagy kevéssé kifejtettek voltak. Ebből adódóan Tyler (Tyler, 2011) kétdimenziós konceptuális és analitikus felosztása (önként vállalt/diszkre-

³⁶ Az egyik helyi lakos például határozottan állította, hogy ő „és a ház többi lakója is jól felfogott érdektől vezérelve vett részt az aktív munkában. Több százezer forintot értékhez jutottak a pályázatnak köszönhetően. Ez volt a legfőbb húzóerő.” A projektcég egyik munkatársa is abbéli tapasztalatát osztotta meg, „hogy nagyon kevés ember volt az, aki ténylegesen részt vett annak az érdekében, amit ők kitűztek célul, és nem csupán önös érdeke miatt.”

³⁷ Egy másik lakó úgy fogalmazott, hogy egyfelől azért kapcsolódott be a rehabilitációs folyamatba, mert „rájött arra”, hogy „nem tudja finanszírozni” a lakásának karbantartását, és ez „egy mód és lehetőség volt arra”, hogy az általa végzett pincekipakolás ellentételezéseként „megcsinálják a háznak a 100%-os rehabilitációját”, a „fürdőszobát, a villanyvezetékét”. Másfelől pedig magáért a „közösségért” tevékenykedve vett részt a munkafolyamatokban. A professzionális aktori kört képviselő egyik válaszadó is kiemelte, hogy a kerületi lakosok közül voltak, akik „saját életkörülményeikben reméltek változást elérni részvételükkel”, míg más résztvevőknél „megjelent a közösségért való tenni akarás igénye is”.

³⁸ Egy harmadik érintett kerületi polgár saját bevallása szerint „azért csatlakozott a folyamathoz, mert szereti, ha kulturált a környezete és így ehhez ő maga is hozzájárulhatott”. Emellett úgy gondolta, hogy „jó példát kell mutatni másoknak azáltal, hogy részt vesz saját környezete megújításában”. A konkrét célja pedig az volt, hogy „részt vegyen valamiben, ami szerinte jobbá teszi környezetét, aminek van értelme”.

³⁹ Érdekeség, hogy a sikeres szociális városrehabilitációk tapasztalatait összegző, illetve azokból normatív modellét absztraháló és/vagy gyakorlati útmutatót levezető elméleti írások a lakosság érintett csoportjainak „kettős”, tehát egyszerre egyéni-anyagi-haszonelvű és közösségi-értékalapú motiválását írják le követendő „jó gyakorlatként” (ld. pl. Egedy, 2005).

⁴⁰ Az egyik alany megfogalmazása szerint „itt, akik intézményekben, vagy szervezetekben tevékenykednek, azok nem is tudnának másképp itt dolgozni, ha nem volna bennük segítőkészség”.

⁴¹ A Rév8 (egykori) alkalmazottainak visszaemlékezéseiben felmerült, hogy a projektcég munkatársai „hajlandóak voltak hétvégén is dolgozni pluszjuttatás nélkül, csupán azért, mert fontosnak tartották a programot. Nem elsősorban munkahelynek tekintették a céget, inkább nagycsaládos élményként éltek meg ezt az időszakot, szerették a munkájukat”.

cionális vs. kikényszerített/megkívánt együttműködés, szabálykövetésben megvalósuló vs. közös feladatellátásban/teljesítményben megvalósuló együttműködés) a válaszokban megjelenő interpretációs mintázatok kategorizálását elősegítő heurisztikai eszközként esetünkben valódi haszonnal nem, vagy csak igen kevésbé tűnt alkalmazhatónak (tudniillik helyenként még a szöveggörnyezet alapos áttekintése után is elég nehéz volt beazonosítani, hogy a megszólalók milyen értelemben, melyik tyleri jelentésmezőben mozogva alkalmazták a kifejezést).

Ehelyett az interjúkból nyert kvalitatív adatok elemzése során egy másik, ha nem is teljesen szimmetrikusan és két világos dimenzió mentén, de ugyancsak négy besorolási mezőt kijelölő, kifejezetten jelen esetre szabott, annak empirikusan fellelt egyedi mintázataiból derivált kategorizációt alkalmaztam. Ez a kategorizáció az együttműködés négy terepét, illetve négy formáját különbözteti meg, úgymint laikus érintettek/állampolgárok közti (interperszonális) kooperáció (1); laikus érintettek/állampolgárok és szervezetek/intézmények közti (extrainstitucionális) kooperáció (2); intézmények/szervezetek közötti (interinsitucionális) kooperáció (3); és intézményeken/szervezeteken belüli (intra-institucionális) kooperáció (4). Ebben a keretben az interjúk során az együttműködésre nézve tett megállapítások töredékességük, gondolati csonkaságuk és/vagy viszonylagos többértelműségük ellenére is értelmezhetők.

Az interperszonális mezőben, azaz a laikus érintettek/állampolgárok közti terepen zajló (1) kooperációval kapcsolatban a kiinduló állapot kétféle értékelése, illetve a folyamat hatásainak kétféle értelmezése jelent meg az interjúk során. A kiinduló állapottal kapcsolatos egyik markáns álláspont, ami a válaszadók részéről megfogalmazódott, hogy „Józsefváros ezen részén meglehetősen laza a helyi lakosok közötti kapcsolati háló, gyakran még lakóépület szinten sem lehet nemhogy közösségről, de még érdekközösségről sem beszélni”. A másik, ennek gyökeresen ellentmondó helyzetértékelés szerint a „Magdolna negyedben sok vidékről beköltöző család van, nyilván az alacsony ingatlanárak, és a sok üres ingatlan miatt. És ezek a családok hozták magukkal azt a szokást, hogy a szomszédokkal jobban együttműködnek, mint azok, akik már sok éve nagyvárosban laknak, és elszigetelődtek egymástól, még ha szomszédok, akkor is. (...) Sőt, más budapesti kerületekben „nincs is meg az a szoros lakossági együttműködés, ami itt”.

A rehabilitációs folyamat hatásainak interperszonális kooperációra gyakorolt hatásával kapcsolatban ugyancsak két karakteres narratívum (azaz lényegében narratívaként funkcionáló és narratívyszerűen szerveződő, ám annál töredékesebb/csonkább szövegszekvencia) jelent meg az interjúk során. A pozitív narratívum szerint a program eredményeként a helyi lakosság körében erősödött az együttműködési hajlandóság, hisz „a lakók, akik eddig nem beszéltek egymással, most már összekovácsolódva közös eseményeket szerveznek”. A negatív narratívum viszont – nem meglepő módon – ezzel ellentétes irányú tendenciáról számol be: „Itt ez nagyon érdekes, mert elméletileg egy ilyen munkának össze kéne hoznia a közösséget, de itt inkább a széthúzás és az irigység ment.” Ugyanezt a pólust képviselte az a válaszadó, aki szerint a rehabilitáció során folyamatosan jelentkező „érdekellentéteket” – az „előzetes félelmeknek” megfelelően – nehéz volt „kezelni”; így végső soron „nem egy közösség véleménye” formálódott ki, hanem „sok egyéni, vagy kis-csoportos érdek” érvényesült.

Az állampolgárok és a szervezetek/intézmények közti (extrainstitucionális) kooperáció (2) mezőjében négy markáns észlelet fogalmazódott meg. Az egyik, hogy a civil szerve-

zetek kulcsfontosságú közvetítővé váltak, a „híd”, illetve „a kapu” szerepét töltötték be a hivatal és a lakosság között. Persze nem csoda, hogy ez a szerep testhezállónak bizonyult számukra, s hogy egyszersmind ők bizonyultak a „legegyüttműködőbbnek”, hiszen – a megkérdezett meglátása szerint – „náluk mindennapos gyakorlat a bevonás, az együtt dolgozás”, sőt, „ezek a szervezetek éppen az ilyen jellegű tevékenységre vannak kitalálva”. A másik ide sorolható megállapítás, hogy a lakosság együttműködésre készítetése érdekében újabb „falat”, a „passzivitás falát” kellett áttörnie a program lebonyolítóinak. A harmadik (ön)percepció azt deklarálta, hogy kerületi intézmények ténylegesen „a lakosság érdekét szolgálják”, és „nem csak szlogen” hogy eközben „maximálisan együttműködnek” a kerületi polgárokkal. Végül egy negyedik, az előbbi kettővel ellentétes vélekedés szerint a lakosságban meglett volna az együttműködésre való hajlandóság, ám a hivatal és a projektcég ugyanezt voltaképp csak mímelte, és elhibázott lépéseivel végső soron maga vette el a helyi közösség kedvét a kooperációtól.⁴²

Az intézmények/szervezetek közötti, azaz interinsitucionális (3), és az intézményeken/szervezeteken belüli, vagyis intrainstitucionális kooperáció (4) terepére nézve megfogalmazott kijelentések közös vonása az alapvetően kritikus hangvétel. Az előbbi esetben az önkormányzat más szervezetek felé irányuló kommunikációjának elégtelensége (illetve hiánya) és az „*állandó hatásköri zavar*” momentumai jelentek meg az együttműködést gátló fő tényezőkként.⁴³ Az utóbbi terepen ugyancsak a kommunikáció, de immáron az adott szervezeten/intézményen belül, vagyis a józsefvárosi önkormányzat belberkeiben folyó kommunikáció problémái („elképesztően nagy viták voltak”), valamint a pártpolitikai ellentétek, és a népszerűség-szerzési célú egyéni-, illetve részérdekek jöttek szóba a kooperáció kerékkötőiként.

A procedurális igazságosság kérdésköre

Az érintett lakók és a folyamatba bekapcsolódott civilek számára összeállított kérdéssor egyik része a programot leveleznylő intézmények/szervezetek, azaz a kerületi önkormányzat és a Rév8 működésével, valamint irányukban tanúsított magatartásával kapcsolatos percepciókat kívánta előhívni. A kérdések megfogalmazásában ugyanakkor nem szerepelt sem az „eljárás”, sem az „igazságosság” (vagy „méltányosság”) kifejezés, illetve a fogalom egyik Tyler (Tyler, 2011) által felsorolt összetevője sem. Az ebben a kérdéssávban érkezett válaszok úgy summázhatók, hogy azok a procedurális igazságosság fogalomkörének mindkét dimenziójában, mind az intézményi döntéshozatali folyamatban jelentkező méltányosság, mind az intézmények részéről az ügyfelek/érintettek irányában tanúsított méltányos bánásmód vonatkozásában értékelhető és fajsúlyos, ugyanakkor ambivalens, illetve egymásnak élesen ellentmondó észleleteket artikuláltak.

A kerületi önkormányzat döntéshozatali méltányosságával szemben megfogalmazott kritikák, negatív percepciók nagyobb része a lakosság érdemi döntésekbe való bevonásának hiányát rótta fel. Az egyik interjúalany szerint „a kerület sokszor már kész kivitele-

⁴² Ennek a felemás, sőt végső soron inkább helytelen és káros hozzáállásnak a lehetséges magyarázataként az merült fel a válaszadók részéről, hogy az önkormányzat „nem volt saját vezetői és a helyi döntéshozók által arra szorítva, hogy együttműködően járjon el”.

⁴³ Ezzel együtt volt olyan civil interjúalany, aki azt hangsúlyozta, hogy „hatékonyan tudtak együttműködni az önkormányzattal” – mely szerinte elég rugalmasan viselkedett – „és az összes többi szervezettel egyaránt.”

zési tervvel állt a lakók elé, és ha ők változtatni akartak rajta vagy beleszólni a tervekbe, a másik oldal támadásnak vélte, így próbálta kihagyni a lakókat a részvételből”. Más válaszadók is azt hangoztatták, hogy kerület vezetése „próbálta figyelmen kívül hagyni” a civil szervezetek tanácsait, „a lakók véleményét” egyáltalán „nem kérték ki”, vagy csak „többé-kevésbé hallgatták meg”, és lényegében végig „az érvényesült, amit az önkormányzat vagy a Rév8 akart”. A méltányos döntéshozatal mozzanata kapcsán kifejezetten bírálatok másik, kisebb része a döntésekkel kapcsolatos mérlegelés alaposságát, illetve időbeli és elvi konzisztenciáját hiányolta („a lakógyűlésen megjelenő Rév8-tól is érezni lehetett, hogy nem rászorultság szerint osztják el a felújításokat”; „az önkormányzat hanyagsága, a politikai előnyök kihasználása nem tett jót az ügy kimenetelének”). A döntésekbe való bevonás méltányos gyakorlatára nézve ugyanakkor a civil oldalról pozitív, elismerő visszajelzések is érkeztek, amelyek azt állították, hogy a helyi vezetés „stratégiai kérdésekben kikérte a szervezet véleményét”.

A procedurális igazságosság másik dimenziójában, a méltányos bánásmód területén ugyancsak összezsúptak az észleletek és értékelések. A negatív benyomások egyrészt a hivatal és a projektcég részéről tapasztalt működés minden jóindulatot nélkülöző gépiességének, lelketlenségének, empátiahiányának gyújtópontjában fókuszálódtak („tárgyilagosan folytatták le a teljesítést, a lelkekkel nem törődtek” „ez a rehabilitáció az önkormányzat részéről inkább egy feladatként lett kezelve, ki lett pipálva”; „mint mindenhol Magyarországon, itt is sajátos bürokrácia működik. A hivatalok túlterheltek, csak a problémákat látják az ügyfelekkel kapcsolatban”; „az egész folyamat csak le lett tudva”).⁴⁴ A kritikák másik része az ügyfeleknek járó tisztelet és figyelem hiányosságait, valamint az egyenrangú partnerként kezelés deficitjét róta fel a professzionális intézményi aktor(ok)nak („A polgármester nem nagyon válaszolt a levelekre; ha igen, akkor is csak semmitmondó válaszokat kaptunk. A kezdeti időszakban sokkal inkább partnernek tekintettek bennünket a szervezetek, de ez a hozzáállás később megszűnt.” „A helyi önkormányzat tisztségviselői, döntéshozói” „inkább hatóságként akartak a folyamatban részt venni, mintsem partnerként. Jele sem volt annak, hogy egyenrangú félként kezelnék a programban részt vevő lakosokat”). Emellett érkeztek bírálatok a megbízhatatlanság érzetét keltő be nem váltott ígéretek miatt is.⁴⁵

Érdekes módon szinte minden fent említett területen megfogalmazódtak ellenvélemények. Több megkérdezett éppen azt hangsúlyozta, hogy az önkormányzat és a Rév8 munkatársai részéről „általában pozitív, jóindulatúan elfogadó hozzáállást” tapasztalt, hogy a hivatal dolgozói „készségesek voltak, most is készségesek, most sem lehet mondani semmi rosszat róluk”, hogy a kerületi vezetés a felújítási folyamat során végig „elég

⁴⁴ A megszólaltatott résztvevők egy része ugyanakkor ezt a vonást lényegében természetesnek, magától értetődőnek tekintette. Az egyik alany például leszögezte, hogy „az önkormányzat nem partner, azt tudni kell, egy önkormányzat az egy hivatal a saját természetétől fogva”.

⁴⁵ És volt olyan válaszadó is, aki szinte mindezt egyszerre hányta az önkormányzat szemére. Az adott személy, miután saját bevallása szerint „belepillantott az önkormányzat munkájába”, így foglalta össze a tapasztalatait: „...úgy tűnt, hogy inkább csak hatalmi játékot folytatnak. Azt a látszatot keltették, hogy párbeszédet folytatnak a civilekkel, ígéretek tettek, miközben valójában nem ez történt. A kulisszák mögött az ígéretek nem valósították meg és inkább csak arról volt szó, hogy kifogják a szelet a civil szféra kezdeményezéséből. Csomó civil szervezettől megvonták a támogatást, helyiségeket ürítettek ki, eléggé pártorientált módon”.

rugalmasan viselkedett” és „partnerként tekintett rájuk”, ráadásul az ismertetett tervek tekintetében „komoly volt az önkormányzat is, részükről sem üres szavak jöttek”.

A procedurális igazságosság esetében tehát – vélhetően a tapasztalatok ténylegesen egymásnak ellentmondó jellegéből, illetve azok fokozottan érvényesülő szubjektivitásából, szituativitásából és perspektivizmusából adódóan – minden korábbi kérdéskörnél ellentmondásosabb kép rajzolódik ki a Magdolna Negyed Program eseményeivel kapcsolatos percepciókból.

Összefüggések a vizsgált tényezők között – észlelt mechanizmusok?

Tom Tyler koncepciója, mely az itt bemutatott kutatás elméleti kereteként szolgált, szoros, kölcsönös és többirányú kapcsolatot állapít meg a bizalom, a szociális motiváció, az együttműködés, a procedurális igazság, valamint a társadalmi részvétel tényezői között. Az interjúkból nyert kvalitatív adatok elemzésének ötödik szempontja az amerikai szerző által leírt társadalmi mechanizmusokkal kapcsolatos percepciók, tapasztalatok és vélekedések számbavétele volt. A kérdés tehát ez esetben az volt, hogy tartalmazzák, alátámasztják, illetve visszaigazolják-e valamilyen formában az interjúalanyok észleletei a vizsgált tényezők közti összefüggésekre vonatkozó tyleri megállapításokat?

A számunka érdekes mechanizmusok első csoportját a szociális motivációk kiváltására, erősítésére és kiterjesztésére alkalmas hatások alkotják. Tyler szerint ilyen, azaz az önérdeken túlmutatóan motiváló, szociális motiváció-képző és motiváció-formáló szerepet képes betölteni az intézményi szereplő, az autoritás motivációval kapcsolatos bizalom (motivációalapú bizalom > szociális motiváció), a politikai vezetők, illetve szervezetek hitelességének észlelésén alapuló bizalom (hitelességalapú bizalom > szociális motiváció), valamint az intézményi/szervezeti működésben jelentkező procedurális igazságosság tapasztalata (procedurális igazságosság > szociális motiváció). Azonban, bár az előzetes kutatói várakozások szerint a választott közpolitikai folyamat erre jó esélyt nyújtott, ezek az összefüggések így, ebben a pozitív formában lényegében egyáltalán nem köszöntek vissza a Magdolna-program (civil) résztvevőinek és (lakossági) érintettjeinek válaszaiban.

A vizsgálatba bevont személyek, amennyiben kitértek a kérdésre, úgy az első potenciális összefüggésre vonatkozóan, éppen hogy az önkormányzat, „a hivatal” (illetve mindenféle „hivatalosság” és „autoritás”) motivációival kapcsolatos bizalmatlanságról, a „jó szándék” alapvető megkérdőjelezéséről, illetve a „hátsó szándék” feltételezéséről számoltak be (kevésbé önmaguk, inkább a „többiek” részéről). Ugyanakkor a második és harmadik észlelhető mechanizmus kapcsán azok, akik említést tettek a kerületi vezetés, vagy a közreműködő civil szervezetek tevékenységének hitelességéről, illetve eljárási szempontból fair-nek, azaz procedurálisan igazságosnak találták a hivatal működését, jellemzően nem észlelték (és nem említették) ennek semmilyen, a résztvevők széles körének motivációira gyakorolt pozitív hatását. A hitelesség alapú bizalom és a procedurális méltányosság eleme (összességében) hangsúlyosan, explicit, pozitív formában voltaképp egyszer sem került említésre a releváns, személyesen megélt vagy mások példáján keresztül effektívnek ítélt szociális jellegű motiváló tényezők sorában.

Ugyancsak ide tartozó, sajátos, és némileg kontrainuitív eredmény, hogy a civil szervezetek tagjai által elmondottakban a saját, önérdeken túlmutató cselekvési mozgatóru-

gók feltárása, így az adott szervezet munkájába való bekapcsolódás indokainak listázása során az (adott szervezet) hitelességén alapuló bizalom vagy az (adott szervezet működésében tapasztalt) procedurális méltányosság faktora direkt formában egyáltalán nem, és áttételes utalásként is csak elenyésző számú esetben jött szóba.

Az összefüggés negatív módon, azaz a motiváció alapú és hitelesség alapú bizalom hiánya, illetve a procedurális méltányosság hiánya és a szociális motivációk elmaradása/gyengülése között fennálló kapcsolatra rámutatva is csak elvétve, kisebb súlyú, áttételes megállapítások, kósza utalások formájában jelent meg.

A „hivatali oldalt” képviselő megkérdezettek sorában azonban olyan interjúalany is akadt, aki explicit formában problematizálta, kifejezetten megkérdőjelezte a Tyler által leírt egyik összefüggést. A megszólaló ugyanis leszögezte, hogy tapasztalata szerint bármennyire jó szándékú és hiteles volt is (többek szemében) a szociális városrekonstrukciós kezdeményezés, bármennyire igyekezett is az önkormányzat és a projektcég méltányosan eljárni a lakók irányában, az embereket végső soron egyáltalán nem lehetett ténylegesen, „nagymértékben” motiválni azzal, ha „megtapasztalhatják, hogy részvételük befolyásolhatja a változást”.

A vizsgálat szempontjából jelentőséggel bíró mechanizmusok másik csoportját az együttműködés összefüggésrendszere képezte. Tyler koncepciójában a hivatalok, szervezetek és intézmények működésében tapasztalható procedurális igazságosság egyik vonása (illetve következménye), hogy teret biztosítanak a döntésekben való társadalmi részvételnek, valamint kooperatívan lépnek fel, azaz kialakítják az állampolgárokkal való együttműködés csatornáit (procedurális igazságosság > társadalmi részvétel és együttműködés). Az amerikai kutató idevágó másik, ugyanakkor az egész elmélet szempontjából előbbinél jóval fajsúlyosabb, mondhatni központi állítása, hogy a személyek, illetve a szervezetek alapvetően szociális motivációkból kifolyólag tudnak és akarnak kooperálni egymással (szociális motivációk > együttműködés). A harmadik megállapítás, amely szoros összefüggést tételez a vizsgált tényezők között, arra vonatkozik, hogy a bizalom önmagában, még más szociális motivációkhoz képest is kiemelt szerepet tud betölteni az együttműködés előidőzésében (bizalom > együttműködés).

Az előző mechanizmus-csoporthoz hasonlóan itt is igen kevés, szinte elenyésző számú pozitív említéssel lehet találkozni a megkérdezettek válaszaiban. Az interjúalanyok észleleteiben egyfelől inkább a procedurális igazságosság hiányosságának tapasztalatai jelentek meg („az érdemi döntésekbe nem vonták be a lakosságot”, a hivatal munkatársai „nem voltak rászorítva az együttműködésre” és „nem kezelték partnerként a civileket”). Másfelől viszont az önkormányzat és a projektcég működését alapvetően méltányosnak ítéelő megszólalók sem említették az extra- és interinstitucionális (azaz polgár és intézmény közötti, illetve intézmények közötti) együttműködés ebből adódóan kialakult, érzékelhető javulását. Szintén kontrasztot alkot a tyleri koncepcióval az a jó néhány interjúalany által hangoztatott megfigyelés, miszerint bizonyos alapvetően teljesítményorientált, önkéntes/diszkracionális jellegű együttműködésekbe (lakossági fórumokon való részvételbe, tervezési folyamatokba, közösen végzett épület-felújítási munkálatokba) való bekapcsolódás sok esetben egyáltalán nem szociális jellegű, hanem elsősorban instrumentális motivációkkal (jutalmazással, illetve egyéni haszonra való törekvéssel) kapcsolódott, illetve kapcsolódhatott össze. Ezzel együtt itt bizonyos említésekben fellelhető a szociális motivációkból (lokalpatriotizmus, segíteni akarás) fakadó együttműködés tapasztalatára

való utalás. A bizalom és az együttműködés összefüggése kapcsán a személyközi mezőben néhol még akadnak töredékes pozitív említések (a „vidéki háttérű lakók egymással együttműködők”), azonban az intézményi mezőben már kifejezetten a negatív irányú megfigyelések (azaz a bizalmatlanságból faladó kooperáció-képtelenségre vonatkozó be nyomások) dominálnak.

A górcső alá vett mechanizmusok harmadik csoportjába a bizalomra kiható tényezők és kapcsolatok kerültek. Tyler elméletéből itt alapvetően két megállapítást érdemes kiemelni. Az egyik, hogy az állampolgárokkal való méltányos bánásmódként értett procedurális igazságosság képes előidézni vagy erősíteni az (autoritás motivációival és hitelességével kapcsolatos) bizalmat (procedurális igazságosság > bizalom). A másik, hogy a döntéshozatali módként értett procedurális igazságosság, különösen, ha tartalmazza a döntési és megvalósítási folyamatokba való bevonás, azaz a társadalmi részvétel mozzanatát, akkor képes kiváltani és növelni a bizalmat (procedurális igazságosság > társadalmi részvétel > bizalom).

Túl sok pozitív visszaigazolással ezen a téren sem találkozhatunk. A (viszonylag) pozitív narratívákban, amelyekben a lakók közti bizalom erősödéséről esik szó, lényegében nem jelenik meg azt előidézni képes tényezőként a fair hivatali működés, még ha maga a rehabilitációs program (a modell alapján) voltaképp egy újszerű és igazságosságra (lakossági bevonásra) törekvő intézményi kezdeményezést foglal is magában. Ennél is érdekesebb viszont, hogy bár a hivatal által tanúsított bánásmód kapcsán megoszlottak a vélemények, még a jó tapasztalatokat megfogalmazók sem észleltek javulást a hivatalossággal/autoritással kapcsolatos bizalmi viszonyokban. Hasonlóképpen, nem csak a döntési folyamatokba való „érdemi bevonást” (azaz a procedurális igazságosság egyik lényegi elemét) hiányoló, hanem az azt tulajdonképpen megvalósultnak tekintő válaszadók sem számoltak be az intézményi bizalom érzékelhető mértékű erősödéséről. (Sőt, volt, aki annak gyengülését konstataálta.)

Záró megjegyzések – Konklúzió helyett, konklúzió gyanánt

Könnyen adódó záró megjegyzés, ugyanakkor meglehetősen felszínes (sőt, elhibázott) következtetés lenne kijelenteni, hogy Tyler elmélete elhasalt a nyolcadik kerületi flaszteren.⁴⁶ Az itt bemutatott kutatás ugyanis, egyrészt a már többször említett sajátosságaiból (kis elemszám, mikroperspektíva, korlátozott érvényesség, szituatív és szubjektív tapasztalatokat hordozó kvalitatív adatok), másrészt a feltárt észleletek ténylegesen ambivalens, egymásnak sok ponton élesen ellentmondó jellegéből adódóan ilyen értelemben és ilyen erősséggel nem tekinthető konklúzióvna.

A vizsgálatból mindent összevetve ennél jóval kisebb súlyú, mondhatni „gyengébb” következtetések adódnak. Az elvégzett elemzés egyik, empirikus alapokon megfogalmazható konklúziója, hogy az amerikai szerző által leírt társadalmi mechanizmusok, az általa megállapított szofisztikált és plauzibilis összefüggések a tárgyalt kérdéskörökre vonatkozó hazai percepciókban, vélekedésekben és értelmezésekben (legalábbis a vizsgált

⁴⁶ A szellemes szóképért köszönet Bíró-Nagy Andrásnak.

esetben) nem, vagy csak egyes elemeiben, ráadásul elszórtan és csíra formájában, azaz a szó mindkét értelmében sporadikusan jelennek meg.

A szembetűnő inkongruencia egyfelől adódhat a tengeren túli szerző által ismert, bejárt, és kutatási közegként megtapasztalt társadalmi-, kulturális- és politikai kontextus(ok), illetve a Magdolna-negyed rehabilitációját beágyazó hazai kontextus radikális különbözőségéből. Másfelől viszont az interjúfonal jellegéből, a kérdések kialakításából és megfogalmazásából (pl. a direkt rákérdezés mellőzéséből), illetve az alanyok válogatásából is eredhet mint a módszertan immanens sajátosságaiból fakadó következmény. A kutatás tanulsága tehát nem feltétlenül az, hogy „lám, nálunk mégiscsak másképp működnek a dolgok”, azaz nem lehettek fel a Tyler által leírt mechanizmusok, hanem az, hogy ezek kimutatása a választott eset kapcsán, a választott eszközökkel nem (vagy nem igazán) sikerült. A vizsgálat ilyen értelemben vett, annak – remélt – feltáró, illetve leíró-megértő potenciálján túlnyúló relatív „sikertelensége” ugyanakkor megnyitja az utat a további, az eredeti tyleri kutatás replikálását, vagy legalábbis az általa alkalmazott módszertanhoz való szorosabb idomulást célzó vállalkozások előtt.

Hivatkozások

- ALBERT Dóra–ZÁVECH Gergő (2011): *A Magdolna Negyed Program sajtóelemzése*. TDK dolgozat, Budapesti Corvinus Egyetem, Szociológia szekció. Elérhető: <http://szd.lib.uni-corvinus.hu/3236/> Letöltve: 2014. december 29.
- BALÁZS Zoltán (2002): *A bizalom fogalma*, Századvég, Új Folyam, 24. 27–48.
- BALÁZS Zoltán (2008): *Politikai bizalmi válság*, Politikatudományi Szemle, 2008. 1. sz. 113–129.
- BIRKLAND, Thomas A. (2005): *An Introduction to the Policy Process. Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*, Armonk N.Y., M. E. Sharpe.
- BLAKEY, H. et al. (2006): *Minorities within minorities: beneath the surface of community participation*, York, Joseph Rowntree Foundation.
- BODA Zsolt–JÁVOR Benedek (2012): *Társadalmi részvétel a környezetpolitikában: az intézményi nézőpont*, in BALÁZS, B.–PATAKI, Gy.–FABÓK, V. (szerk.): *Bölcs laikusok. Társadalmi részvétel a környezetpolitikában*, Budapest, Alinea.
- BODA Zsolt–MEDVE-BÁLINT Gergő (2012): *Intézményi bizalom Európa régi és új demokráciáiban*, Politikatudományi Szemle XXI(2): 27–54.
- BRAITHWAITE, Valerie–LEVI, Margaret eds. (1998): *Trust and Governance*, New York, Russell Sage Foundation.
- BURNS, D. et al. (2004): *Making Community Participation Meaningful: a Handbook for Development and Assessment*, Bristol, The Policy Press.
- CORNWALL, A. (2008): *Unpacking 'Participation': Models, Meanings and Practices*, Community Development Journal, 43(3): 269–283.
- DELLA PORTA, Donatella (2008): *Comparative Analysis: Case-Oriented versus Variable-Oriented Research*, in DELLA PORTA, Donatella–KEATING, Michael eds: *Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A Pluralist Perspective*, New York, Cambridge University Press, 198–222.

- EGEDY Tamás–KOVÁCS Zoltán (2005): *A városrehabilitáció néhány elméleti kérdése*, in EGEDY Tamás (szerk.) *Városrehabilitáció és társadalom*, Budapest, FDI, 9–21.
- EGEDY Tamás (2005): *A sikeres városrehabilitáció*, in EGEDY Tamás (szerk.) *Városrehabilitáció és társadalom*, Budapest, MTA Földrajztudományi Kutatóintézet, 21–63.
- FISCHER, Frank et al. eds. (2007): *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*, (Public Administration and Public Policy, 125.) Boca Raton FL, CRC Press.
- FUKUYAMA, Francis (1997): *Bizalom*, Budapest, Európa.
- GAJDUSCHEK, György–HAJNAL, György (2010): *Közpolitika. A gyakorlat elmélete és az elmélet gyakorlata*, Budapest, HVG–ORAC.
- GÖNCZ Borbála et al. (2011): *Felmérés a bevándorlók civil integrációjáról*, *Pro Publico Bono. Állam- és Közigazgatás-tudományi Szemle*, 1(2.), 2–20.
- HARDIN, Russel (2002): *Bizalom*, Szociológiai Figyelő, 1–2. sz., 5.
- JÁVOR Benedek–BEKE Zsolt (2013): *Résztvevők és apatikusak. Adalékok a társadalmi részvétel helyzetéhez Magyarországon*, *Politikatudományi Szemle*, XXII(4): 59–89.
- KOVÁCS Zoltán (2005): *A városrehabilitáció eredményei és korlátai Budapesten*, in EGEDY T. (szerk.): *Városrehabilitáció és társadalom*, Budapest, MTA Földrajztudományi Kutatóintézet, 159–174.
- LUHMANN, Niklas (1988): *Familiarity, Confidence, Trust: Problems and Alternatives*, in GAMBETTA, Diego (ed.) *Trust. Making and Breaking Cooperative Relations*, New York, Basil Blackwell, 90–102.
- LEVENTHAL, G. (1980): *What should be done with equity theory? New approaches to the study of fairness in social relationships*, in GERGEN, K. J., M. S. GREENBERG and H. J. WILLIS eds. *Social Exchange: Advances in Theory and Research*, New York, Plenum, 61–83.
- MACHURA, Stefan (1998): *Introduction: Procedural Justice, Law and Policy*, *Law and Policy*, 20(1).
- MÁLIK József Zoltán (2015): *Mechanizmusokon alapuló módszertani mozgalom a társadalomtudományokban*, *Politikatudományi Szemle*, XXIII(4): 117–135.
- MURPHY, Kristina (2005): *Regulating More Effectively: The Relationship between Procedural Justice, Legitimacy, and Tax Non-compliance*, *Journal of Law and Society*, 32(4): 562–589.
- ROSE-ACKERMAN, Susan (2001): *Trust, Honesty, and Corruption: Reflection on the State-Building Process*, *European Journal of Sociology*, 42(3): 526–570.
- SCHUCHMANN Júlia et al. (2006): *Szükség van-e Józsefvárosban rehabilitációra? A VIII. kerületi lakásállomány mennyiségi és minőségi jellegzetességei 1993–2005 között*, *Tér és Társadalom*, 20(1): 137–145.
- SKIDMORE, P.–BOUND, K.–LOWNSBROUGH, H. (2006): *Community participation: Who benefits?* York, Joseph Rowntree Foundation.
- STOKER, G. (2007): *New Localism, Participation and Networked Community Governance*, Manchester, University of Manchester.
- SZABÓ I. László (2014): *Az intézményi, szervezeti bizalom helyzete Magyarországon 2014 elején*, *Nemzet és Biztonság*, 3.: 119–142.
- SZABÓ Tünde (2005): *Krizisterületek, szociális városrehabilitáció – modellkísérletek Budapesten*, in KONDOR Attila Csaba–EGEDY Tamás (szerk.) *Városfejlődés és városreha-*

- bilitáció. *Budapesti és lipcsei tapasztalatok*, Budapest, Magyar Földrajzi Társaság, 87–100.
- SZTOMPKA, Piotr (1999): *Trust: A sociological theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- TÁBORI Zoltán (2009): *Magdolna negyed*, Budapest, Osiris.
- TOMAY Kyra (2006): *Slumosodás és városrehabilitáció Budapesten*, Tér és Társadalom, 20(1): 93–107.
- TÓTH János (2014): *A fogolydilemma kiterjesztése*, Magyar Tudomány, 1. <http://www.magtud.iif.hu/2014/01/14.htm> Letöltve: 2014. december 29.
- TYLER, Tom R. (1990): *Why People Obey the Law: Procedural Justice, Legitimacy, and Compliance*, New Haven, Yale University Press.
- TYLER, Tom R. (2001): *Public Trust and Confidence in Legal Authorities: What Do Majority and Minority Group Members Want from the Law and Legal Institutions?*, Behavioral Sciences – the Law, 19(2): 215–235.
- TYLER, Tom R. (2003): *Procedural Justice, Legitimacy, and the Effective Rule of Law*, in M. TONRY (ed.) *Crime and Justice: A Review of the Research*, Chicago, Chicago University Press, 283–357.
- TYLER, Tom R. (2011): *Why People Cooperate. The Role of Social Motivations*, Princeton, Princeton University Press.
- USLANER, Eric M. (2000): *Producing and Consuming Trust*, Political Science Quarterly, 115(4): 569–590.
- WARREN, Mark E. (ed.) (1999): *Democracy and Trust*, Cambridge, Cambridge University Press.
- WEINER, Bernard (2006): *Social Motivation, Justice and Moral Emotions. An Attributional Approach*, Mahwah, NJ–London, Lawrence Erlbaum Associates.
- ZMERLI, Sonja–NEWTON, Ken (2008): *Social trust and attitudes toward democracy*, Public Opinion Quarterly, 72(4): 706–724.
- ZMERLI, Sonja–HOOGHE, Marc eds. (2011): *Political Trust. Why Context Matters*, ECPR Press.

Források

- Rév8 Józsefvárosi Rehabilitációs és Városfejlesztési Zrt. (2004): *Józsefváros – 15 éves kerületfejlesztési stratégia*, Budapest
- Rév8 Józsefvárosi Rehabilitációs és Városfejlesztési Zrt. (2005): *Józsefváros Magdolna-negyed Szociális Városrehabilitáció Program (2005–2008)*, Budapest
- Rév8 Józsefvárosi Rehabilitációs és Városfejlesztési Zrt. (2006): *Magdolna-negyed Szociális Városrehabilitációs Modellkísérleti Program első éves jelentése*, Budapest

Függelék: interjúfonalak

Interjúfonal a kerületi polgárok megkérdezéséhez

Bemutakozó szöveg: XY vagyok, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem x. éves hallgatója. Az egyetemen a társadalmi részvétel szerepéről is tanulunk, és ezzel a témával kapcsolatban szeretném kérni az Ön segítségét egy beszélgetés erejéig. Szeretném megismerni az Ön véleményét a társadalmi részvétel hazai helyzetével kapcsolatban, elsősorban a Magdolna-negyed rekonstrukciója során szerzett tapasztalatai alapján.

Interjú kérdések:

- **Mi a foglalkozása (szakmája, végzettsége)? Hol dolgozik jelenleg? Mióta dolgozik a jelenlegi munkahelyén?** (Esetleg – Mióta nyugdíjas? Milyen okok miatt nem dolgozik jelenleg?) **Részt vesz-e valamilyen civil szervezet munkájában? Melyikében, mióta? Mennyi időt szán az ilyen aktivitásra?**
- **Mit tud a Magdolna-negyed rekonstrukciójával összefüggésben zajlott állampolgári konzultációs folyamatról? Hogyan értesült róla? Hogyan került bele?** (Cél: Idézzze fel az emlékeit, helyezkedjen bele az akkori helyzetbe. Fontos lehet, hogy milyen szavak, kifejezések jutnak először eszébe, pl. pozitív vagy negatív töltetű. Fontos, hogy ki biztatta, honnan értesült róla, miért döntött úgy, hogy ez számára fontos.)
- **Milyen lépésekre, eseményekre emlékszik ebből a folyamatból? Mikor indult? Kik voltak a legfontosabb szereplők? Miben vett Ön pontosan részt?** (Cél: kronologikusan mesélje el, amire emlékszik a folyamatból és a saját tevékenységéből. Kik voltak a kulcsszereplők? Nevek is fontosak, de a pozíció (pl. önkormányzat vagy civil) méginkább. Pontosan hányszor ment, hova ment, mit csinált? Egyedül volt, vagy másokkal? Rábeszéltek, vagy ő beszélt rá másokat a részvételre?)
- **Idézzon fel egy-két emlékezetes pillanatot, ami számára fontos volt: például, mert valami izgalmas, jó történt (mondjuk egy érdekes vita, vagy a részvételi folyamat új eredményt hozott), vagy éppen ellenkezőleg, amikor kiábrándult, csalódott! Mitől jó (vagy rossz) az adott történet?** (Cél: a kitüntetett pillanat rekonstruálása, ami feltehetően visszamenőleg is erőteljesen befolyásolja a dolgok szubjektív megítélését – ha hihetünk a Nobel-díjas Daniel Kahnemann-nak. Ugyanő mondja, hogy a kezdő és a befejező pillanat mindig fontosabb. Erre is rákérdezhetünk: hogy indult és hogy végződött számára ez a kaland?)
- **Ő személy szerint miért vett részt ebben a folyamatban? Miért érezte úgy, hogy az adott ügyben fontos, vagy szükséges az aktív fellépés? Mi volt a célja, amikor belevágott az adott részvételi folyamatba?** (Cél: letapogatni a motivációkat. Elsősorban azt megérteni, hogy valamilyen vélt vagy valós személyes érdekből vett-e ebben részt, avagy másért: a közügyért, esetleg a móka kedvéért, vagy valakinek a személyes kérésére?)
- **Összességében hogyan értékeli utólag azt a konkrét folyamatot: sikeresnek vagy sikertelennek? Miért?** (Cél: ne csak az értékelését tudjuk meg a projektről, hanem azt is, hogy mihez képest mérné ő a sikert. Milyen kritérium alapján mondja azt sikeresnek vagy sikertelennek?)
- **Mit tapasztalt az ügyben érintett intézmények, szervezetek/hatóságok részéről? Mennyire voltak készségesek, mennyiben segítettek, támogatták, vagy éppen**

akadályozták a civil/lakossági/állampolgári részvételt? Mennyiben tekintették partnernek az ügyben aktívan cselekedni kívánó állampolgárokat?

- **Mi tette sikeressé vagy sikertelenné a folyamatot? A jelen lévő szereplők, vagy egyes fontos szereplők hiánya? Rossz/jó szervezés az önkormányzat részéről? Az állampolgárok érdektelensége, vitaképtelensége, korlátoltsága, önzése – vagy éppen az érdeklődésük, elköteleződésük, nyitottságuk?** (Cél: azonosítani, hogy mit várna el egy ilyen részvételi folyamattól és annak szereplőitől. Milyen magatartást, eljárást? Miben csalódott, illetve mi volt jó ezekből? Nem feltétlenül kell közvetlenül rákérdezni, de jó lenne azonosítani, hogy az eljárási méltányosság normái mennyire képezik az elvárásrendszer lényegi elemét.)
- **A konkrét esettől némileg elvonatkoztatva, általában jó dolognak tartja az efféle részvételi folyamatokat? Szükség lenne ezekre, hasznosak ezek? Ha igen, miért? Ha nem, miért nem?**

Interjúfonal a civil szervezetek tagjainak megkérdezéséhez

Bemutakozó szöveg: XY vagyok a Pázmány Péter Katolikus Egyetem x. éves hallgatója. Az egyetemen a társadalmi részvétel szerepéről is tanulunk, és ezzel a témával kapcsolatban szeretném kérni az Ön segítségét egy beszélgetés erejéig. Szeretném megismerni az Ön véleményét a társadalmi részvétel hazai helyzetével kapcsolatban, elsősorban a Magdolna-negyed rekonstrukciója során szerzett tapasztalatai alapján.

Interjú kérdések:

- **Mi az Ön civil szervezetének legfontosabb tevékenységi köre? Mióta vesz részt szervezete tevékenységében? Mi a pontos pozíciója? Milyen feladatai vannak? Mennyi időt vesz ez igénybe heti/napi szinten? Mi a végzettsége, szakmája? Ha az elmúlt időszakban eljött a szervezettől, bekapcsolódott-e egy másik civil szervezet munkájába?** („Bemelegítő” kérdések azért, hogy „oldott” beszélgetés alakuljon ki; megismerjük az interjúalany és a szervezete tevékenységét.)
- **Fel tudja-e idézni, hogy annak idején miért kapcsolódott be az adott civil szervezet tevékenységébe? Mi motiválta, mi ösztönözte a civil aktivitásra? Mi motiválta, mi ösztönözte, hogy pont az adott tevékenységi kört, illetve az azzal foglalkozó szereplők sorából éppen az adott szervezetet válassza?** (Cél, hogy az interjúalany valamiként megindokolja saját választását, illetve, hogy kiderüljenek a civil szervezeti munka vállalása mögött meghúzódó motivációk.)
- **Hogyan emlékszik a Magdolna-negyed szociális városrehabilitációs program elindulására? Az Ön civil szervezete mikor, a folyamat melyik pontján kapcsolódott be a munkálatokba? Mi volt a szervezetük célja, mit akartak elérni és milyen elvárásokat fogalmaztak meg saját tevékenységükkel kapcsolatban?** (Cél: Idézz fel az emlékeit, helyezkedjen bele az akkori helyzetbe. Fontos lehet, hogy milyen szavak, kifejezések jutnak először eszébe, pl. pozitív vagy negatív töltetű. További cél, hogy kiderüljön, miként látja szervezete motivációit, hogyan tudja meghatározni, mit akartak elérni, miért is kerültek bele a programba.)
- **Milyen lépésekre, eseményekre emlékszik a szociális városrehabilitációs program kapcsán zajlott konzultációs és részvételi a folyamatból? Mikor indult?**

- Kik voltak a legfontosabb szereplők? Milyen tevékenységet végzett az Ön szervezete? Miben vett Ön pontosan részt? Mennyiben és milyen módon kapcsolódott az Ön feladatához a társadalmi részvétel valamilyen formája?** (Cél: kronologikusan mesélje el, amire emlékszik a folyamatból és a saját tevékenységéből. Kik voltak a kulcsszereplők? Nevek is fontosak, de a pozíció (pl. önkormányzat vagy civil) még inkább. Pontosan mit csinált? Kikkel találkozott, kikkel működött együtt? Mennyire állt kapcsolatban a kerületi lakosokkal? Milyen volt ez a kapcsolat?)
- **Idézzon fel egy-két emlékezetes pillanatot, ami az Ön számára fontos volt: például, mert valami izgalmas, jó történt (mondjuk egy érdekes vita, vagy a részvételi folyamat új eredményt hozott), vagy éppen ellenkezőleg, amikor kiábrándult, csalódott! Mitől volt jó (vagy rossz) az adott történés?** (Cél: a kitüntetett pillanat rekonstruálása, ami feltehetően visszamenőleg is erőteljesen befolyásolja a dolgok szubjektív megítélését. Rákérdezhetünk akár arra is, hogy indult és hogy végződött számára ez a kaland?)
 - **Összességében hogyan értékeli utólag azt a konkrét folyamatot: sikeresnek vagy sikertelennek? Miért?** (Cél: ne csak az értékelését tudjuk meg a projektről, hanem azt is, hogy mihez képest mérné ő a sikert. Milyen kritérium alapján mondja azt sikeresnek vagy sikertelennek?)
 - **Tapasztalatai szerint végső soron mennyire volt könnyű (vagy nehéz) az állampolgárok bevonása? Ön szerint mi motiválta azokat a kerületi lakosokat, akik végül részt vettek a folyamatokat?** (Cél, hogy kiderüljön, tapasztalatai szerint milyen valódi motivációk húzódtak meg a részvételi aktivitás háttérében.)
 - **Ön szerint az ügyben érintett intézmények, szervezetek és cégek mennyire voltak készségesek, mennyiben segítettek, támogatták, vagy éppen akadályozták a civil/lakossági/állampolgári részvételt? Mennyiben tekintették partnernek az ügyben aktívan cselekedni kívánó állampolgárokat?** (Cél, hogy a közreműködő szervek és intézmények szerepét általában értékelje, és hogy esetleg kitérjen a méltányos működés kérdésére.)
 - **Mi tette sikeressé vagy sikertelenné a folyamatot? A jelen lévő szereplők vagy egyes fontos szereplők hiánya? Rossz/jó szervezés az önkormányzat részéről? Az állampolgárok érdektelensége, vitaképtelensége, korlátoltsága, önzése – vagy éppen az érdeklődésük, elköteleződésük, nyitottságuk?** (Cél: azonosítani, hogy mit várna el egy ilyen részvételi folyamatról és annak szereplőitől. Milyen magatartást, eljárást? Miben csalódott, illetve mi volt jó ezekből? Nem feltétlenül kell közvetlenül rákérdezni, de jó lenne azonosítani, hogy az eljárási méltányosság normái mennyire képezik az elvárásrendszer lényegi elemét.)
 - **Mit gondol, az Ön civil szervezete mennyiben tudott hozzájárulni a társadalmi részvétel sikeressé tételéhez?** (Cél: az önvizsgálat, a saját szervezet által betöltött szerep tárgyilagos megítélése.)
 - **A konkrét esettől némileg elvonatkoztatva, általában jó dolognak tartja az efféle részvételi folyamatokat? Szükség lenne ezekre, hasznosak ezek? Ha igen, miért? Ha nem, miért nem?**

Interjúfonal az önkormányzat, illetve a Rév8 munkatársainak megkérdezéséhez

Bemutakozó szöveg: XY vagyok a Pázmány Péter Katolikus Egyetem x. éves hallgatója. Az egyetemen a társadalmi részvétel szerepéről is tanulunk, és ezzel a témával kapcsolatban szeretném kérni az Ön segítségét egy beszélgetés erejéig. Szeretném megismerni az Ön véleményét a társadalmi részvétel hazai helyzetével kapcsolatban, elsősorban a Magdolna-negyed rekonstrukciója során szerzett tapasztalatai alapján.

Interjú kérdések:

- **Mióta dolgozik a szervezetnél/cégnél? Mi a pontos pozíciója? Milyen feladatai vannak? Mi a végzettsége, szakmája? Ha az elmúlt időszakban eljött a szervezettől/cégtől, mit csinál jelenleg?** („Bemelegítő” kérdések azért, hogy „oldott” beszélgetés alakuljon ki; megismerjük az interjúalany és a szervezete/cége munkáját.)
- **Hogyan emlékszik a Magdolna-negyed szociális városrehabilitációs program elindulására? Milyen viták előzték meg, milyen nehézségek merültek fel az elindítása kapcsán? Ön mikor, a folyamat melyik pontján kapcsolódott be a munkálatokba?** (Cél: Idézzze fel az emlékeit, helyezkedjen bele az akkori helyzetbe. Fontos lehet, hogy milyen szavak, kifejezések jutnak először eszébe, pl. pozitív vagy negatív töltetű.)
- **Fel tudja-e idézni, kitől, kiktől származott az ötlet, hogy a programmal kapcsolatban állampolgári konzultációs folyamatra, illetve másfajta társadalmi részvételre is sor kerüljön? Az Ön emlékei/véleménye szerint az ötlet kidolgozói milyen cél(ok) megvalósulását várták a lakosság bevonásától, a társadalmi részvételtől?** (Cél: Idézzze fel az emlékeit, helyezkedjen bele az akkori helyzetbe. További cél, hogy tisztázódjon az ötletgazdák személye és az interjúalany viszonya ezekhez a személyekhez, illetve, hogy valamit megtudjunk az előzetes célokról és várakozásokról.)
- **Ön mit gondolt legelőször az állampolgári konzultáció, illetve a társadalmi részvétel ötletéről? Milyen előnyeit, és milyen hátrányait tudta akkor, a program elindításakor elképzelni a folyamatnak? Eleinte mennyire gondolta könnyűnek vagy nehéznek a lakosság bevonását? Hogyan ítélte meg kezdetben, mivel lehet majd motiválni a kerületi lakosokat a részvételre?** (Cél: Idézzze fel saját előzetes viszonyulását a részvétel ötletéhez. További cél, hogy nagyjából kiderüljön, mit gondolt kezdetben (általában) a társadalmi részvétel előnyeiről és hátrányairól. Szintén cél, hogy tisztázódjon, mit gondolt előzetesen a lakosság társadalmi részvétellel kapcsolatos motivációiról.)
- **Milyen lépésekre, eseményekre emlékszik a szociális városrehabilitációs program kapcsán zajlott konzultációs és részvételi a folyamatból? Mikor indult? Kik voltak a legfontosabb szereplők? Miben vett Ön pontosan részt? Mennyiben és milyen módon kapcsolódott az Ön feladatahoz a társadalmi részvétel valamilyen formája?** (Cél: kronologikusan mesélje el, amire emlékszik a folyamatból és a saját tevékenységéből. Kik voltak a kulcsszereplők? Nevek is fontosak, de a pozíció (pl. önkormányzat vagy civil) méginkább. Pontosan mit csinált? Kikkel találkozott, kikkel működött együtt? Mennyire állt kapcsolatban a kerületi lakosokkal? Milyen volt ez a kapcsolat?)

- **Idézzon fel egy-két emlékezetes pillanatot, ami számára fontos volt: például, mert valami izgalmas, jó történt (mondjuk egy érdekes vita, vagy a részvételi folyamat új eredményt hozott), vagy éppen ellenkezőleg, amikor kiábrándult, csalódott! Mitől volt jó (vagy rossz) az adott történés?** (Cél: a kitüntetett pillanat rekonstruálása, ami feltehetően visszamenőleg is erőteljesen befolyásolja a dolgok szubjektív megítélését. Rákérdezhetünk akár arra is, hogy indult és hogy végződött számára ez a kaland?)
- **Összességében hogyan értékeli utólag azt a konkrét folyamatot: sikeresnek vagy sikertelennek? Miért?** (Cél: ne csak az értékelését tudjuk meg a projektről, hanem azt is, hogy mihez képest mérné ő a sikert. Milyen kritérium alapján mondja azt sikeresnek vagy sikertelennek?)
- **Tapasztalatai szerint végső soron mennyire volt könnyű vagy nehéz az állampolgárok bevonása? Ön szerint mi motiválta azokat a kerületi lakosokat, akik végül részt vettek a folyamatokat?** (Cél, hogy kiderüljön, mennyire igazolódtak be az előzetes várakozásai, illetve, hogy tisztázódjon, tapasztalatai szerint milyen valódi motivációk húzódtak meg a részvételi aktivitás háttérében.)
- **Ön szerint az ügyben érintett intézmények, szervezetek/cégek mennyire voltak készségesek, mennyiben segítették, támogatták, vagy éppen akadályozták a civil/lakossági/állampolgári részvételt? Mennyiben tekintették partnernek az ügyben aktívan cselekedni kívánó állampolgárokat?** (Cél, hogy a saját szervezet/cég, illetve más intézmények szerepét (is) értékelje, hogy esetleg kitérjen a méltányos működés kérdésére. Akár önkritikát is gyakorolhat.)
- **Mi tette sikeressé vagy sikertelenné a folyamatot? A jelen lévő szereplők vagy egyes fontos szereplők hiánya? Rossz/jó szervezés az önkormányzat részéről? Az állampolgárok érdektelensége, vitaképtelensége, korlátoltsága, önzése – vagy éppen az érdeklődésük, elköteleződésük, nyitottságuk?** (Cél: azonosítani, hogy mit várna el egy ilyen részvételi folyamattól és annak szereplőitől. Milyen magatartást, eljárást? Miben csalódott, illetve mi volt jó ezekből? Nem feltétlenül kell közvetlenül rákérdezni, de jó lenne azonosítani, hogy az eljárási méltányosság normái mennyire képezik az elvárásrendszer lényegi elemét.)
- **A konkrét esettől némileg elvonatkoztatva, általában jó dolognak tartja az efféle részvételi folyamatokat? Szükség lenne ezekre, hasznosak ezek? Ha igen, miért? Ha nem, miért nem?**

Az együttműködés előmozdítása a magyar közigazgatásban

Az utasítás és ellenőrzés vs. a bizalom szerepe

Esettanulmány a Budapest Főváros Kormányhivatalon belüli együttműködésről

A kutatás célja a közigazgatáson belüli együttműködés vizsgálata. Ezzel összefüggésben elemzem az együttműködés természetét, területeit, a szervezeten belül megjelenő konfliktusos érdekek találkozását és azok összeegyeztetésének módját. Arra keresem a választ, hogy mi tartja össze a szervezeteket, mi a szervezeten belüli együttműködés motorja. Egy hierarchikus szervezetben valóban csak a bürokratikus szabályoknak van szerepe, vagy esetleg más értékek is ösztönözhetik a közigazgatási szereplők együttműködését? A közigazgatáson belüli együttműködés nem újkeletű probléma. Az ágazati érdekek, a szakpolitikák összehangolása, az ágazatok cselekvési programjainak, működésének koordinálása azóta jelen van, mióta az állam és a kormányzatok léteznek. Mégis, a kutatást két fő ok indokolja. Elsősorban is, az együttműködés erősítése időszerű és fokozódó jelentőségű kérdéssé vált a kormányzatok gyakorlatában. Az utóbbi években a koordináció erősítése a közigazgatási reformprogramok egyik központi elemévé vált világszerte. A közigazgatáson belüli együttműködés szerepe és értelmezése szükségképpen átalakult egy olyan kormányzati rendszerben, ahol a szervezeti fragmentáció felerősödött, a kormányzat kapacitása szűkül, és egyre több válsággal kell szembenézniük a kormányzatoknak (pénzügyi- és gazdasági válság, migrációs válság, katasztrófák). E nehézségek kezelésére új típusú kormányzási technikák, szervezeti formák jelentek meg mind a gyakorlatban, mind pedig a tudományos diskurzusban, melyek közös jellemzője az együttműködés 'jóságába' vetett hit. A közigazgatáson belüli együttműködés erősítését célzó reformprogramok Magyarországot sem kerültkék el. A 2010–2014 közötti kormányzati ciklus alatt számos olyan intézkedést vezettek be mind a központi, mind pedig a területi, illetve helyi közigazgatásban, amelyek a centralizáció kiterjesztését célozták és gyökeresen átfomálták a közigazgatáson belüli együttműködés alapvető struktúráit és mechanizmusait. A kutatás szükségességét másodsorban az indokolja, hogy habár az utóbbi években Magyarországon a kormányzati koordináció egyes sajátos problémái és a közigazgatáson belüli együttműködés folyamatosan napirenden van, ennek ellenére a hazai tudományos irodalomban csak ritkán foglalkoztak a közigazgatáson belüli együttműködés átfogó, szisztematikus vizsgálatával, az együttműködés hátterében húzódó motívumokkal.

A tanulmány konceptuális keretei

Az együttműködés fogalma és folyamata: kooperáció, kollaboráció és koordináció

A kutatás fókuszában a kormányzaton belüli együttműködés vizsgálata áll. Széles körben igazolt, hogy a kormányzaton belüli együttműködés jelentősége mind a gyakorlatban, mind pedig a tudományos vizsgálatokban megnőtt az utóbbi évtizedben. A kormányzati és közigazgatási szereplők és az ezek működését vizsgáló szakemberek felismerték, hogy a kormányzati célkitűzések nem érhetők el az érintett felekkel történő együttműködés nélkül (Fels, 2008: XI–XIII). Mivel hangsúlyos és jellegét tekintve komplex területről van szó, a kormányzati együttműködés irodalma is gazdag, az alkalmazott megközelítések igen sokszínűek. Például számos tanulmány foglalkozik a kormányzati együttműködés fogalmi körülhatárolásával, formáival (pl. Gulati–Wohlgezogen–Zhelyazkov 2012; O’Flynn 2008), az együttműködés vizsgálatának analitikus kereteivel (pl. Thomson és Perry, 2006), vagy az együttműködést ösztönző motívumokkal (Bouckaert, 2012; Tyler, 2010; Tyler és mtsai, 2007). A vizsgálat fogalmi kereteinek kialakítása során az együttműködés szempontjából leglényegesebb sajátosságokra fókuszálok.

Együttműködés alatt az egymástól kölcsönösen függő egységek, cselekvések összehangolását értem. Az együttműködésre ott van igény, ahol egy tevékenység végzéséhez több mint egy szereplő szükséges, a tevékenység valamilyen módon megosztott a szereplők között, és emiatt szükséges az egymástól kölcsönösen függő résztvékenységek összehangolása (Malone–Crowstone, 1994). Az együttműködés időtávját, a kapcsolatok formalizáltságát, szabályozottságát, illetve az együttműködő felek szándékát, egymáshoz fűződő viszonyát tekintve az együttműködés formái sokszínűek lehetnek. Az irodalomban gyakran érvelnek amellett, hogy az együttműködés eredményességét nagyban növeli, ha a partnerek közötti kapcsolat hosszú távra jön létre, átszövik a szociális motívumok (közös értékek, identitás, bizalom stb.) és az együttműködés során közös célért tevékenykednek, vagy legalább kölcsönösen törekszenek egymás céljainak megértésére (Mattessich és Monsey, 1992; Enwistle and Martin, 2005; Thomson és Perry, 2006; Wana, 2008). Az ilyen típusú együttműködésnél – amit az irodalomban leggyakrabban kollaborációnak szoktak nevezni – olyan integratív folyamatról van szó, amelyben a felek autonómak, saját elhatározásból működnek együtt formális és informális megállapodásokon keresztül. Az együttműködésben nagy szerepe van a kölcsönös megértésnek, közösen elfogadott normáknak, a kölcsönös felelősségvállalásnak, a véleménykülönbségek, ellentétek konstruktív kezelésének a közös megoldás elérése érdekében (Thomson–Perry, 2006).

Egy hatékony együttműködési rendszer elemzésekor sokszínű és szerteágazó kapcsolati hálózattal találkozunk. Éppen ezért elemzésem során a felek közötti együttműködés fogalmát kiterjesztve értelmezem. Együttműködésnek tekintem az egymástól kölcsönösen függő felek közötti minden olyan interakciót vagy integratív struktúrát, melyet annak érdekében tesznek, vagy arra hoznak létre, hogy összehangolják tevékenységüket. Legyen szó akár felszínes vagy mély; önkéntes vagy kötelező; hosszú vagy rövid távú; komplex vagy csak egy ügyet érintő; formális vagy informális; spontán vagy tudatos együttműködésről.

*Az együttműködés hátterében húzódó lehetséges motivációk:
instrumentális motiváció vs. szociális motiváció*

De miért működnek együtt az egyének és a szervezetek? Egy széles körben igazolt megállapítás – többek között a közigazgatás területén is –, hogy az érintettek elsődlegesen saját önös érdekeik eléréseért, előre megfontolt racionális okok miatt működnek együtt és kapcsolódnak különböző csoportokhoz. Azaz, e szerint abban az esetben várható az együttműködés másokkal, ha az valamilyen várható előnnyel vagy jutalommal jár, a saját, partikuláris cél realizálását segíti elő, illetve ha attól a negatív következmények vagy a költségek csökkenése remélhető (Tyler, 2010: 1–12). Ha tehát elfogadjuk, hogy a partnerek saját érdekeik által vezérelve működnek együtt, akkor az együttműködés felfogható egy olyan, önérdekek által vezérelt alkufolyamatnak, amely integrálja, összekovácsolja a különböző szándékokat egy közös, kollektív cselekvéssé. Egy erősen bürokratikus szervezetrendszerben, mint amilyen a közigazgatási is, kulcsszerepe van az utasításnak/parancsoknak és az ellenőrzésnek. Feltételezhetően az együttműködők (instrumentális) motivációi is szorosan ezzel függenek össze. Azaz, az együttműködés központi mozgatója az előírásoknak való megfelelés szándéka. Ez a „parancs és ellenőrzés központú modell” (Tyler et. al., 2007) a szabálykövető magatartás kikényszerítésére épít. Azon a feltételezésen alapszik, hogy az egyének ésszerűen fel tudják mérni a szabályok megszegésével vagy követésével járó ’megtorlást’, illetve jutalmat. A közigazgatásban nyereség lehet a plusz kapacitások, például plusz humánerőforrás, eszközök biztosítása, cselekvési programok támogatása, pénzügyi jutalom adása, nagyobb fokú önállóság biztosítása. Veszteség vagy megtorlás lehet a források elvonása, a szakmai és szervezeti önállóság szűkítése, szigorúbb felügyelet, ellenőrzés kiterjesztése, szervezet felszámolása vagy a dolgozók felmentése (Burgess–Metcalf, 1999; Burgess–Propper–Wilson, 2002; Burgess–Ratto, 2003).

Azonban az újabb kutatások, amelyek az együttműködést formáló tényezőket vizsgálják, megkérdőjelezik a materiális típusú ösztönzők kizárólagosságát és elsődlegességét (Bouckaert, 2012; Tyler, 2010; Tyler et. al., 2007). Habár ezek a nézetek sem vonják kétségbe a racionálisan kalkulált hasznok, nyereségek és veszteségek jelentőségét az együttműködés folyamatában, elsődlegesnek mégis a közös normákat, hasonló attitűdöt, az azonos identitást, a kölcsönösen elismert értékeket, érzelmi kötődést, a kölcsönös bizalmat, a tisztességes eljárások mellett a kölcsönös elköteleződést tekintik (Tyler, 2010).

Az együttműködés fentebb ismertetett két, egymástól lényegesen eltérő formáját (instrumentális vs. szociális motiváció) a lenti táblázatban (Táblázat 1) jellemzem és hasonlítom össze. Az együttműködési formák főbb sajátosságainak leírásához Thomson és Perry (Thomson–Perry, 2006) multidimenziós analitikus modelljét veszem alapul, amely az együttműködés öt alapvető pillérét azonosítja. Ezek közül a jellemzők közül kettő az együttműködés strukturális dimenziójára vonatkozik: (1) az együttműködés irányítása (‘governance dimension’) és az (2) adminisztratív dimenzió (‘administration dimension’). A másik két dimenzió az együttműködő felek által közösen vallott értékek szerepét vizsgálja az együttműködés folyamatában, a (3) kölcsönösség (‘mutuality’) és a (4) bizalom és viszonzosság (‘trust and reciprocity’) dimenziója, míg az utolsó dimenzió az együttműködő felek (5) autonómiájára, önkéntességére vonatkozik.

(1) Az **együttműködés irányítása** magába foglalja azokat a folyamatokat, amelyek meghatározzák, hogy hogyan születnek a döntések, hogyan történik az információ meg-

osztása, áramoltatása, hogy hogyan történik az elfogadott döntések végrehajtása, betartatása. Amennyiben az együttműködés kizárólag a hierarchikus renden, a parancson és utasításokon alapszik, akkor az együttműködés irányítása autokratikus, a kommunikáció kizárólag a meghatározott hivatali csatornákon, bürokratikus rendben történik (Vigoda, 2002). A döntések, melyek meghozatalánál nincs szándék a konszenzus kialakítására, általában a negatív szankciók elkerülése érdekében kerülnek végrehajtásra. A közös értékeken és a kölcsönös bizalmon alapuló együttműködésnél jellemző a konszenzusra törekvés, egymás szándékainak kölcsönös figyelembevétele a döntéshozatalban. Csökken a végrehajtás ellenőrzésének, az állandó monitoringozásnak a szerepe, ugyanis a felek azonosulni tudnak a döntésekkel, egyetértenek a szabályokkal, ezért nagy valószínűséggel várható az önkéntes szabálykövetés.

(2) Az együttműködés során a közös célok eléréséhez, a döntések megvalósításához szükség van egy közös **adminisztratív struktúrára**. Ezek funkciója a szabályok és felelősségi területek egyértelmű kijelölése, az információáramlás koordinációja, a források elosztása, az ellenőrzés. A „parancs és ellenőrzés” központú bürokratikus együttműködésnél a koordináció a hierarchikus eszközökön, közvetlen felügyeleten, előírásokon és a standardizáción (pl. munkafolyamatok output előírása) alapszik. Ahol viszont a szociális motívumok dominálnak, ott ezek a koordinációs mechanizmusok kevésbé szükségesek. Inkább a spontán együttműködés jellemző, melyek a közös célok és értékek által vezéreltek. Fontos szerepe van az azonos etikai/ideológiai/szakmai attitűdnek, szervezeti jelképeknek, rítusoknak az együttműködés koordinálásában. Itt a sikeres adminisztráció kulcsa a bürokratikus elemek (hierarchikus koordinációs eszközök) és a szociális elemek jó arányának megválasztása (Thomson–Perry, 2006).

(3) Az **autonómia dimenziója** azt vizsgálja, hogy mennyire sikeres, problémamentes az egyéni és a kollektív érdekek összeegyeztetése az együttműködés folyamatában. Az együttműködés során gyakran felmerülhet, hogy a kollektív célok nincsenek összhangban, sőt ellentétesek a résztvevők saját érdekeivel. Ezért, ahogyan arra mások is rámutattak (Thomson–Perry, 2006), a kölcsönös együttműködés érdekében szükséges, hogy a felek bizonyos fokig egyetértsenek a kooperációval, saját elhatározásukból működjenek együtt és kölcsönösen fogadják el, hogy minden félnek van legitim akarata. A cél egy minél szélesebb konszenzus kialakítása, nem pedig koalíciók vagy hatalmi pozícióban lévők térnyerése.

(4) A **kölcsönösség dimenziója** arra utal, hogy a felek akkor működnek együtt, ha a másiknak olyan erőforrása van, ami nekik nincs, de nélkülözhetetlen céljaik eléréséhez és ez fordítva is fennáll (pl. információ, erőforrás, tudás). Az olyan együttműködéseknel, ahol a felek hierarchikus viszonyban állnak egymással (parancs, utasítás típusú) a hatalmi pozícióban lévő félnek megvan a lehetősége arra, hogy egyoldalúan előnyt szerezzen az együttműködésből és a másik érdekét háttérbe szorítsa, akár azt büntesse. Azaz, az együttműködés mozgatója nem a kölcsönös függőség és kölcsönös előnyök kovácsolása, hanem a pozícióban lévő fél egyoldalú akaratának érvényre juttatása. A parancs- és ellenőrzés-központú megközelítés szerint az alárendelt felet elsősorban az érdekli, hogy hogyan kerülheti el a büntetést, illetve hogyan érvényesítheti mégis érdekét mással szemben. Ezért jellemző az információ visszatartása, csak a feltétlenül szükséges ismeretek megosztása. Ám egy jól működő kooperációnál minden fél többet 'nyer' közösen, mint külön külön. Az információ áramoltatása, a tudás megosztása, a megoldások együttes

keresése kölcsönösen előnyös helyzetbe hozza a feleket. Az együttműködés révén a plusz nyereségek kölcsönösen minden fél oldalán realizálódnak (win-win típusú problémamegoldás) (Thomson–Perry, 2006). A közös értékek elősegítik a kölcsönösen jótékony, hasznos kapcsolat kovácsolását és stimulálják az együttműködés sikerességét.

(5) Az ötödik dimenzió a **bizalom**, ami gyakran az együttműködés egyik alappilléreként jelenik meg az irodalomban (Ostrom, 1998; Klijn, 2010: 306). A bizalom az együttműködő felek többnyire stabil, pozitív feltételezése a másik szándékairól (Klijn, 2010: 310). Arról, hogy a másik fél tartózkodni fog az opportunistaviselkedéstől, illetve úgy fog cselekedni, hogy a másik fél érdekeit is szolgálja, vagy legalább ne sértse azokat (Lewis–Weigert, 1985; Sitkin–Roth, 1993). Egy minimális bizalom megléte egyrésztől tekinthető az együttműködés egyik alapfeltételének, másrésztől a felek között ismétlődő interakciók is erősíthetik az egymás iránti bizalmat. Egy együttműködés életképessége tehát nagyban függ attól, hogy mennyire sikerül kiépíteni és fenntartani a bizalmi kapcsolatot. A bizalom megléte erősítheti, a bizmatlanság pedig éppen gátolhatja az együttműködést. Az olyan együttműködések, amelyek dominánsan instrumentális stratégiákon alapulnak és hiányzik a bizalom kohéziós ereje, ritkábban működnek eredményesen (Nagin, 1998; Nagin–Paternoster, 1991). Jelentős többletforrásokat igényel a szabályrendszer működtetése, ami a 'megbízható' viselkedést hivatott előmozdítani. A hatalom birtokosának képesnek kell lennie (és hajlandónak), hogy jelentős forrásokat fordítson a felügyeletre, ellenőrzésre, melyek a szabályszegéseket kiszűrik, az utasítások szabotálását büntetik, ugyanis kizárólag ezek ösztönzik a feleket az együttműködésre (Tyler et al., 2007).

A bizalom szerepe az együttműködésben

Ahogy az az előbbiekből is kitűnik, az együttműködést vizsgáló irodalom egyértelműen és egybehangzóan érvel amellett, hogy a bizalomnak kulcsszerepe van az együttműködés elősegítésében (Sitkin–Roth, 1993; Zaheer–McEvily–Perrone, 1998; Entwistle–Martin, 2005; Vangen–Huxham, 2003; Klijn, 2010; Bouckaert, 2012). A bizalom jelentőségének felismerése ellenére a bizalom szerepének értelmezése és eltérő típusai némileg homályosak. Felvetődik a kérdés, hogy miért jó egyáltalán az, ha a felek bíznak egymásban? Ugyanis azzal, hogy az egyik fél jóhiszeműen viszonyul a másikhoz, sebezhetővé válik a másik opportunistaviselkedésével szemben. Tehát a bizalom kétségtelenül kockázatos. Viszont egy olyan komplex és hosszabb távú együttműködésben, ahol lehetetlen minden területet szabályozni, vagy a várható eseményeket pontosan előre jelezni, elengedhetetlen egy minimális bizalom megléte. Amellett, hogy a bizalom az együttműködés egyik feltétele lehet, az együttműködést magát is ösztönzi. Klijn (Klijn, 2010: 313–315) az alábbi pozitív hatásait emelte ki a bizalmon alapuló együttműködésnek:

- Csökkenti a tranzakciós költségeket a részletes szabályozás, formális megállapodások csökkentése és az állandó ellenőrzés mérséklése révén.
- Ösztönzi a felek befektetési hajlandóságát (akár pénzbeli, időbeli, tudásbeli ráfordítást) és növeli az együttműködés stabilitását.
- Stimulálja a tudásmegosztást és a tanulás folyamatát a kölcsönös információáramoltatás révén.
- Elősegítheti a jobb, újszerű megoldások kidolgozását a közös gondolkodás és a megosztott tudás révén.

1. táblázat. Az instrumentális és szociális motiváción alapuló együttműködési rendszerek jellemzőinek összehasonlítása

Az együttműködés folyamatának elemzési dimenziói		„Parancs és ellenőrzés központú modell”	„Bizalom központú modell”
I. Az együttműködés irányítása	<i>Feladatok kijelölése, elosztása, döntések meghozatala</i>	Autokratív struktúra, hierarchikus irányítás. A döntések és feladatok egyoldalú, felülről jövő kijelölése. Parancs, utasítás. A másik fél véleményének figyelmen kívül hagyása.	Kollektív döntéshozatal. A cél egy konszenzus kialakítása, nem pedig koalíciók vagy hatalmi pozícióban lévők térnyerése. Törekvés egymás problémáinak, nézeteinek kölcsönös megértésére. Kölcsönös szándék, hogy a lényeges kérdésekről egyeztessenek.
	<i>Információcsera, kommunikáció</i>	A kommunikáció és az információk megosztása a hierarchikus csatornákra korlátozódik és csak a szükséges mértékig. Nem ösztönöz a tudás és ismeret kölcsönös átadására. Információk vizsgatartása.	A tapasztalatok, tudás, az információ széleskörű, önkéntes, kölcsönös megosztása. Kevésbé formalizált, többcsatornás kommunikáció.
	<i>Döntések elfogadása és betartatása</i>	Szankciók kilátásba helyezése, félelem fenntartása, megtorlás a döntések kikényszerítésének a módja. Auditálás, folyamatos ellenőrzés. A végrehajtás elsősorban a szankciók elkerülése vagy partikuláris érdekek érvényesítése érdekében történik	A felek azonosulnak, egyetértenek a döntésekkel, ezért önként kötelezettséget vállalnak, hogy azokat végrehajtják. Az ellenőrzés és büntetés szerepe háttérbe szorul.
II. Adminisztratív dimenzió		Jogilag részletesen definiált, bürokratikus rendszer. Utasítás – kontroll mechanizmusok, előírások és a standardizáció az elsődleges koordinációs eszköz	Spontán, önkéntes együttműködés. Fontos az azonos etikai, ideológiai, szakmai attitűd, jelkép, ritus a koordinálásban, de a bürokratikus mechanizmusokra is szükség van.
III. Autonómia dimenziója		Szűk körű az alárendelt fél döntési lehetősége. Kötelező együttműködés.	Egyértelműen kifejezett és önkéntes szándék az együttműködésre.
IV. Kölcsönösség dimenziója		A pozícióban lévő fél egyoldalú akaratának érvényre juttatása, önérdek maximalizálása.	Kölcsönös megértés, egymás kölcsönös támogatása. Minden fél számára többlet-nyereség az együttműködés révén.
V. A bizalom dimenziója		A bizalomnak marginális szerepe van az együttműködés összetartásában. Sőt, a felek között a bizalmatlanság a jellemző. A bizalom funkcióját (megbízható magatartás) a szabályozással és ellenőrzéssel pótolják.	A kölcsönös bizalom és a pozitív feltételezés egymás szándékairól elősegíti és stimulálja az együttműködést.

Forrás: Saját összeállítás Thomson és Perry (Thomson–Perry, 2006) multidimenziós analitikus modelljének felhasználásával

Amennyiben egy együttműködésben hiányzik vagy csak marginális a bizalom kohéziós ereje, úgy azt más eszközökkel próbálják pótolni. Ilyen lehet a felek cselekvéseit részletesen szabályozó szerződések, előírások, a folyamatos ellenőrzés és auditálás, a büntetés kilátásba helyezése és a szabályszegések szankcionálása. Ez mindkét fél számára lényeges költséget és jelentős terhelést jelent. Az erőforrások jelentős részét ezek emésztik fel a valódi célra fordítás helyett. Viszont a kockázat továbbra is fennáll, ugyanis egy komplex együttműködés minden területének szabályozása lehetetlen.

Ezek után a későbbi elemzés szempontjából érdemes megvizsgálni, hogy min alapulhat, és ki vagy mi felé irányulhat a bizalom. A bizalom az többé-kevésbé tudatos kalkuláció eredményeként jön létre. A felek pozitív feltételezése valamilyen korábbi tapasztaláson vagy közös értékeken nyugszik. Mivel a vizsgálat a közigazgatási szervezeten belüli együttműködésre fókuszál, ezért indokolt a szervezeten belüli bizalom természetét vizsgálni. Célszerű kiinduló pontnak tűnik a *feladat-specifikus megbízhatóság* ('*task specific reliability*') és a *közös alapértékek találkozására* ('*generalized value congruence*') épülő bizalom megkülönböztetése (Sitkin–Roth, 1993: 368). E szerint a szervezeten belüli bizalom azon a feltételezésen alapszik, hogy elvárható az együttműködő felektől, hogy megbízhatóan elvégzi azt a feladatot, amelyet számukra előírtak („feladat-specifikus megbízhatóság”). Viszont a bizalmat gyengíti, illetve bizalmatlanságot eredményez, ha az együttműködő felek bizonyos kérdésekben vallott nézetei vagy alapértékei nem állnak összhangban a szervezeti kultúrával („közös alapértékek találkozására”). A szervezeten belüli bizalmi kapcsolatok vizsgálatával tovább haladva egy másik, a jelen vizsgálat szempontjából különösen fontos kérdés, hogy kiben vagy miben bízunk. Azaz, a bizalom irányát tekintve megkülönböztethetjük az *interperszonális bizalmat* és az *intézményi bizalmat*. (Sitkin–Roth, 1993: 368) Az „intézmény” iránti bizalom (vö. pl. Boda, 2013: 76–81) a struktúrák, működési folyamatok iránti bizalmat jelenti. Ezek lehetnek olyan formalizált eljárások, amelyek elősegítik a problémamegoldást, a kooperatív döntéshozatalt, javíthatják a felek közötti konfliktuskezelést, és a kiszámíthatóság és egyenlő elbánás révén tisztességes eljárást („*procedural fairness*”) (Tyler, 2007; Luo, 2005) biztosítanak. A szervezeti szabályok és működési folyamatok képesek befolyásolni a szervezethez való hozzáállást (attitűdök, értékek, identitás) és ezáltal az együttműködés minőségét. Az eljárások/folyamatok megítélése mellett az intézmények iránti bizalmat erősíti, ha a másik fél azonosul az intézmény által képviselt értékekkel, eszmékkel, ideológiákkal. A szervezeten belüli bizalom másik formája a „interperszonális bizalom”, amely általában a korábbi interakciók során szerzett tapasztalatokon nyugszik (korábbi személyes tapasztalatok alapján a másik fél megbízhatóan vagy megbízhatatlan módon viselkedett), vagy a társadalmi/demográfiai jellemzőkön alapul (megbízhatónak ítéltető-e meg pl. nem, életkor, családi háttér, iskolázottság alapján). Emellett a közös értékek, egy csoporthoz tartozás, közös világkép szintén megalapozza, elmélyítheti a bizalmat. Az interperszonális bizalom egyik speciális formája a vezetők iránti bizalom (Dirks, 2006). A szervezet működésére, a szervezeten belüli együttműködésre jelentős hatással van, hogy a szervezetben dolgozók bíznak-e a vezetőben (Dirks, 2006; Dirks–Ferrin, 2002). Ugyanis egyes kutatók szerint (pl. Konovsky–Pugh, 1994; Dirks–Ferrin, 2002) a vezető–beosztott kapcsolat túlmutat a formalizált kötelekeken, azaz a beosztottat a munkajogi szerződéses kapcsolaton túl egyéb kötelek is fűzik a vezetőhöz, úgymint a bizalom, lojalitás, a jó szándék és a kölcsönös elköteleződés. A beosztottak vezetővel szembeni bizalma nagyban függ a vezető személyiségétől. A beosztottak következtetéseket vonnak le a vezető jelleméből pl. tisztesség, megbízható, kiszámítható – és ezekhez igazítják viselkedésüket, ezek befolyásolják a munkában való együttműködési készségüket (Dirks–Skarlicki, 2004: 24). A fenti áttekintés alapján a bizalom alapját és irányát tekintve az alábbi kapcsolatok különböztethetők meg (Táblázat 2). Az elemzés során elsősorban ezekre a kategóriákra fókuszálok a szervezeten belüli bizalom természetének vizsgálatánál.

2. táblázat. A szervezeten belüli bizalmi kapcsolatok kategóriáinak rendszerezése

A bizalom alapja	A bizalom iránya	Interperszonális bizalom	Intézményi bizalom
Közös értékekre épülő bizalmi kapcsolat		Itt a felek közötti bizalomnak nem feltétele a korábbi tapasztalás. Abból ered, hogy hasonló nézeteket vallanak, azonos értékrenddel, szociokulturális háttérrel rendelkeznek. Ilyen például az egyetemi alumni szervezetek vagy nemzetiségek kapcsolathálói.	A közös hiedelmeken, értékeken, rítusokon, szimbólumokon, az összetartozás érzésén nyugszik az intézményekbe vetett bizalom. Ilyen például az egyházak, vallási közösségek, szekták, a nemzeti értékeket hangsúlyozó államok.
Racionálisan kalkulált bizalmi kapcsolat		A korábbi interakciók során szerzett tapasztalatokra, társadalmi/demográfiai jellemzőkkel kapcsolatos attitűdökre alapozva az egyén ésszerű mérlegelésének tárgya, hogy a másik fél megbízható-e vagy megbízhatatlan. Ide sorolható a professzionális, feladat-specifikus bizalom.	Az intézmények iránti bizalom itt is főként korábbi tapasztalatokra, ismeretekre épít. Azaz mennyire jellemző az intézményre például a tisztességes eljárás, az átláthatóság, az eredményesség, az elfogulatlanság. Ezen alapul például az állampolgárok bíróságokba, rendőrségbe, közigazgatásba vetett bizalma.

Forrás: Saját összeállítás Sitkin és Roth (Sitkin–Roth, 1993) kategóriái alapján

A kutatás főbb kérdései, elemzési módszerei

Kutatási kérdések

Ahogy arra már a bevezető részben is utaltam, a vizsgálat általános célkitűzése a magyar közigazgatási szervezeteken belüli együttműködés jellemző mintázatainak feltárása. A vizsgálat egy konkrét esetre, a Budapest főváros Kormányhivatalának működésére fókuszál.

A kutatás első célkitűzése a Budapest főváros Kormányhivatalon belüli együttműködés strukturális bemutatása. Azaz, hogy mely területeken és milyen formában (struktúrák, folyamatok) működnek együtt a szervezet tagjai?

A vizsgálat második kérdése az együttműködés hátterében húzódó ösztönzőkre fókuszál. Mi az a kohéziós erő, amely összetartja és működteti az együttműködést? Az együttműködés irodalmában széleskörűen elfogadott állítás, hogy az utasításon, parancson, hierarchikus szabályrendszeren kívül az együttműködés előmozdításában szerepe van bizonyos közösségi értékeknek, mint például a bizalomnak (vö. pl. Bouckaert, 2012; Klijn, 2010; Tyler et. al., 2007; Entwistle–Martin, 2005). Az elemzés a magyar közigazgatás vizsgálatán keresztül kíván hozzájárulni a fenti állítás érvényességének teszteléséhez. Azaz, hogy jelen van-e, illetve egyáltalán szükséges-e a bizalom egy ilyen bürokratikus szervezetrendszerben? És ha igen, akkor kiben vagy miben bíznak az egyének?

A kutatás harmadik célkitűzése a bizalom 'építésével' foglalkozik. Habár az irodalom jelentős figyelmet fordít a bizalom lehetséges forrásaira (közös értékek, azonos háttér, illetve ismétlődő interakciók, tapasztalás), kevés vizsgálat foglalkozik a bizalomépítés empirikus alátámasztásával. Különösen igaz ez a közigazgatást vizsgáló irodalmak terén. Ezért a következő kutatási kérdés célja annak vizsgálata, hogy hogyan épül ki a szervezeten belül az egyének közötti és az intézmény iránti bizalom, illetve mik ennek a gátjai.

Az elemzés végül arra is kísérletet tesz, hogy értékelje a bizalomnak, vagy éppen hiányának (a bizalmatlanságnak) hatását az együttműködés sikerességére. Az irodalomban azt látjuk, hogy a szerzők jelentős plusz előnyöket társítanak a bizalmi alapon működő

együttműködésekhez. A vizsgálat kitér annak tárgyalására, hogy valóban van-e tétje a szervezeten belüli bizalomnak? Megfigyelhető-e a bizalom pozitív, vagy a bizalmatlanság negatív hatása az együttműködés eredményén?

A vizsgálat empirikus bázisa és az alkalmazott módszertan

Adatforrások

Az elemzés az alábbi adatforrásokra, adatokra támaszkodik:

- Normaszövegek (törvények, rendeletek, kormányhatározatok, kormányprogramok) és más hivatalos dokumentumok, munkaanyagok, hivatali jelentések.
- A fővárosi kormányhivatalon belüli együttműködés mintázatainak feltárása érdekében empirikus kutatást is végeztem. Ennek keretében a fővárosi kormányhivatal létrehozását és működését jól ismerő korábbi és jelenlegi vezető köztisztviselőkkel készítettem 15, félig strukturált interjút. Az interjúk két időpontban készültek. A megyei kormányhivatali struktúra kiépítését követően 2012 júniusában és 2014 szeptemberében, amikor már hároméves tapasztalattal rendelkezik a szervezet és annak tagjai. Ez alkalmas a kapcsolatrendszerekben és az attitűdben a rövid távú változások nyomon követésére. Az interjúalanyok között szerepelnek (négy személy) olyanok, akik a központi szakmai irányító szerv élén töltötték be vezető pozíciót a megyei kormányhivatali szervezet létrehozása, az integráció idején (országos hatáskörű ágazati szervek vezetői). Az ő véleményük tükrözi, hogyan élték meg a korábban teljesen független szakigazgatási ágazatok a területi szintű összevonást. A fővárosi kormányhivatal integrált szakigazgatási szervei közül hét vezető került megkérdezésre. A vezetők közül hatan 2010/2011-ben kerültek a szakigazgatási szerv élére, de egy kivétellel mindegyik vezetőnek évtizedes tapasztalata van a szakigazgatási területen és többen alsóbb szintű vezetői feladatokat is elláttak korábban. Azaz, olyan közigazgatási szereplőkről van szó, akik hosszabb időtávon jól ismerik a területet és annak működését, illetve közvetlenül érintettek a fővárosi kormányhivatalon belüli együttműködés létrejöttében és folyamatában. Az interjúk készítése során – a bizalmi légkör megteremtése, megőrzése érdekében – eltekintettem hangfelvétel készítésétől, illetve az interjúalanyok kérésére sem személyük, sem hivataluk, melyekben pozíciót töltenek be, nem kerülnek konkrétan megnevezésre. A későbbiekben a (központi szakmai irányító szerv vezetője (1), (2) ... (4)) vagy (Szakig. szerv vezetője 1, 2, ... 7.) hivatkozással utalok az interjúalanyokra. Az interjúkat rövid, 2-3 oldalas, esetenként szó szerinti idézeteket is tartalmazó emlékeztetőben dokumentáltam. Az interjúanyagok által elmondottak feldolgozása során alapvetően ezekkel az írott forrásokkal dolgoztam.

A Budapest főváros kormányhivatalán belüli szervezeti együttműködés motívumainak vizsgálata

A közigazgatási szervezeten belüli együttműködés bemutatása és elemzése egy esettanulmányon keresztül történik. A szervezeten belüli együttműködés vizsgálata Thomson és Perry (Thomson–Perry, 2006) korábban bemutatott analitikus modelljére épít. A fővárosi kormányhivatalon belüli együttműködés motívumainak feltárásához, a kvalitatív adatok rendszerezéséhez és mélyebb megértéséhez a 'mintához illesztés' ('*pattern matching*') (Yin, 2003; Lange, 2013) módszerét alkalmazom, melynek lényege, hogy a konkrét eset

jellemzőit összevetem az elméletből levezetett különböző együttműködési formák jellemző vonásaival, nevezetesen a „parancs és ellenőrzés”, illetve a „bizalom” központú együttműködési formák sajátosságaival. Az elemzéshez az előző fejezetben bemutatott mátrix nyújt segítséget (Táblázat 1), melynek sorai az analitikus modell egyes dimenziói, oszlopai pedig a versengő együttműködési formák. A cellák tartalmazzák a jellemző mintázatokat. A vizsgálat célja annak megállapítása, hogy a Budapest fővárosi Kormányhivatalon belüli együttműködés melyik elméleti együttműködési formához illeszkedik jobban, melyikkel mutat nagyobb átfedést.

Esettanulmány: A Budapest főváros Kormányhivatalán belüli szervezeti együttműködés

Az elemzés fókuszában a Budapest főváros Kormányhivatalon belüli együttműködés áll. Az eset kiválasztása az alábbiakkal indokolható:

- Először is a megyei kormányhivatali struktúra egyedisége indokolja az elemzést. Az ilyen típusú integrált szervezeti forma sajátos mind a külföldi gyakorlatban, mind pedig a hazai rendszerváltozást követő közigazgatásban.
- Másodsorban, a strukturális átalakítás kiemelkedő jelentőségűnek számít a területi államigazgatás történetében. A megyei és a fővárosi kormányhivatalok kialakítása a 2010–2014 közötti kormányzati ciklus államigazgatási reformjának egyik kiemelkedő súlyú és átfogó eleme, ugyanis a rendszerváltás óta többé-kevésbé változatlan strukturális állapotokat gyökeresen átalakítja a területi szervek integrációja révén (vö. Hajnal–Kovács, 2013).
- Harmadrészt pedig a szervezeti integráció révén létrejövő megyei és fővárosi kormányhivatalon belüli együttműködés láncolatai sokszínű kapcsolati rendszeren nyugszanak. Ezek oka a „kétfejű” (szakmai és politikai) irányítás, a többszintű vezetési és felügyeleti struktúra, a szakigazgatási szervek mellérendelt viszonya, az együttműködés formális és informális szabályainak láncolata, hogy csak néhányat ragadjak ki e heterogén kapcsolathálóból.

Budapest főváros Kormányhivatalának esetleírását két lépésben végzem el: először is átfogó leírást adok a megyei és fővárosi kormányhivatali rendszer kiépüléséről és strukturális jellemzőiről. Második lépésként pedig a kiválasztott fővárosi kormányhivatalon belüli együttműködés dimenzióit írom le és elemzem Thomson és Perry (Thomson–Perry, 2006) korábban részletesen ismertetett multidimenziós analitikus modellje alapján.

A megyei és fővárosi kormányhivatalok kialakítása és strukturális jellemzői

A 2010-ben hatalomra kerülő kormány átfogó közigazgatási reformprogramot hirdetett meg, ami a központi közigazgatás átszervezése mellett a területi közigazgatásra is kiterjedt. A kormányzat a rendszerváltás óta elsőként rendelkezett – a kétharmados parlamenti többség révén – a területi államigazgatás alapvető reformjának keresztülviteléhez szükséges politikai erővel. A reform meghirdetett célja, hogy felszámolja „a rendszerváltás óta kialakult anomáliákat a közigazgatásban” (Virágh, 2012a). A kormányzati indoklás szerint az egyik ilyen anomália az volt, hogy a területi államigazgatási szervek működése részben átláthatatlan költségvetési szerkezetben valósult meg. A másik, hogy a foglalkoz-

tatottak jövedelmi viszonyaiban, juttatási rendszerében indokolatlan különbségek voltak, valamint egyenlenségek az ingatlan-felhasználás, az eszközhasználat, illetve az informatikai ellátottság tekintetében is (Virágh, 2012b).

A területi államigazgatás átalakításának első lépéseként 2010. szeptember 1-jén létrejöttek a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalok. Az új hivataloknak a kormányzat a korábbinál hangsúlyosabb szerepet szánt, mégpedig, hogy „teremts(ék) meg a területi államigazgatás egységes és összehangolt működését” (Szabó, 2011). Az „egységes területi államigazgatás” (Szabó, 2011) kialakításának – de méginkább a központi kontroll kiterjesztésének – következő lépése volt a fővárosi, megyei közigazgatási hivatalok átalakítása fővárosi, megyei kormányhivatalokká 2011. január 1-jével. Kialakításukkal a területi államigazgatás szervezeti integrációjára került sor, ugyanis 13, korábban önállóan működő ágazati dekoncentrált szerv került összevonásra és beolvasztásra. A fővárosi és megyei kormányhivatal irányítása és vezetése egyértelműen erős centrális kontroll alá került, ugyanis a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium közvetlen irányítása alatt állt, valamint a hivatal élére kormány megbízott került, aki szintén politikai kinevezett, többnyire korábbi országgyűlési képviselő. A fővárosi és megyei kormányhivatal szervezete alapvetően két főbb területből épült ki. Az egyik kormány megbízott által közvetlenül vezetett szervezeti egység, a törzshivatal, amely elsősorban a koordinációs és ellenőrzési feladatokért, a funkcionális feladatok ellátásáért (informatikai tevékenység, üzemeltetés, pénzügyi, humán erőforrás, sajtó és kommunikáció), valamint a képzés és a továbbképzés szervezéséért felelt. A másik egység a 13 integrált, ágazati szervet foglalja magában. A területi reform következő lépése 2013. január elsejével a járási (fővárosi körzeti) hivatali rendszer kiépítése volt. A jegyzőkhöz, a polgármesterekhez vagy a helyi önkormányzatok hivatalához (pl. okmányiroda) tartozó államigazgatási feladatok jelentős része 2013-tól átkerült a járási (fővárosi körzeti) hivatalokhoz. A megyei kormányhivataloknak a területi államigazgatásban betöltött szerepük ezzel jelentősen megerősödött.

Az alábbi főbb sajátosságokból egyértelműen levezethető a szervezet szerepének területi szintű dominanciája és a kormányzati befolyás erősödése:

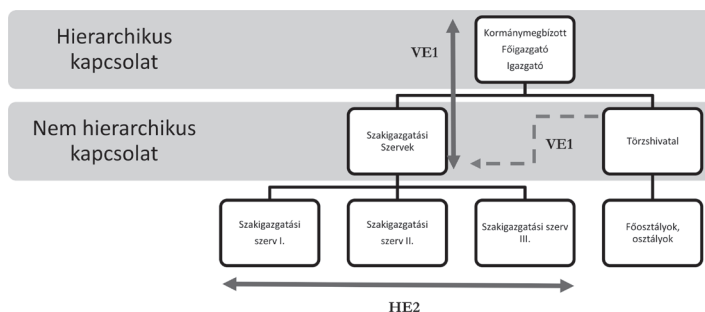
- Az ágazati szervek integrációja révén a szervezet nagysága és hatáskörei megsokszorozódtak.
- A korábban – formálisan legalábbis – tisztán szakmai szervezetnek számító megyei/regionális közigazgatási hivatalokkal szemben a megyei kormányhivataloknál egyértelmű változás, hogy megjelenik a közvetlen és nyílt politikai irányítás, pártpolitikai befolyás. Ez a megyei kormányhivatalok kettős vezetésében mutatkozik meg egyértelműen. A szakmai vezetést a szervezet élén a főigazgató (szakmai elem), míg a politikai irányítást a kormány által kinevezett kormány megbízott látja el.
- A korábban önálló, csak az ágazati országos főhatóságoknak alárendelt területi szakigazgatási szervek is kettős irányítás alá kerültek. Bizonyos irányítási jogköröket – melyek főként a szerv operatív működésével kapcsolatosak – a kormányhivatal törzshivatala, míg a szakmai tevékenységgel összefüggő irányítási jogkört továbbra is az ágazati központi hivatal vezetője gyakorolja.
- Megnőtt a központi kormányzat adminisztratív kontrollja a területi államigazgatás felett. Ennek egyik eszköze lett a megyei kormányhivatalok működése felett felügyeletet gyakorló kormányzati szerv, a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal (korábban a Nemzeti Államigazgatási Központ). Emellett a megyei kormányhivatalok-

nak időszakosan részletes beszámolási kötelezettségük volt a központi kormányzat felé. A központi kontroll növelésének másik eszköze volt, hogy előírták, hogy a központi szakmai irányító hatóságok a funkcionális feladatot érintő kérdésekben (pl. költségvetés, személyi állomány) nem fordulhatnak közvetlenül a megyei kormányhivatalhoz vagy a területi szakigazgatási szerveikhez, hanem a megkeresést a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter útján juttathatták el a megyei kormányhivataloknak. A harmadik eszköz a kontroll erősítésére a személyügyi kérdések befolyásolása volt. A területi szakigazgatási szerv vezetőjét a kormány megbízott nevezhette ki. A központi szakmai irányító szerv vezetője csak egyetértési joggal rendelkezett a döntésnél.

- A megyei kormányhivatalok létrehozásával egységesítették és a törzshivatal révén központosították a funkcionális területeket (személyügyi politika, az informatika, a gazdasági és pénzügyi terület). A törzshivatal lett a felelős a köztisztviselők képzésének-továbbképzésének megszervezéséért is.
- A humánpolitikai döntések területén a kormány megbízott minden egyes személyi kérdésben (szakigazgatási szervek köztisztviselőinek kinevezése, felmentése) vétőjoggal lett felruházva. Bár a szakigazgatási szerv vezetője előterjeszthette a személyi javaslatát, minden esetben a kormány megbízott jóváhagyása szükséges a kinevezéshez. Ahogy arról több szakigazgatási szerv vezetője is beszámolt (Szakig. szerv vezetője 3. és 4.), a kiválasztásnál olykor a szakmai szempontok mellett (vagy helyett) a pártpolitikai szempontok is előtérbe kerültek.

Budapest főváros Kormányhivatalán belüli együttműködés vizsgálata

A Budapest főváros Kormányhivatalon belüli kapcsolatrendszert vizsgálva két irányban jelenik meg az együttműködés szükségessége: egyrészt az egyes integrált szakigazgatási szervek együttműködnek a kormányhivatalt irányító törzshivattal (politikai és szakmai vezetőkkel). Ide tartoznak a kormány megbízott, a főigazgató, az igazgató és a funkcionális területek vezetői. Ez tekinthető az együttműködés **vertikális dimenziójának** (VE1). Másodsorban a **horizontális együttműködés** (HE2) is megjelenik az ágazati szervek között a különböző szakpolitikák végrehajtásának összehangolása és az átfedések csökkentése érdekében. Tehát a különböző integrált szervek is együttműködnek egymással. Az alábbi ábra szemlélteti a szervezeti egységek közötti együttműködés főbb irányait (1. ábra).



1. ábra. A Budapest fővárosi Kormányhivatalon belüli együttműködés irányai

Az együttműködés területeit (VE1 és HE2) az alábbi táblázat foglalja össze.

2. táblázat. A Budapest fővárosi Kormányhivatalon belüli együttműködés területei

Együttműködő felek Forma	VE1: Kormányhivatal vezetése és a szakigazgatási szervek közötti együttműködés	HE2: Integrált szakigazgatási szervek közötti együttműködés
Formális- jogszabályokban lefektetett együttműködés	<ul style="list-style-type: none"> – A szakigazgatási szervek működéséről a kormányhivatal vezetése jelentést kérhet, beszámolósi, információszolgáltatási kötelezettséget írhat elő. – A kormány megbízott belső ellenőrzést rendelhet el a szakigazgatási szerveknél. – A szakigazgatási szerv vezetőjének kinevezéséhez és felmentéséhez a kormány megbízottal előzetesen szükséges egyeztetni és konszenzusra jutni. – A fővárosi kormányhivatal munkavállalóinak kinevezése és felmentése tekintetében a kormány megbízottnak vétőjoga van. – A funkcionális területek ellátását központilag a törzshivatal főosztályai végzik a szakigazgatási szervek számára. Ilyenek a humánpolitikai ügyek; gazdasági és üzemeltetési terület (az eszközbeszerzés, javítások, gépjárműigénylés); pénzügyi terület, informatikai üzemeltetés. – Jogi ügyek – perképviselet: A szakigazgatási szerveket bírósági ügyekben (pl. közigazgatási felülvizsgálati kérelem) a törzshivatal jogi főosztálya képviseli egységesen. – A sajtó- és külső kommunikációt a törzshivatal végzi a szakigazgatási szerveket érintő ügyekben is. 	<ul style="list-style-type: none"> – Hatósági együttműködés (szakhatósági állásfoglalások bekérése, igazolások kiállítása más hatóság eljárásához). – Hatásköri vita rendezése. – Jogszabálytervezetek, koncepciók kialakításánál javaslatok közös kidolgozása.
Informális – jogilag nem szabályozott együttműködés	<ul style="list-style-type: none"> – Kölcsönös tájékoztatás egymás működéséről. – „Lobbizás” forrásokért, támogatásért. – Egyedi hatósági ügyekben a kormány megbízott információt, tájékoztatást kér a szakigazgatási szervek vezetőitől az eljárás menetéről. Kérheti egyes ügyek kiemeltként való kezelését. 	<ul style="list-style-type: none"> – Közös képzések, konferenciák tartása. – Ügyfelek egymáshoz irányítása közös célcsoport esetén (pl. közérdekű munkások, köz munkások átirányítása). – Ügyintézők ügyviteli együttműködése (pl. más formátumban küldjön meg egy dokumentumot, segítségkérés).

A következőekben Thomson és Perry (Thomson–Perry, 2006) multidimenziós analitikus modellje mentén írom le és elemzem az együttműködés jellemzőit a fentebb felsorolt területeken. A leírás és elemzés elsősorban az együttműködésben közvetlenül érintett szakigazgatási szervek vezetőinek véleményére, tapasztalataira épít.

Az együttműködés irányítása

Ebben a dimenzióban a Budapest főváros Kormányhivatalát jellemző együttműködési struktúrákat, döntési mechanizmusokat, hatalommegosztási szabályokat vizsgálom. Ezek segítik elő (1) a feladatok kijelölését, elosztását, a döntések létrejöttét, (2) támogatják a konszenzus kialakítását, információk áramoltatását, megosztását és (3) ellenőrzik a döntések végrehajtását, megállapodások betartását a szervezeten belül.

Feladatok kijelölése, elosztása, döntések meghozatala

Az együttműködés irányítását komplexé teszi, hogy az integrált szakigazgatási szervek kettős vezetés alá tartoznak. Ezzel „...a döntéshozó elképzelése (...) az lehetett, hogy az egyik kézben a szakmai irányítás, másik kézben a funkcionális irányítás összpontosuljon” (*Szakig. szerv vezetője 2.*). Így a szakigazgatási szervek két irányból, a központi irányító főhatóságtól és a kormányhivatal vezetésétől kapják a feladatokat, utasításokat, ellenőrzéseket, amelyek ritkán vannak összhangban egymással. Nehézséget jelent a szakigazgatási szervek vezetői számára, hogy kétfelé kell működésükről jelenteniük. Ahogyan az egyik szakigazgatási szerv vezetője fogalmaz: „meg kell tudni találni az arany középutat” a szakmai irányító és a kormányhivatal vezetése között (*Szakig. szerv vezetője 3.*). A kettős irányítás gyakran az eltérő szakmai, gazdasági és politikai érdekek összeütközéséhez, sőt akár a szakmai szempontok háttérbe szorulásához is vezet. „Komoly probléma a megyékben, hogy a kormányhivatal negatívan befolyásolja a szakmai munkájukat. (...) Más megyékben érzékelhető, hogy a kormányhivatal a szakmai kérdésekbe is belefolyik” (*Szakig. szerv vezetője 3.*). Ezt támasztja alá egy másik interjúalany is: A kettős vezetés miatt „... minden megyében más a (jogalkalmazási) gyakorlat. A szolgáltatásnyújtás színvonala nem egységes, nem valósult meg, ami cél volt. Az, hogy minden területi szerv ugyanazokat a feltételeket kapja” (*Szakig. szerv vezetője 2.*).

Fentiekből úgy tűnik, hogy a szakmai és politikai vezetés között problémás az együttműködés. A lényeges kérdések eldöntésénél gyakran elmarad a tényleges egyeztetés, a döntések hatalmi erővel születnek. Annak a félnek érvényesül az akarata, akinek erősebb a politikai pozíciója. Emellett a gazdasági és szakmai vezetés sincs összhangban. Úgy tűnik, „...hogymindig a funkcionális (kormányhivatal vezetése) mondja meg, hogy mi legyen, mert ott van a pénz. Nem kérdezik meg a szakmai irányítót, csak annyit mondanak, hogy ezt nem lehet így megcsinálni, mert pl. nincs rá pénz” (*Szakig. szerv vezetője 2.*).

Információcsere, kommunikáció

A szervezeten belüli együttműködés szükséges feltétele az információ megosztása, áramoltatása egymás között. Ehhez olyan csatornákat, fórumokat kell biztosítani, ahol a felek kölcsönösen egyeztetni tudnak, a tudásukat megosztják. A szakigazgatási szervek vezetőinek beszámolóiból úgy tűnik, hogy a kettős irányítás a kapcsolattartást is megnehezítette. Ésszerűtlen, bürokratikus elemek nehezítik az információáramoltatást. „Ami az együttműködésben nehézkes, hogy a korábbi egy vezető helyett, lett egy csomó vezetőnk” (*Szakig. szerv vezetője 3.*). Ez ellen a szervezeti egységek a szabályok megkerülésével, 'kijátszásával', negligálásával védekeznek. Ahogyan ezt az egyik vezető is megfogalmazta: „... a gyakorlatban nem az működik, mint ami a jogszabályban le van írva. Nem a Navracsicson és a kormány megbízotton keresztül kommunikálunk. Ez teljesen életszerűtlen lenne. Egyetlen egyszer éltünk ezzel az úttal. Azt is az akkori főigazgató asszony kezdeményezte. Persze, ez állandó jelleggel tarthatatlan volna. Fölösleges köröket jelentene a kapcsolattartásban. Nálunk fel sem merült, hogy a szakmai irányítóval ne közvetlenül kommunikáljunk. Személyesen is ismerjük egymást (...), direktben megküldtük eddig is az anyagokat egymásnak” (*Szakig. szerv vezetője 1.*).

A szakigazgatási szervek vezetői a konfliktusok mérséklése érdekében a belső kommunikáció területén is a már említett „arany középut” megtalálására töreksenek

a szakmai és politikai vezetés között: „A kormányhivatalnak mindenről tudnia kell, de működik, hogy a kormányhivatal értesítésével egy időben közvetlenül kommunikálunk a központi irányító szervvel” (*Szakig. szerv vezetője 2.*).

Habár a vezetők szerint a központi irányító szervekkel való kapcsolattartás észszerűtlenül túlhierarchizált, a kormányhivatalon belüli formális és informális kommunikációs csatornákat kifejezetten pozitívnak értékelik. Az információcsere legfőbb fóruma a kormány megbízotti értekezlet, ahol a kormányhivatal és a funkcionális területek vezetői, a szakigazgatási szervek vezetői számolnak be működésükről. A kormány megbízott például politikai beszámolót tart, hogy milyen kormányhivatalokat érintő kormányzati döntések születtek vagy intézkedések várhatók. A főigazgató és a funkcionális területek vezetői beszámolnak a szervezet működési rendjét, személyügyet, gazdálkodást érintő változásokról. Ahogyan azt szinte minden interjúalany megerősítette, ezek az értekezletek inkább ceremonálisak, viszont az értekezletek utáni közvetlenebb, informális egyeztetéseknek, kapcsolatépítésnek, lobbizásnak kiemelt szerepük van az együttműködésben. „Ugyanis amikor 'Oszolj!' -t mond a kormány megbízott, akkor mindenki dumál mindenkivel, lobbizni lehet. Például itt lehet felvetni, hogy lenne egy rendezvényünk és a főigazgatóhoz is itt lehet odamenni, meghívni, esetleg beszámolni a pályázat eredményéről, támogatást kérni, vagy tájékozódni, hogy mit és hogy lehet majd intézni” (*Szakig. szerv vezetője 2.*).

Úgy tűnik, hogy ez az informális 'fórum' spontán szerveződött, a szervezet tagjainak valós egyeztetések iránti igénye hozta létre. „Ezek az értekezlet utáni informális beszélgetések nem tervezetten, hanem nekünk (szakig. szerv vezetőknél) köszönhetően alakultak ki. Rávetettük magunkat az új felsővezetőkre. Kiscsoportos foglalkozás alakult ki. Ott maradtak a vezetők a helyükön és oda lehetett személyesen hozzájuk menni. Azzal mentünk oda, hogy milyen kérdésekkel fogjuk megkeresni a kabinetet keresztül az egyes vezetőket (...). Vagy egy pályázatunkkal, új kiadványokkal, fontos konferenciával kapcsolatban számoltunk be, kértünk támogatást. Vagy a humánpolitikai vezetővel előzetesen egyeztetünk, arról, hogy a szabályozási kereteken belül hogyan tudunk személyzetet cserélni. Ezek pár szavas beszélgetések, amelyekkel el lehet egy-egy ügyet indítani” (*Szakig. szerv vezetője 7.*).

„...személyesen, négy szemközt (...) került sor legtöbbször a problémák megbeszélésére. A vezetés is igényelte ezeket” (*Szakig. szerv vezetője 3.*).

Emellett „pedig akár e-mailben, akár telefonon is bármikor munkaidőben lehetőség volt a kapcsolattartásra” (*Szakig. szerv vezetője 3.*).

Összességében tehát úgy tűnik, hogy a formalizált, jogilag szabályozott kommunikációs csatornák és az információcsere lassú és plusz hierarchikus szinteket kell észszerűtlenül bejárni. Különösen igaz ez a központi irányító szervvel való kapcsolattartásnál és a funkcionális területeken az eszközigenylésnél vagy a személyügyi kérdésekben. Viszont a gyakorlat szintjén ezek a bürokratikus szabályok fellazulni látszanak, illetve számos olyan informális csatorna alakult ki, ami elősegíti a felek proaktív kommunikációját, lényeges kérdésekről való egyeztetését. Ezek az értekezlet utáni informális megbeszélések hozzájárultak a kölcsönös információ-megosztáshoz, illetve a szervezeten belüli interperszonális kapcsolatok erősödéséhez, különösen a „vezető–beosztott”, azaz a kormány megbízott és szakigazgatási szervek vezetői között.

Döntések elfogadása, betartatása

Egy hierarchikus szervezetben, mint amilyen a Budapest főváros Kormányhivatala, jellemző, hogy a szervezet tagjai a jogszabályok által jól meghatározott módon működnek együtt, elsődlegesen a jogilag definiált normák követése motiválja őket (Bouckaert, 2006). Ami a döntések végrehajtását illeti, kizárólagosan ez a motívum figyelhető meg a szakigazgatási szerveknél is. Ezt támasztják alá az interjúalanyok is:

„Kormánytisztviselők vagyunk, ez a szakmánk. (...) Nem érzem vezérelt abban, hogy együttműködünk. Ez egy racionális alapon nyugvó együttműködés. A mi szervezeti kultúránkba ezt ültettük bele: ha feladat van, azt minél hamarabb végrehajtjuk. Itt csak az utasítás működik” (*Szakig. szerv vezetője 2.*).

„...mi kvázi félkatonai szervezatként működünk, tehát az utasítást, amit adnak nekünk, azt végrehajtjuk. Még akkor is, ha látjuk, hogy nincs értelme. És mostanában nagyon sok mindennek nincs értelme” (*Szakig. szerv vezetője 3.*).

„Az integrációt jogszabályi rendelkezés írta elő. Nekünk az a dolgunk, hogy amit előírnak, azt végrehajtsuk. Annak nem látom értelmét, hogy ellenálljunk, kifogásokat tegyünk, aggályokat emeljünk. Az ember a közigazgatásban érti a feladatot és végrehajtja” (*Szakig. szerv vezetője 5.*).

Ami a végrehajtás ellenőrzését illeti, az együttműködés kezdeti időszakában több szakigazgatási szerv vezetője is beszámolt arról, hogy gyakoriak voltak a belső ellenőrzések, illetve egy esetben tükörreferatúra-rendszert is felállítottak a szakigazgatási szerv működésének folyamatos felügyelete érdekében. A szakigazgatási szervek vezetői ennek okát egyértelműen az integrációt követő „kezdeti bizalmatlan időszak”-ra (*Szakig. szerv vezetője 7.*) vezetik vissza.

„A kormányhivatal létrejötte után azzal kezdtük, hogy minket látogatott meg először a vezetőség. Ez inkább bizalmatlanság jele volt (...) A mi hivatalunknál zajlott le először a belső ellenőrzés is. A kormány megbízott úr terve az volt, hogy tükörreferatúra-rendszert állít fel. Azaz egy szakértőt akart kinevezni, akinek az a feladata, hogy minél többet megtudjon a mi működésünkről, belelásson a szervezetbe és jelentsen a kormány megbízott felé. (...) Igazából az ember úgy érezte, hogy valakit a nyakába akarnak ültetni” (*Szakig. szerv vezetője 3.*).

Adminisztratív dimenzió

Budapest főváros Kormányhivatalán belül az adminisztratív feladatokat a törzshivatal funkcionális főosztályai (pl. Jogi és Perképviselési Főosztály, Koordinációs Főosztály, Humánpolitikai Főosztály, Gazdasági és Üzemeltetési Főosztály, Pénzügyi Főosztály, Szervezési Főosztály) végzik. Ezek főbb feladatai, hogy központilag osszák el a működéshez szükséges erőforrásokat, koordinálják a szervezeti egységek összehangolt külső kommunikációját, összehangolják a köztisztviselők képzését, a rendezvények tartását. A megkérdezett szakigazgatási szervek vezetői egységesen arról számoltak be, hogy a kormányhivatalon belüli együttműködésnek ez a legproblémásabb területe. Ennek oka egyrészt, hogy a működéshez szükséges erőforrások beszerzése újabb bürokratikus lépések beékelődése miatt lelassult: „...bizonyos pénzügyi utalások lassabban mennek, (...) mindennapi problémát jelentett a gépkocsi-igénylés, (...) a kollégák csak sok hónapos késéssel kapták meg az útiköltséget, amit ők előre kifizettek saját zsebükből” (*Szakig. szerv vezetője 1.*).

„Egy-egy eszközbeszerzést sok mindenkinek kell ellenjegyeznie: a gazdálkodásüzemeltetés; területi referens; szakmai referens; osztályvezető; főosztályvezető; közbeszerzés; jogi osztály. Régen a raktárból bekértük, ami kellett. Korábban kiszámítható volt, hogy mikorra kapunk meg valamit. Most egyáltalán nem” (Szakig. szerv vezetője 4.).

„Pizszok lassú minden (...). A működésre vonatkozó feltételek nagyon rosszak” (Szakig. szerv vezetője 2.).

„...a rendszer tele van iszonyatosan felesleges bürokráciával” (Szakig. szerv vezetője 5.).

„Egy szóval tudnám jellemezni a kormányhivalt: LASSÚ. (Szakig. szerv vezetője 6.).

A probléma másik gyökere az állandó forráshiány: „Folyamatos a spórolási szándék. Nehéz vezetőként eldöntenem, hogy milyen érvek alapján osztom el azt a kevés juttatást” (Szakig. szerv vezetője 1.). „Nagy a pénztelenség. (...) A közíg infrastruktúra az egy katasztrófa” (Szakig. szerv vezetője 2.).

Az adminisztratív funkciók problémás működésének harmadik oka pedig a személyzet és a feladatok ésszerűtlen átszervezése, ugyanis „...az integrációval a funkcionális feladatokat ellátó kollégákat áttették a törzshivatalba, viszont ezen feladatok nagy része továbbra is a szakigazgatási szerveknél maradt, mert annyira szakma-specifikus tevékenységről van szó” (Szakig. szerv vezetője 3.).

„Itt a szakigazgatási szerveknél is kell funkcionális kérdésekkel foglalkoznunk (...) viszont nincsen ehhez értő emberünk. De mivel a központon nincsenek is elegendő, illetve bizonyos megrendelésekhez szakmai támogatást is igényelnek, így ezek a feladatok hozzánk kerülnek” (Szakig. szerv vezetője 4.).

„Az informatikus kollégák felett nem én gyakorlom a munkáltatói jogköröket, hanem a törzshivatalhoz tartoznak. A személyes ismeretségnek, a régi együttműködésnek köszönhetően igyekeznek az én kéréseimnek eleget tenni, de nekem közvetlen hatásköröm abban nincsen, hogy utasítsam őket” (Szakig. szerv vezetője 7.).

Úgy tűnik, hogy a funkcionális feladatok ésszerűtlen szervezése és a szűkösen elérhető források vetik vissza leginkább a szervezeten belüli együttműködést. Emellett még a funkcionális területek működését tovább nehezíti, hogy olykor a politikai igények, érdekek kiszolgálása kerül előtérbe a professzionális szempontok helyett. Különösen igaz ez a kommunikáció területén vagy egyes személyügyi kérdésekben:

„A másik terület, amit szintén integráltak, az a sajtó, kommunikáció. Előfordult, (...) hogy kértünk akartuk a törzshivatal kommunikációs osztályán keresztül a sajtóban megjelentek kiigazítását, de az volt a válasz, hogy ezt nem kérhetjük, mert 'jóban vagyunk' az adott újsággal” (Szakig. szerv vezetője 6.).

„Az új kolléga felvételénél a szakmai feltételeken túl vizsgálják, hogy 'megfelelő-e, felvehetjük-e vagy sem. Volt, hogy szerettünk volna valakit egy pozícióba, de a kormányhivatal vezetése nem járult hozzá. (...) Mint később megtudtam, valószínűleg politikai oka lehetett, de nem is indokolták meg, hogy miért nem” (Szakig. szerv vezetője 4.).

A fentiek egyértelműen azt támasztják alá, hogy az adminisztráció szempontjából kizárólagosan a hierarchikus, „parancs és ellenőrzés” típusú mechanizmusoknak van szerepük a szervezetben. Ráadásul ezek nehézkes működésük miatt az együttműködést is gyengítik.

Az autonómia dimenziója

A fővárosi, megyei kormányhivatali struktúra kialakítása, a szervezeti integráció egyáltalán nem volt problémamentes. Egy jó együttműködés kiépítéséhez szükséges lett volna, hogy kölcsönösen egyeztetett, elfogadott döntések mentén történjen a szervezeti átalakítás. A rendelkezésemre álló források alapján azonban úgy tűnik, hogy a kormányhivatali struktúra bevezetésénél az érintett szereplőkkel, szervezetekkel előzetes érdemi egyeztetésre nem, vagy csak ad hoc módon került sor, akkor, amikor már minden lényeges kérdés el volt döntve. Ezt az állítást erősíti meg több interjúalany, akik központi szakmai irányító szervnél vagy az integrált területi szerveknél töltötték be vezető pozíciót a szervezet átalakítása idején.

„(Kérdés:) Mi jellemezte a területi államigazgatási reform körüli egyeztetéseket, vitát?”

„(Válasz1:) A szakigazgatási szervekkel történő előzetes egyeztetés nem volt strukturált. Ad hoc jelleggel összehívták az országos szervek vezetőit, illetve megküldték a megyei kormányhivatalok létrehozásáról szóló anyagokat (döntéseket). Azon szakigazgatási szerveket irányító központi hivatalok vezetőivel került sor részletes egyeztetésre 2012 februárjában, akik 2011-ben nem tettek eleget a kormányzati döntésnek (pl. nem adták át az eszközöket). A kormányzat nem volt nyitott a szakigazgatási szervek vezetőinek írásban vagy szóban tett javaslataira, elzárkóztak a felvetett aggályok, problémák kezelésétől. A legtöbb szerv elmondta, hogy milyen kockázatot jelent a szétdarabolás, de ezt figyelmen kívül hagyták” (*Központi szakmai irányító szerv vezetője (1)*).

„(Válasz2:) Az egyeztetések kezdeti szakaszában (az irányító minisztérium) képviselte a hatóságot. Közvetlenül csak később tudott a hivatal bekapcsolódni a(z) (egyeztetési) folyamatba, amikor már minden kérdést eldöntöttek” (*Központi szakmai irányító szerv vezetője(2)*). (Válasz3:) „A kormányzat nem volt nyitott a szakigazgatási szervek vezetőinek írásban vagy szóban tett javaslataira, elzárkóztak a felvetett aggályok, problémák kezelésétől. A legtöbb szerv elmondta, hogy milyen kockázatot jelent a szétdarabolás, de ezt figyelmen kívül hagyták” (*Központi szakmai irányító szerv vezetője (3)*).

A szervezeti átalakítással kapcsolatos lényeges konceptuális kérdések tehát már előre el voltak döntve. Az érintett szakigazgatási szervek javaslatait, érdekeit nem vették figyelembe.

A szakigazgatási szervek egyéni érdekei, úgy tűnik, hogy a fővárosi kormányhivatal kialakítását követően sem jelentek meg relevánsan az együttműködés folyamatában. Ezzel szemben a központi kormányzati akarat maximálisan érvényesül. Erről tanúskodnak az érintettek beszámolói:

„...Állandó jelentési, beszámolási kötelezettségünk van felfelé (...) és észszerűtlen határidőket szabnak. De a kormányhivatal vezetőinek is meg kell felelni a fentebbi politikai akartnak, elvárásoknak” (*Szakig. szerv vezetője 3.*).

„...nekünk az a dolgunk, hogy amit előírnak, azt végrehajtsuk” (*Szakig. szerv vezetője 6.*).

A fentiekből úgy tűnik, hogy a szakigazgatási szervek vezetőinek együttműködése – különösen az integráció kezdeti szakaszában – szinte kizárólag a hierarchikus rend elfogadásán és az instrumentális stratégiákon alapultak. A szervek együttműködési hajlandóságának okát vizsgálva a „parancs és ellenőrzés” központú megközelítés látszik igazolhatónak. A szakigazgatási szerv vezetőinek egyéni preferenciái, véleményük gyakran fedve marad, vagy ha mégis feltárják azokat, a döntési pozícióban lévők gyakran figyelmen kívül hagyják, esetleg negatívan szankcionálják.

Kölcsönösség dimenziója

A fővárosi kormányhivatalon belül a kölcsönös függőség több irányban is megfigyelhető. Egyrészt az integrált szakigazgatási szervek tevékenysége kölcsönösen függ egymástól, főként a közös ügyfélkör miatt. A szakigazgatási szervek vezetői egységesen sikeresnek és jónak ítélték az egymással való együttműködést. Több jó gyakorlatot, pozitív példát tudtak felsorolni ennek alátámasztására:

„A többi szakigazgatási szervvel nem vetélkedünk egymással. Senkinek nem érdeke, hogy betartsunk a másinak. Közös gondjaik vannak: például, hogy senkinek sincs elég embere és pénze” (*Szakig. szerv vezetője 2.*).

„A szakig szervekkel az együttműködés jól működik. Egy nagyon jól összeszokott kis társaság jött létre” (*Szakig. szerv vezetője 3.*).

Másrészt a szakigazgatási szervek munkájának minősége határozza meg a szervezet, így a vezetők külső (ügyfél oldali) megítélését, ugyanis ők végzik a hatósági feladatokat, az ügyfelek kiszolgálását. Viszont a szakigazgatási szervek működési forrásait a törzshivatal biztosítja, így ők is függenek egymástól. Ennek problémáit az adminisztratív dimenzió nál tárgyaltam. A kormányhivatal vezetésével való együttműködés során szintén fennáll a kölcsönös függőség, viszont a kölcsönös előnyök szerzése már nem ennyire egyértelmű.

Bár egyrészt úgy tűnik, hogy a vezetés részéről megvolt a szándék, hogy a szakigazgatási szervek észszerű igényeinek eleget tegyenek. Az egyik interjúalany ezt így értékeli: „A volt vezetéssel nagyon jó volt a kapcsolatunk, ami nem azt jelentette, hogy mindenre bólogattunk, és hogy ők is mindenre bólogtak, amit mi kértünk, de konszenzusra tudtunk jutni a legtöbb kérdésben és a főosztályok is igyekeztek támogatni minket” (*Szakig. szerv vezetője 3.*). Mégsem lehet egyértelműen arról beszélni, hogy a felek kölcsönösen profitálnak az együttműködésből. A kölcsönösség hiányáról az egyik szakigazgatási szerv vezetője így beszélt: „A felelősség továbbra is megmaradt, ugyanis a működésünk minőségért továbbra is mi felelünk, de a hatáskörök elkerültek. Továbbra is tőlünk kéri számon a szakmai oldalt, de a feltételek nem állnak rendelkezésre” (*Szakig. szerv vezetője 6.*).

Másrészt viszont, mivel nagyon sok kérdés a fentebbi kormányzati szinteken dőlt el, nem is volt lehetősége a kormányhivatal vezetésének a szakigazgatási szervek igényeinek eleget tenni. Ahogyan arról az egyik szakigazgatási szerv vezetője is beszámolt, bár a kormányhivatal vezetése időről időre bekért a szakigazgatási szervek vezetőitől racionalizálási javaslatokat és „a kormányhivatal részéről megvan a jó szándék, hogy ezeket meghallgassák”, de az a tapasztalat, hogy ezek eddig még sosem valósultak meg” (*Szakig. szerv vezetője 2.*).

A bizalom dimenziója

Az alábbiakban a szervezeten belüli bizalmat vizsgálom a korábban ismertetett kategóriák alapján (Táblázat 2). Ami a szakigazgatási szervek intézményhez fűződő bizalmát illeti, már a korábbi interjúidézetek is arról tanúskodtak, hogy a vezetők nem bíznak benne, sőt egyértelműen negatívan ítélik meg a kormányhivatali intézményrendszert. Többen is arról számoltak be, hogy vezetőként gyakran nehéz helyzetbe kerülnek, mert nem jutnak időben a szükséges forrásokhoz, nem kapják meg a működésükhöz szükséges eszközöket, illetve hogy kiszámíthatatlan módon változnak a juttatásokra, ellátásokra vonatkozó szabályok (pl. karácsonyi jutalom). Ezenkívül a funkcionális területek működése a túlzott

bürokrácia miatt lelassult, nem láthatók át az ügymenetek. Ezek egyértelműen az intézmény iránti bizalmatlanságot erősítik. Emellett, maga a „gigantikus” heterogén szervezeti struktúra is megnehezítette a bizalmi légkör kialakulását. A kiterjedt méretű, közel négyezer-ötszáz főt foglalkoztató, és több telephelyen működő fővárosi kormányhivatalban nincs lehetőség olyan szoros személyközi együttműködésre, mint a korábbi, jóval kisebb megyei közigazgatási hivatalokon belül. Ezt erősíti meg az egyik szakigazgatási szerv vezetője is: „Ami a furcsa volt, hogy hirtelen nagyon sok szakigazgatási szerv lett és mindegyik nagyobb volt, mint a miénk. (...) Hirtelen sokan lettünk. Megoszlott a hivatal vezetésének a figyelme. Régebben sokkal szorosabb volt a kapcsolat a hivatali vezetéssel és a funkcionális területekkel. Mi jobban eltávolodtunk a vezetéstől az integráció és a többi szakigazgatási szerv bekerülése miatt” (*Szakig. szerv vezetője 4.*).

Viszont úgy tűnik, hogy még így is van kiemelkedő szerepe az együttműködésben az interperszonális bizalomnak. Sőt, nem csak elősegíti az együttműködést, de egyenesen nélkülözhetetlen egyes ügyek elintézéséhez. „Ahhoz, hogy egyáltalán a hivatali úton és a szabályokban foglalt kommunikációs csatornán eljussanak az általunk elmondottak a vezetéshez, először ki kellett építeni a bizalmat. (...) Előbb a személyes kapcsolatot kellett kiépíteni ahhoz, hogy a hivatali kommunikációs csatornákon keresztül egyáltalán a kapcsolatot tartsák velünk” (*Szakig. szerv vezetője 6.*).

„Az együttműködés területén nagyon nagy szerepe van az informális kapcsolatoknak. Az értekezletnek van egy fegyvermezett kerete, viszont utána informálisabbá válik a légkör, ahol egy személyesebb és bizalmasabb kapcsolat tud kialakulni. Embere válogatja, hogy ezekből a beszélgetésekből milyen viszonyt alakít ki és ezekből mit hoz ki” (*Szakig. szerv vezetője 2.*).

A személyes kapcsolatok erősítését a vezetés tudatosan is ösztönözte például kihegyezett vezetői ülések szervezésével. Ezek „segítették, hogy kialakuljanak az informálisabb kapcsolatok a szakigazgatási szerv vezetői között és a kormányhivatal vezetése irányába is. Ezek jó hangulatúak voltak és sokat jelentettek a társaságnak (vezetőknek). A kormányhivatal vezetése nagy hangsúlyt fektetett, hogy összekovácsolja a társaságot” (*Szakig. szerv vezetője 3.*).

A bizalom kiépülésében fontos szerepet játszott az idő. Több szakigazgatási szerv vezetője is arról számolt be, hogy kezdetben nehézkes volt az együttműködés az új vezetéssel és a többi szervvel, aminek fő oka az „idegen” emberek és a „bizonytalan” helyzet volt, ami bizalmatlanságot eredményezett: „Csak ámultunk és bámultunk azon, hogy az egyes szakigazgatási területek hogyan működnek, mivel foglalkoznak. Végigszenvedtük ezt az időszakot. Jött nekem az oltóanyagokkal, más meg azzal, hogy mit méregetnek... nagyon furcsa helyzet volt. Nehéz volt vezetőként átlátni az összes területet. Volt egy erős bizonytalanság és bizalmatlanság is egymás felé” (*Szakig. szerv vezetője 7.*).

Ez a bizalmatlan légkör az idő elteltével, egymás kölcsönös megismerésével csökkent, illetve megszűnt. „A vezetéssel nagyon jó viszonyban lettünk a végére, de meg kellett küzdenem a bizalomért. (...) Ez körülbelül egy másfél éves folyamat volt” (*Szakig. szerv vezetője 3.*).

„Úgy indult, hogy kezdetben napi jelentéseket kellett írunk, aztán már csak heti szinten kérte a kormány megbízott ezeket. Valahogy sikerült bebizonyítani, hogy nem csalunk, lopunk. Aminek fontos szerepe volt, az az idő. Mostanra már nem is kötelező, de mi csináljuk” (*Szakig. szerv vezetője 7.*).

Az idő mellett fontos kiemelni még a szakmai felkészültség, a professzionalitás szerepét is a bizalom kialakulásában. Az együttműködés szempontjából az interjúalanyok fontosnak ítélték azt, hogy mennyire tartják a kormány megbízott és a szakigazgatási szerv vezetői egymást kölcsönösen tisztességesnek, megbízhatónak, szakmailag jól felkészültnek. Az együttműködés kezdeti időszakát jellemző állandó monitoringozás, belső ellenőrzések, referatúra-rendszer kiépítésre tett kísérletek akkor szűntek meg, amikor a vezetés meggyőződött a szakigazgatási szerv vezetőinek szakmai felkészültségéről. Arról, hogy elvárható az együttműködő felektől, hogy megbízhatóan elvégzik azt a feladatot, amit számukra előírtak.

„Egy idő elteltével viszont a vezetés részéről kialakult irányomban egy maximális bizalom, megismertük egymást a kormányhivatal vezetésével. (...) Voltak próbálkozások, hogy valakit nevezzenek ki, aki a munkámról referáljon. Ezek a kezdeti ellenőrzések engem rendkívüli felkészültnek ítélték meg (...), maximálisan elismerték a munkámat (...). Ennek köszönhető, hogy több területen plusz jogosítványokat kaptam” (*Szakig. szerv vezetője 3.*).

„(...) egy idő elteltével kellemes volt az együttműködés, mert a kormány megbízott úr nagyon bízott bennem. (...) A kormány megbízott úr látta, hogy átlátom a területet. Nagyon sokat találkoztunk, mindig visszajeleztem, megoldásokat javasoltam és ennek folyamán kialakult a bizalom” (*Szakig. szerv vezetője 5.*).

„Nagyon nagy bizalmatlanság volt (a kezdeti időszakban). Mindenki között: A törzshivatal és a szakigazgatási szervek között és a szakigazgatási szervek vezetői között egyaránt. Ez a kezdeti, egymás iránti bizalmatlan időszak kb. 5 hónapig tartott. Belső ellenőrzést is kaptunk. (...) Közben itt folyt rendesen a munka. A vezetés látta, hogy milyen jó dolgokat csináltunk, tudják, hogy mivel foglalkozunk, így kialakult egy bizalom irányunkba” (*Szakig. szerv vezetője 7.*).

Viszont úgy tűnik, hogy a közös identitás, az 'egy csapathoz tartozás' érzése is erősíti a szervezeten belüli együttműködést. Ahogy az egyik szakigazgatási szerv vezetője is megfogalmazta: „inkább a kormányhivatalokhoz tartoznak a szervek, sem mint a szakmai irányítóhoz. (...) Könnyebb azonosulni egy olyan hellyel, ami ott van az ember életében, körülveszi őt” (*Szakig. szerv vezetője 2.*). Az összetartozás erősítéséhez nagyban hozzájárult a vezető, azaz a kormány megbízott beosztottakhoz viszonyulása, magatartása. „Ha kiállunk a kormányhivatalunkért, akkor ők is kiállnak mellettünk. Olykor a saját szakmai vezetésünkkel szemben is. (...) Viszont a kormány megbízott is mindig megvédett minket kifelé. Azt képviselte, hogy »ők az én embereim«. Mögöttünk álltak, megvédett minket minden helyzetben” (*Szakig. szerv vezetője 2.*). A vezetőbe vetett bizalom mellett úgy tűnik, hogy a közös identitás kiépülésében szintén meghatározó szerepe van annak, hogy a felek azonos problémákkal küzdenek (forráshiány, túlbürokratizált folyamatok, észszerőtlen és tömeges beszámoló és jelentési kötelezettségek). „Senkinek nem érdeke hogy betartson a másinak. Közös gondjaink vannak. Például, hogy senkinek sincs elég embere, pénze” (*Szakig. szerv vezetője 2.*). Sokkal inkább összekovácsoló erő ez, mint a közös célok vagy a közös küldetés, ami csak marginálisan vagy egyáltalán nem jelent meg az interjúalanyok válaszaiban. Ezt támasztja alá, ahogyan az egyik interjúalany erről beszélt: „Egy hajóban evezünk és ez tudatosult a kollégáknál. (...) Együtt végigszenvedtük ezt a három és fél évet, és ez összetart minket” (*Szakig. szerv vezetője 7.*).

A fentiek alapján úgy tűnik, hogy Budapest főváros Kormányhivatalán belül az értelmetlenül bürokratikus intézményrendszer a bizalmatlanság fő forrása. Az együttműködést egyértelműen az interperszonális kapcsolatok segítik, így különösen fontos szerepe van a vezető és beosztott közötti bizalmi kapcsolatnak. Sőt a szakigazgatási szerv vezetői sokkal inkább bíznak az egyes személyekben, mint magában az intézményrendszerben, így a bizalmi kapcsolatok kvázi helyettesítik az egyes, rosszul működő vagy hiányzó intézményesült struktúrákat. Az interperszonális bizalom kiépítésében fontos szerepe van az ismétlődő interakcióknak (idő), a professzionalitásnak és a közös identitásnak.

A fenti elemzést áttekintve úgy tűnik, hogy a szervezeten belüli együttműködés nem írható le kizárólagosan instrumentális stratégián alapuló „parancs és ellenőrzés központú” vagy szociális értékeken nyugvó „bizalom központú” modellként. A valóságban az együttműködések láncolata egy nagyon színes és vegyes mintázatú képet mutat (Táblázat 4.).

4. táblázat. Az együttműködés jellemző mintázatainak azonosítása Budapest főváros Kormányhivatalában

Az együttműködés folyamatának elemzési dimenziói		„Parancs és ellenőrzés központú modell”	„Bizalom központú modell”
I. Az együttműködés irányítása	Feladatok kijelölése, elosztása, döntések meghozatala	Igen	Nem
	Információcsere, kommunikáció	Részben (központi irányító hatósággal való kapcsolattartás)	Részben (értekezletek utáni informális egyeztetések)
	Döntések elfogadása és betartatása	Igen	Nem
II. Adminisztratív dimenzió		Igen	Nem
III. Autonómia dimenziója		Igen	Nem
IV. Kölcsönösség dimenziója		Részben (a hivatal vezetése részéről van rá hajlandóság, de a legtöbb döntés 'fentebb' születik)	Részben (a horizontális együttműködésekben)
V. A bizalom dimenziója		Részben (intézményi bizalom)	Részben (interperszonális bizalom)

Az elemzés végkövetkeztetései

A fenti elemzés áttekintést adott a Budapest főváros Kormányhivatal szervezetén belüli együttműködésről. A strukturális vizsgálat tükrében megállapítható, hogy az integráció révén egy heterogén, sokszínű kapcsolathálóval átszőtt szervezet jött létre. Széles azoknak a területeknek a köre, amelyek akár vertikális, akár horizontális szintű együttműködést igényelnek. Az integrált szervezetek sokfélesége, az irányítás megkettőződése, a közvetlen politikai befolyás megjelenése miatt a szervezetben az együttműködő felek különböző, olykor egymásnak ellentétes érdekeket képviselnek. Ebből eredően a szervezeti együttműködésben benne rejlik az eltérő ágazati, gazdasági, politikai célok összeütközéséből fakadó konfliktus. Gyakran a politikai érdekek vagy a gazdasági szempontok ('spórolás') felülírják a szakmai érveket (pl. köztisztviselők kiválasztása, kinevezése; a hivatal

külső kommunikációja, sajtó-megjelenés; források biztosítása területén). Emellett a problémák másik forrása a túlhierarchizált intézményrendszerből ered. A szervezeti működés szinte minden területén megjelentek a folyamatokat lassító bürokratikus szabályok, az értelmetlen plusz szinteket beépítő eljárások. Ezek nehezítik az eszközbeszerzést, humán-erőforrás-gazdálkodást, belső és külső kommunikációt, illetve ez által magát a szakmai feladatok ellátását is. Az együttműködés keretét kijelölő formális szabályok és struktúrák mellett, sőt részben azok nehézkes működésének hatására, kiépültek az együttműködés informális, jogilag nem szabályozott csatornái. Ezek egyrészt az értelmetlen és betart-hatatlan szabályok kikerülését (lásd. irányító hatósággal való kapcsolattartás), másrészt az együttműködés struktúráinak pótlását szolgálják (értekezlet utáni egyeztetések). Ez a megállapítás összhangban van a korábbi kutatások eredményeivel (Besley és Coate, 1998, Davis, 1999), amelyek megállapították, hogy ott, ahol rosszul működnek vagy teljesen hiányoznak a formális intézmények, gyakran ezeket informális intézményekkel, személyes kapcsolatokkal, szabályokat helyettesítő vagy kikerülő folyamatokkal pótolják. Úgy tűnik, hogy a Budapest főváros Kormányhivatalán belüli együttműködést is inkább az interperszonális kapcsolatok, a szervezeten belüli „összekacsintások”, a mindenki által értelmetlennek tartott szabályok megkerülése feletti „szemhunyas” viszi előre.

A vizsgálat második kérdése az együttműködést összetartó, ösztönző jellemzőkre fókuszált. Azaz, hogy az uralkodó tudományos nézetekkel összhangban, kimutatható-e az instrumentális motivációkon kívül a „bizalom” szerepe is a hivatalon belüli együttműködés előmozdításában. Az empirikus adatok elemzésből kitűnik, hogy az együttműködés hátterében elsősorban a „parancs és ellenőrzés” központú motívumok állnak. Azaz, a szakigazgatási szervek vezetői jellemzően a szabályok követése, az előírásoknak, utasításoknak való megfelelés, és ezáltal a szankciók elkerülése, vagy saját céljaik elérése érdekében működnek együtt. Az integráció kezdeti időszakában a „nekünk az a dolgunk, hogy amit előírnak, azt végrehajtsuk” morál jellemezte kizárólagosan a szervek együttműködését. Az integráció kezdeti időszakában egyértelműen a bizalmatlanság volt a jellemző mind az intézménystruktúra, mind pedig egymás személye iránt. Ezt a bizalmatlan légkört alapozta meg az a mód, ahogy maga a szervezeti integráció lezajlott, azaz hogy a szakigazgatási szervek már kész jogszabályt kaptak, amit kérdés nélkül végre kellett hajtaniuk. Nem könnyítette meg a (személyek közti) bizalom kiépülését az sem, hogy egy gigantikus szervezet jött létre, ahol a tizenhárom eltérő ágazatnak és az új vezetésnek hosszú hónapokba telt megismernie egymást. Sőt, maga a túlhierarchizált intézményrendszer később is a bizalmatlanság egyik oka maradt. Azonban később, az integrációt követő fél év elteltével jól kivehetően megjelenik az instrumentális motivációk mellett más értékek szerepe is az együttműködésben. Ilyen például a szakmai teljesítmény, megbízhatóság, tisztességes magatartás vagy a közös identitás. Ezek, úgy tűnik, hogy kiegészítik, sőt néhol pótolják az instrumentális ösztönzők szerepét. Ezek a személyes kapcsolatokon alapuló értékek tekinthetők a szervezeten belüli interperszonális bizalom legfőbb forrásainak.

A kutatás harmadik célkitűzéséhez kapcsolódóan sikerült az elemzés során azonosítani és empirikus adatokkal is alátámasztani azokat a tényezőket, amelyek leginkább befolyásolhatták a bizalom kiépülését a szervezetben. Az interjúalanyok beszámolóiból négy visszatérően megjelenő, markánsan kivehető tényező szerepe azonosítható. Ezek:

- az „idő” szerepe a bizalom kiépülésénél, a személyes interakciók ismétlődésének jelentősége („racionálisan kalkulált interperszonális bizalom”)

- a szakmai felkészültség, hozzáértés, azaz mindkét fél meggyőződött arról, hogy elvárható a másik részéről, hogy hozzáértéssel, megbízhatóan végezze feladatát („feladat-specifikus megbízhatóság”);
- a közös identitás, ’egy csapathoz tartozás’ érzése („közös értékekre épülő interperszonális bizalom”), amelynek kiépülésében elsődleges szerepet játszott a vezető személye és viselkedése („kiállt”, „megvédte” a szervezet tagjait, akár kifelé is)
- a közös célok mint a bizalom forrása és az együttműködés motorja csak marginálisan jelenik meg. Ehelyett a közös problémák, az állandó, mindenhol megjelenő nehézségek (pl. forráshiány, bürokrácia) sokkal inkább összetartó erő a szakigazgatási szervek között.

A fentiek alapján a bizalom irányát tekintve egyértelműen megállapítható, hogy az interperszonális kapcsolatoknak, a szakigazgatási szervek vezetői közötti ismertségnek, a kormány megbízottba vetett bizalomnak van kizárólagos szerepe. Az intézményrendszer – túlhierarchizált, kiszámíthatatlan eljárások, ad hoc módon változó juttatási rendszer, lassú, a működést hátráltató észszerűtlen bürokrácia – egyértelműen az együttműködést hátráltató tényező, sőt a bizalmatlanság forrása Budapest főváros Kormányhivatalán belül is.

Az elemzés végső célja, hogy az értékelje a bizalomnak, illetve a bizalmatlanságnak a hatását az együttműködés sikerességére. Bár széleskörűen dokumentált kvantitatív adatok nem állnak rendelkezésre az együttműködés eredményességének részletes elemzéséhez, mégis az interjúkból egyértelműen kitűnik egy elmozdulás az együttműködés minőségét illetően. Ez a fordulópont pedig az integrációt követő fél évre tehető, amikor is kialakult már egyfajta bizalmi kapcsolat a szervezet tagjai között. A változást a felek egymás iránt tett kölcsönös gesztusai jelzik:

- az állandó kontrollt jelentő tükörreferatúra-rendszer és az gyakori belső ellenőrzések megszüntetése;
- a szakigazgatási szervek vezetői jogköreinek bővítése, ezáltal mozgásterük növelése (pl. beszerzések ellenjegyzése terén);
- a heti jelentéstételi kötelezettség megszüntetése;
- a szakigazgatási szervek vezetői rendszeresen beszámolnak az egység munkájáról a vezetés felé, bár arra nem kötelezettek;
- informális kommunikációs csatornák kiépülése, amely megkönnyíti a kölcsönös információ-megosztást
- a szakigazgatási szervek között új típusú, nem kötelezően előírt együttműködések megjelenése.

Azaz, a fentiekből úgy tűnik, hogy az interperszonális kapcsolat kiépülése, megerősödése révén szükségtelessé váltak egyes kontrollmechanizmusok. Ezek mind a vezetőség, mind a beosztottak oldalán jelentős forrás-megtakarítást eredményeztek. Ugyanis az időt, munkaerő-kapacitást, amit a folyamatos ellenőrzésre, beosztottak elszámoltatására fordított a vezetőség, vagy éppen az ellenőrzésből fakadó adatszolgáltatására, vagy a kontroll elhárítására, kijátszására tettek a beosztottak, a szervezeti célok megvalósítására fordíthatják. Másrészt, a bizalom kiépülésével az együttműködők közötti interakciók gyakorisága, az információáramlás minősége és az önkéntes tudásmegosztás is nőtt. Ezek elősegítik, hogy az izolált egyéni érdekérvényesítés helyett a kölcsönösség, egymás segítése, illetve a szervezeti célok megvalósítása kerüljenek előtérbe.

Irodalomjegyzék

- BODA Zs. (2013): *Legitimitás, bizalom, együttműködés: kollektív cselekvés a politikában*, Budapest, Argumentum–MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet, 76–81.
- BURGESS, A.–PROPPER, C.–WILSON, D. (2002): *Does performance monitoring work? A Review of the evidence from the UK Public sector, excluding healthcare*, CMPO Working Paper No. 02/49, CMPO, University of Bristol.
- BURGESS, S.–METCALFE, P. (1999): *The use of incentive schemes in the Public and Private sectors: Evidence from British Establishments*, CMPO Working Paper 99(015).
- BURGESS, S.–RATTO, M. (2003): *The role of incentives in the Public Sector: Issues and Evidence*. CMPO Working Paper 03/071, CMPO, University of Bristol.
- CHRISTENSEN, T.–LÆGREID, P. (2007): *The Challenge of Coordination in Central Government Organizations: The Norwegian Case*, (working paper) https://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/2434/N05-07_Christensen_Laegreid.pdf?sequence=1 Letöltve: 2013.08.01.
- CHRISTENSEN, T.–P. LÆGREID (2012): *Welfare reform and «wicked issues» – from coupling to de-coupling? SOG Conference*, Melbourne, Australia 27–29. January 2012. <https://bora.uib.no/handle/1956/6005>. Letöltve: 2012. 11.22.
- DIRKS, K. T. –SKARLICKI, D. (2004): *Trust in leaders: existing research and emerging issues*, in KRAMER, R and COOK, K. (eds): *Trust and distrust in organizations: Dilemmas and approaches*, New York, Russell Sage Foundation, 21–40.
- DIRKS, K. T. (2006): *Three Fundamental Questions Regarding Trust in Leaders*, in R. BACHMANN és A. ZAHEER (eds.): *Handbook of Trust Research*, Cheltenham, Edward Elgar, 15–28.
- DIRKS, K. T.–FERRIN, D. L. (2002): *Trust in Leadership: Meta-Analytic Findings and Implications for Research and Practice*, *Journal of Applied Psychology* 87(4): 611–628.
- DOBÁK és társai (2008): *Szervezeti formák és vezetés*, Budapest, Akadémiai Kiadó.
- ENTWISTLE, T.–MARTIN, S. (2005): *From competition to collaboration in public service delivery: a new agenda for research*, *Public Administration*, 83(1): 233–242.
- FELS, A. (2008): *Preface*, in O'FLYNN, J., WANNA, J. (eds.): *Collaborative Governance: A New Era of Public Policy in Australia?*, Australian and New Zealand School of Government and ANU E-Press, Canberra, 3–12.
- GELLÉN, M. (2013): *Does Centralization Serve Efficiency?: De-agencification in Hungary*, *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* 5(2): 67–87.
- GULATI, R.–WOHLGEZOGEN, F.–ZHELYAZKOV, P. (2012): *The Two Facets of Collaboration: Cooperation and Coordination in Strategic Alliances*, *Academy of Management Annals* 6 (2012): 531–583.
- HAJNAL, Gy.–CSENGÖDI, S. (2014): *When Crisis Hits Superman: Change and Stability of Political Control and Politicization in Hungary*, *Administrative Culture* 15(1): 39–57
- HAJNAL, Gy.–KOVÁCS, É. (2013): *Coordination at the middle: Reforms of the county level state administration in Hungary (1990–2012)*, EGPA, Annual Conference, Edinburgh, UK, 11–13 September 2013.
- KHANDWALLA, P. (1977): *The Design of Organizations*, New York, Harcourt Brace Jovanovich.

- KLIJN, E. H. (2010): *Trust in governance networks*, in S. P. OSBORNE (ed.): *The new public Governance; emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, London, Routledge, 303–321.
- KONOVSKY, M. A.–PUGH, D. S. (1994): *Citizenship behaviour and social exchange*, *Academy of Management Journal* 1994(37): 656–669.
- Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (2011): „Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program” <http://magyaryprogram.kormany.hu/admin/download/8/34/40000/Magyary-Kozigazgatas-fejlesztési-Program.pdf> Letöltve: 2013. 07.11.
- LANGE, M. (2013): *Comparative-Historical Methods*, SAGE.
- LEWIS, J. D.–WEIGERT, A. J. (1985): *Trust as Social Reality*, *Sociai Forces*, 63(4): 967–985.
- LUO, Y. D. (2005): *How important are shared perceptions of procedural justice in cooperative alliances?* *Academy of Management Journal*, 48(4): 695–709.
- MINTZBERG, H. (1980): *Structure in 5'S: A Synthesis of the research on organizational design*, *Management Science* 26(3): 322–341. (Print), 1526-5501 (Online) <http://luci.ics.uci.edu/websiteContent/weAreLuci/biographies/faculty/djp3/LocalCopy/2630506.pdf> Letöltve: 2014. 02.03.
- MINTZBERG, H. (2003a): *Five Ps for Strategy*, in MINTZBERG és társai: *The Strategy Process: Concepts, Contexts, Cases*, (4th Edition), New Jersey, Prentice-Hall.
- MINTZBERG, H. (2003b): *Organizations*, in MINTZBERG et. al., *The Strategy Process: Concepts, Contexts, Cases*, (4th Edition), New Jersey, Prentice-Hall.
- NAGIN, D. (1998): *Criminal Deterrence at the Outset of the Twenty-First Century*, in M. TONRY (ed.): *Crime and Justice: A Review of Research*, Chicago, Univ. of Chicago Press.
- NAGIN, D. és PATERNOSTER, R. (1991): *The Preventive Effects of the Perceived Risk of Arrest*, *Criminology* 29: 561–585.
- O'FLYNN, J. (2008): *Elusive appeal or aspirational ideal? The rhetoric and reality of the 'collaborative turn' in public policy*, in O'FLYNN, J.–WANNA, J. (eds.): *Collaborative Governance: A New Era of Public Policy in Australia?* Australian and New Zealand School of Government and ANU E-Press, Canberra, 181–196.
- RANJAY, G.–WOHLGEZOGEN, F.–ZHELYAZKOV, P. (2012): *The Two Facets of Collaboration: Cooperation and Coordination in Strategic Alliances*, *Academy of Management Annals* 6 (2012): 531–583.
- SHERGOLD, P. (2008): *Governing through collaboration*, in O'FLYNN, J.–WANNA, J. (eds.) *Collaborative Governance: A New Era of Public Policy in Australia?* Australian and New Zealand School of Government and ANU E-Press, Canberra, 13–22.
- SZABÓ E. (2011): *A kormányprogram végrehajtásának aktuális helyzete és a várható alakulása*, in XIX. Országos Jegyző-Közigazgatási Konferencia, Keszthely, 2011. szeptember 14–16. <http://www.kozszov.org.hu/index.php/konferenciak?start=6> Letöltve: 2014. 03. 01.
- THOMSON, A.–PERRY, J. (2006): *Collaboration processes: Inside the Black boks*, *Public Administration Review* 2006 (66): 2–32.
- TYLER, T. et. al. (2007): *Armed, and Dangerous (?): Motivating Rule Adherence Among Agents of Social Control*, *Law & Society Review*, 41(2): 457–492.
- TYLER, T. R. (2010): *Why People Cooperate: The Role of Social Motivations*, Princeton University Press, Princeton, Oxford.

- VANGEN, S.–HUXHAM, C. (2003): *Nurturing Collaborative Relations. Building Trust in Interorganizational Collaboration*. The Journal of Applied Behavioral Science, 39(1): 5–31.
- VIGODA, E. (2002): *From responsiveness to collaboration: governance, citizens, and the next generation of public administration*, Public Administration Review 62(5): 527–540.
- Virág, R. (2012a): Személyes interjú, 2012. 05. 09.
- Virág, R. (2012b): *Interjú*, Jogi Fórum, 2012.02.10. <http://www.jogiforum.hu/interju/92>
Letöltve: 2013. 07.01.
- WANNA, J. (2008): *Collaborative government: meanings, dimensions, drivers and outcomes*, in O'FLYNN, J. és WANNA, J. (eds.) *Collaborative Governance: A New Era of Public Policy in Australia?* Australian and New Zealand School of Government and ANU E-Press, Canberra, pp.3–12.
- YIN, R. K. (2003): *Case study research. Design and methods*, (3rd ed.), Thousand Oaks CA, Sage.
- ZAHEER, A.–McEVILY, B.–PERRONE, V. (1998): *Does Trust Matter? Exploring the Effects of Interorganizational and Interpersonal Trust on Performance*, Organization Science 9(2): 141–159.

Kincs, ami nincs?

Bizalom intézmények között: a médiahatóság esete

Bevezetés

Lehet-e a bizalomnak bármilyen szerepe az intézmények közötti együttműködésben? És fordítva: a bizalom hiánya okozhat-e zavart a kooperációban? Változtat-e valamit egy közintézmény működéséből leszűrt jó vagy rossz tapasztalat két intézmény együttműködésén? Különösképpen fontos lehet annak körüljárása, hogy a szabályozói, felügyeleti vagy ellenőrzési feladatokat ellátó közintézmények és azok intézményi stakeholderei közötti kapcsolatban van-e értelme bizalomról beszélni. A tanulmány háttéréül szolgáló feltáró kutatás célja, hogy megindítson egy közös gondolkodást arról, érdemes-e kutatói figyelmet fordítani a (köz)intézmények közötti bizalomról. Ennek érdekében adatgyűjtést végeztem a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanács és intézményi partnerei körében.

A Médiatanácsra vetett pillantás legfontosabb indoka a szabályozási és az intézményi változás gyors és gyökeres mivolta volt. A médiapolitikai porondon viszonylag rövid idő alatt új szereplők és új játékszabályok jelentek meg, de vajon a régiek miként fogadták azokat? Fenntartással, elutasítással, bizalmatlansággal vagy beletörődéssel, pragmatikusan, esetleg támogatóan, együttműködően és bizalommal? Jobban megy-e a kooperáció két olyan intézmény között, ahol van egy bizalmi légkör? És fordítva: a meginduló együttműködés változtat-e valamit a kezdeti idegenkedésen?

Ilyen és ehhez hasonló kérdések még az intézményi bizalom nemzetközi szakirodalmában is igen ritkák. A bizalomvizsgálatok klasszikusai és kutatási agendát meghatározó munkái a bizalmat alapvetően egyének között vagy egyének és intézmények viszonyában gondolják el. Ismereteim szerint mindössze Geert Bouckaert (Bouckaert, 2012) tett komolyabb lépéseket a közintézmények közötti bizalom modellezésére. Elméleti kerete azonban túlságosan is homályos ahhoz, hogy rigorózus empirikus kutatást építsünk rá, ezért jelen tanulmánnyal ambicióm nem lehet más, mint egyfajta feltáró munka elvégzése. A feltáró kutatás hasznos egy olyan helyzetben, amikor még nem tudható biztosan, milyen alapon és módon lehetne elindulni egy új terület feltérképezésében (vö. Babbie 2007: 87–89). A célom tehát valamiféle ablaknyitás, pontosabban annak meghatározása, hogy szükséges-e további kutatási erőfeszítéseket folytatni az intézmények, különösen a közintézmények közötti bizalom alapos dokumentálására és konceptualizálásra. Számot

kell vetni azonban a feltáró jellegű munkák korlátaival: feltárás esetében aligha beszélhetünk szigorú értelemben vett eredményekről, az információk sokkal inkább tájékoztató jellegűek, legjobb esetben figyelemfelkeltők, gondolatébresztők. A Médiatanács esetfeltejtésében segítségül hívom az *Intézményi bizalom és közpolitikai eredményesség Magyarországon* című kutatás által felvázolt teoretikus keretet. Azt feltételezem, hogy a Médiatanács iránt ellenszenvvel viseltetők bizalmatlanságát – többek között – két forrás táplálja. Az egyik az új intézmény céljainak megkérdőjelezése, a másik pedig az intézményi eljárások méltánytalannak értékelése. És fordítva: a Médiatanácsot elfogadók bizalmát a célokkal és az eljárásokkal kapcsolatos egyetértés építi. A feltárás során arra törekszem, hogy az ellenzők és az elfogadók vélekedéseit összevessem ezekkel a feltételezésekkel.

Noha az *Intézményi bizalom és közpolitikai eredményesség Magyarországon* című kutatás modellje (lásd e könyv Bevezetőjét) hangsúlyozza a bizalom és bizalmatlanság intézményi eredményességre gyakorolt hatását, a Médiatanáccsal kapcsolatos elemzés nem tárgyalja az attitűdök és az intézményi outcome közötti összefüggéseket. Ebben az esetben ugyanis nincsenek előre rögzített – mind a szakma, mind a Médiatanács konszenzusát bíró – mutatók, amelyhez viszonyítva mérhetővé tehetnénk az intézmény teljesítményét, s kimutathatnánk romlását vagy javulását. A Médiatanács munkáját kedvezőnek vagy károsnak tartó értékelések a bizalmi/bizalmatlansági attitűd részét képezik, így itt értelmetlen lenne valamiféle oksági kapcsolatot keresni a bizalom és az eredményesség között. A Médiatanácsra vonatkozó vizsgálat tehát nem járja végig az elméleti keret teljes útját, viszont jó alapot biztosít a bizalom–együttműködés, illetve a bizalmatlanság–elutasítás kölcsönhatásait tárgyaló rész teherbíró képességének megállapítására, és a Médiatanáccsal kapcsolatos sajtó- és reklámszakmai kommunikáció megértésére.

S végül a szöveg felépítéséről: először az eset kontextusát, majd a feltárás módszerét tárgyalom. Azután az adatok alapján kirajzolódó mintázatokat veszem sorra úgy, hogy az analízis az eredmények viszonylag részletes leírásán nyugodjék. A tanulmányt pedig egy rövid összegzés zárja.

A feltárás tárgya, fókusza és lépései

2010 nyarán a Fidesz kétharmados parlamenti támogatás birtokában nekilátott a média-szabályozás radikális átalakításának. A jogszabályi környezet és a médiapiac ellenőrzését ellátó szervezeti struktúra megváltozott: hatályon kívül helyezték az 1986-ból és 1996-ból származó korábbi szabályozást, illetve megszűnt az 1997 óta működő Országos Rádió és Televízió Testület, s a média területének legfontosabb hatósági feladatait a Médiatanács néven felállított új egység vette át. Az új irányt heves vita fogadta. A Médiatanács sajtófelügyelettel kapcsolatos jogkörét, a tanácsstagok jelölésének és választásának menetét nemcsak a parlamenti ellenzék, hanem újságírók, lapkiadók, szakmai- és jogvédő szervezetek, alkotmányjogászok és médiakutatók is élesen kritizálták. Nem csituló támadások közepette a Médiatanács 2010. október 11-én megkezdte működését, s bár Koltay András tanácsstag bizalmat kért az új intézménynek,¹ a Médiatanács a későbbiekben sem volt

¹ KOLTAY András: *Válasz Polyák Gábor nyílt levelére*, jogiforum.hu, 2010. december 22.

képes kiegyensúlyozott képet kialakítani magáról. Tevékenységének megítélésében egymásnak teljesen ellentmondó értékelések születtek; míg a sajtószakma egy csoportja szerint működése tisztességtelen,² kudarcos³ és alkotmányellenes,⁴ mások támogatásukról biztosítják és elégedettségüket fejezik ki.⁵ Látható, hogy az új médiatörvények, s benne a Médiatanács a sajtószakma egy része számára teljesen elfogadhatatlan. Míg a kormánypárt, a Médiatanács tagjai, illetve a szakma másik része a kritikák túlnyomó többségét elutasítja, és kiáll az új szisztéma mellett (vö. Bayer 2011, Polyák–Majtényi 2011, Koltay–Nyakas 2012, Szabó 2014).

Mindezek figyelembevételével dolgoztam ki a feltárás fő kérdéseit, melyek így hangoznak:

Látható-e bármiféle nyoma annak, hogy a sajtó- és reklámszakma a Médiatanácshoz való viszonya alapján bizalmat és bizalmatlanságot mutató körökre osztható?

Látható-e bármiféle nyoma annak, hogy a Médiatanácsot támogatók bizalmát a célokkal történő egyetértésük, illetve a méltányos intézményi működés percepciója táplálja?

Látható-e bármiféle nyoma annak, hogy a Médiatanáccsal szemben bizalmatlan szervezetek elsősorban az intézmény céljait és működésének méltányosságát vitatják?

A válaszokhoz kétlépcsős adatgyűjtésre⁶ támaszkodva igyekeztem közelebb jutni: először áttekintettem a magyar újságíró szervezetek honlapját, s kulcsszavas keresés után a 2010. június 11. és 2013. január 31. között megjelentetett, a Médiatanácsra vonatkozó álláspontjukat tartalmazó kommunikációs egységeket rögzítettem. A Médiatanács céljait, jogkörét, tagjainak megválasztási módját és lépéseit elfogadhatatlannak tartó intézményeket bizalmatlan stakeholderként kategorizáltam. Bizalmat mutató stakeholdernek pedig azokat minősítettem, akik nyilvánosan kiálltak a Médiatanács mellett és/vagy közreműködnek a Médiatanács jogalkalmazó tevékenységének, vagyis a társszabályozás⁷ rendszerének megvalósításában. Az adatgyűjtés első fázisának összefoglalását az 1. és 2. számú táblázat tartalmazza.⁸

Az adatgyűjtés következő fázisában arról gyűjtöttem információkat, hogy az általam besorolt sajtószakmai szervezetek a Médiatanácshoz fűződő viszonyukat elbeszélik-e a bizalom vagy a bizalmatlanság fogalmaival. Különösképpen kíváncsi voltam, hogy vajon támogatásukat vagy egyet nem értésüket összefüggésbe hozzák-e a Médiatanács céljával és eljárásainak minőségével. Mindezek kitapogatására 2013 tavaszán hét strukturált, egyenként 45-60 perc hosszúságú szakértői interjút bonyolítottam le.

² *Eltérő hullámhosszon*, nepszava.hu, 2012. augusztus 17.

³ *Kudarc – a médiatörvények alkalmazásának tapasztalatai*, mertek.hvg.hu, 2012. november 25.

⁴ *Küldj slamet az AB-nak*, atlatzsooktatás.cink.hu, 2013. július 5.

⁵ „Ahol a szabadság a rend” című konferencia. Szervező: Magyar Elektronikus Újságírók Szövetsége, időpont: 2011. március 15. Helyszín: Budapest, Uránia mozi.

⁶ Az adatgyűjtésben Zentai Lili segédkezett. Munkáját ezúton köszönöm!

⁷ A Médiatanács a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény alapján önszabályozó szakmai szervezetekkel közigazgatási szerződést köthet, amely alapján a szakmai szervezet által javasolt és a Médiatanács által elfogadott etikai kódex, illetve előzetes és kiegészítő konfliktusrendezési mechanizmusok a hivatalos médiaigazgatás részévé válnak. A Médiatanács tehát bizonyos ügyekben hatósági feladatokat enged át a szakmai szervezetnek, s anyagi támogatást is biztosít ehhez, ám fenntartja a folyamatos ellenőrzés jogát és a meghozott döntéseket felülrőlhatja.

⁸ A Független Újságírók Szövetsége és a Protestáns Újságírók Szövetsége által fenntartott honlapokon nem találtunk Médiatanácsra vonatkozó bejegyzést.

1. számú táblázat. A szervezetek honlapján feltüntetett álláspontok alapján a Médiatanácsot támogató sajtószakmai stakeholderek

Bizalmat mutató stakeholder									
Társasabályozásban részt vesz					Társasabályozásban nem vesz részt				
Szervezet	Médiatanács céljának, létrejöttének, jogkörének, működésének említése			Forrás	Szervezet	Médiatanács céljának, létrejöttének, jogkörének, működésének említése			Forrás
	Pozitív (db)	Semleges (db)	Negatív (db)			Pozitív (db)	Semleges (db)	Negatív (db)	
Magyarországi Tartalomszolgáltatók Egyesülete (MTE)	3	4	0	mtc.blog.hu	Magyar Elektronikus Újságírók Szövetsége (MEUSZ) ⁹	3	0	0	meusz.hu
Önszabályozó Reklámtestület (ÖRT)	1	1	0	ort.hu					
Magyar Lapkiadók Egyesülete (MLE)	0	3	0	mle.org.hu	Magyar Katolikus Újságírók Szövetsége (MAKUSZ) ¹⁰	1	1	0	makusz.hu
Magyar Elektronikus Műsorszolgáltatók Egyesülete (MEME)	2	1	0	meminfo.hu					

2. számú táblázat. A szervezetek honlapján feltüntetett álláspontok alapján a Médiatanácsot nem támogató sajtószakmai stakeholderek.

Bizalmatlan stakeholder						
Szervezet	Médiatanács céljának, létrejöttének, jogkörének, működésének említése			Forrás		
	Pozitív (db)	Semleges (db)	Negatív (db)	Pozitív (db)	Semleges (db)	Negatív (db)
Magyar Újságírók Országos Szövetsége (MÚOSZ)	0	3	14			muosz.hu
Főszerkesztők Fóruma	0	0	4			foszerkesztokforum.org
Tiszta Kezek Mozgalom	0	0	1			ehsegyszrajk.blog.hu

⁹ Gazsó L. Ferenc a MEUSZ elnöke és az MTVA vezérigazgató-helyettese volt az adatfelvétel időpontjában.

¹⁰ Gebauer Szabolcs a MAKUSZ főtáskára és a Duna Televízió Zrt. Kulturális és Filmműsorok Főszerkesztőségének producer-szerkesztője volt az adatfelvétel időpontjában.

Az interjúalanyok kiválasztása az alábbi logikát követte. Mivel az *Intézményi bizalom és közpolitikai eredményesség Magyarországon* című kutatási projekt teoretikus keretében a részvétel a bizalom megerteremtésének, illetve fenntartásának kulcsa, először a médiaigazgatásban társszabályozási szerződéssel közreműködő szervezetek képviselőit kerestem meg. Esetükben megpróbáltam kitapogatni, hogy részvételükben a bizalom milyen szerepet játszik. A társszabályozásban nem érintett sajtószakmai szervezetek közül a Médiatanácsot intenzíven és erőteljesen kritizáló Magyar Újságírók Országos Szövetségét, illetve a társszabályozást ellenző Főszerkesztők Fórumát vontam be a feltárásba. A Médiatanács mellett kiállókat a Magyar Katolikus Újságírók Szövetsége képviselte. Az interjúk részleteit a 3. számú táblázat foglalja össze.

3. táblázat. A kutatáshoz készült interjúk

Sajtószakmai szervezetek képviselőjével lebonyolított interjúk adatai.¹¹

Időpont	Szervezet	Interjúalany
2013. március 12.	Magyar Újságírók Országos Szövetsége	Enyedi Nagy Mihály
2013. március 21.	Magyar Katolikus Újságírók Országos Szövetsége	Szikora József
2013. március 27.	Magyarországi Tartalomszolgáltatók Egyesülete	Gerényi Gábor
2013. március 28.	Főszerkesztők Fóruma	Weyer Balázs
2013. április 23.	Önszabályzó Reklámtestület	Fazekas Ildikó
2013. április 25.	Magyar Lapkiadók Egyesülete	Kovács Tibor
2013. június 24.	Magyar Elektronikus Műsorszolgáltatók Egyesülete	Kovács Krisztián

Eredmények

Az interjúalanyok megerősítették, hogy a Médiatanács, és tágabb értelemben az új magyar médiaszabályozás megosztotta a hazai sajtó- és reklámszakmát. Ennek okairól különböző vélekedéseket tártak elénk: a bizalmat és a bizalmatlanságot pártpolitikai szimpátiával, etikai kérdésekkel, illetve a hatósági tartalomszabályozás gyakorlatában szerzett tapasztalatokkal is összekötötték.

A Magyar Újságírók Országos Szövetségének (MÚOSZ, a Magyar Katolikus Újságírók Szövetségének (MAKÚSZ) és a Magyarországi Tartalomszolgáltatók Egyesületének (MTE) képviselőivel történt beszélgetés során világossá vált, hogy az újságíró szervezetek egymást politikai szempontok alapján is megkülönböztetik. Míg a Médiatanácsot elfogadhatatlannak tartó MÚOSZ elnökségi tagja (Enyedi Nagy Mihály) a támogatók újságírói hitvallását kérdőjelezte meg, s viselkedésüket a Fidesz iránti lojalitásukkal magyarázta, addig Szikora József (MAKÚSZ) és Gergényi Gábor (MTE) a MÚOSZ bizalmatlanságának egyik tényezőjeként a jobboldali politikusokkal és politikával szembeni averzióját tartotta. Ám a politikai szimpátiát pozitíve egyik interjúalany sem említette: a

¹¹ Ezúton köszönöm az interjúalanyok szíves közreműködését. A feltárás során interjút folytattam Koltay Andrásal, a Médiatanács tanácsnokával. A vizsgálat fókuszát azonban a feltárás későbbi fázisában szűkítenem kellett, így az interjú tanulságait jelen tanulmányba nem tudtam beépíteni. Köszönöm Koltay Andrásnak, hogy rendelkezésre állt.

bizalom tényezőjeként a jogalkotókkal nyíltan vállalt politikai közösséget senki sem vállalta. A katolikus újságírókat tömörítő szervezet elnöke, Szikora József tett ugyan utalást a MAKÚSZ és az Orbán-kormány alapértékei közötti hasonlóságra, de ezt nem azonosította a Médiatanács automatikus és feltétlen támogatásával. A bizalmatlanság és a politikai antipátia összefüggései esetünkben tehát a másakra szervezet véleményére, illetve viselkedésének meghatározó elemére vonatkozó percepcióként mutatkoztak, saját attitűdre adott magyarázatként az interjúalanyok ezt az aspektust nem fogadták el. A Reklámtestület és az Elektronikus Műsorszolgáltatók képviselői a hatósági tartalomszabályozás keretei közé újonnan bevont sajtószakmai körök felől érezték az erős bizalmatlanságot. Való igaz, a hatósági tartalomszabályozás a sajtószakma egy része – nyomtatott és online médiatemékek munkatársai – számára újdonság volt. Míg 2010 előtt az Országos Rádió és Televízió Testület csak az elektronikus média felett gyakorolt felügyeletet, addig 2010 után megeremtődött a lehetőség arra, hogy a Médiatanács a nyomtatott sajtó és az internetes médiumok tartalmait vizsgálja. Mivel a sajtószakmai szervezetek politikai szimpátiáról – önbevallás híján – nincs elérhető információ, a feltárásban a hatósági tartalomszabályozással együtt élő és mindezt újonnan elfogadni kényszerülő stakeholderek közötti különbségekre koncentráltam. Nézzük először a jogszabályi hatókörbe újonnan bevont újságírókat tömörítő szervezetek álláspontját a Médiatanács céljairól és működéséről!

Bizalom és bizalmatlanság a hatósági tartalomszabályozás hatókörébe újonnan bevont stakeholderek esetében

A vizsgálat előzetes fázisában bizalmatlanként kategorizált Magyar Újságírók Országos Szövetségének elnökségi tagja, Enyedi Nagy Mihály az interjú során megerősítette, hogy a nyomtatott sajtóra vonatkozó jogszabályi kiterjesztést a MÚOSZ a kezdetektől ellenezte. A tagság bizalmatlanságát növelte, hogy az új magyar médiaszabályozás kialakításakor a jogalkotók nem vonták be őket az egyeztetésbe, véleményüket figyelmen kívül hagyták, kritikai észrevételeikre nem reagáltak. A legnagyobb létszámú (közel 6000 tag) és legrégebben működő (1945 óta) médiaszervezet¹² mellőzését az újságírók elleni hadüzenetnek tekintették. A tanácsnokok jelölésének és megválasztásának módját a MÚOSZ a demokratikus játékszabályok egyértelmű megsértésének tartotta. 2010-ben a kormánypárt ugyanis szakított a Médiatanács elődjének, az Országos Rádió és Televízió Testület összeállításában alkalmazott paritásos elvvel: a Médiatanács tagjává az országgyűlés csak a Fidesz által támogatott szakértőket választotta meg.

A MÚOSZ az új szabályozás szubsztantív és eljárási részét egyaránt ellenezte, a lépések mögött pedig a jogalkotó cenzori szándékait, a kormánnyal szemben kritikus hangok elhallgattatásának vágyát, illetve a kormányközeli üzletemberek által tulajdonolt média-birodalmak érdekeit védő ambíciókat láttak. Ezen az attitűdön a Médiatanács működése nem változtatott, sőt Enyedi Nagy Mihály elmondása szerint elsősorban a Klubrádió frekvenciapályázatával kapcsolatos történések bizonyosságot szolgáltatottak eredeti sejtéseik helyességére.¹³ A MÚOSZ és a Médiatanács között nincs szakmai, csak hatósági kom-

¹² Bemutatkozik a Magyar Újságírók Országos Szövetsége. Forrás: muosz.hu. Letöltés időpontja: 2013. november 17.

munikáció. A bizalmatlanság tehát a Médiatanács működése során szerzett tapasztalatok alapján tovább mélyült.

Az írott sajtót is képviselő Magyar Katolikus Újságírók Szövetségének elnöke is tapasztalt fenntartást, az „ismeretlentől való félelmet”¹⁴ a napi és hetilapok szerkesztőségében dolgozó kollégái részéről. Ám ezt felülírta a kritikusokkal szembeni averzió; a katolikus újságírók ugyanis egyetértettek az Orbán-kormány érvelésével, mely a hatalmat veszített baloldali politikusok és a pozíciót veszett baloldali értelmiségiek szövetségeként értelmezte a médiatörvényt ellenzők lépéseit. A tagságnak a Médiatanácsot támadó külföld felé orientálódó kommunikációs stratégiája sem tetszett. Így tehát az ellenzők személyét, illetve a választott stratégiát illető elutasítás képes volt a kezdeti bizonytalan attitűdöt a Médiatanács iránti támogatássá fordítani. Ráadásul, a MAKÚSZ nem talált kivetnivalót a Médiatörvény tartalomszabályozást indokoló gondolatmenetében sem. Elfogadta, hogy a nyomtatott sajtóra kiterjesztett felügyelet a gyermekek védelme, a személyiségi jogok és a közösségi értékek tiszteletben tartására motiválja. A Médiatanács céljai tehát a katolikus újságírókat tömörítő szervezett előtt teljesen legitimek voltak. Ami pedig az eljárási szempontokat illeti; a MAKÚSZ-nak nincs hivatalos álláspontja, amely a Médiatanács működését értékelné. Nem tévedünk nagyot, ha a hallgatást ebben az esetben elfogadásként értékeljük. Főleg annak tükrében, hogy a szövetség honlapján rendre feltűnnek a Médiatanács hírei, s a Hivatal szóvivői közleményei. Az interjúalany (Szikora József, elnök) személyes véleménye szerint az évek során a Médiatanácsnak sikerült kialakítania egy elfogadható és világos döntéshozatali rendszert, amelyen egyetlen foltként a Klubrádió esetét említette.

A Magyar Lapkiadók Egyesületének tagságára a hatósági tartalomszabályozás 2010 előtt nem vonatkozott. A Kovács Tibor elnökkel felvett interjú során bebizonyosodott, hogy a lapkiadók túlnyomó többsége egyáltalán nem örült a kiterjesztésnek, új jogi környezet kialakítását, a szakmai egyeztetés hiányát, és a Médiatanács jelölésének módját pedig kifejezetten sérelmesnek tartották. 2012 szeptemberében mégis aláírták a társzabályozási szerződést. Ahhoz, hogy ez lehetségessé váljék a Médiatanács kapcsolatfelvételi szándékának jelzése után, több mint egyéves tárgyalási folyamatnak kellett lezajlania. A lapkiadók körében ugyanis komoly vita alakult ki nemcsak a társzabályozási szerződés részleteiről, hanem a Médiatanáccsal való együttműködésről. A tagság végül egyfajta stratégiai megfontolásból mégis a részvétel mellett döntött, de ragaszkodtak az „opt-out” klauzulához, amely lehetővé tette a tagok önkéntes kimaradását. A szerződéssel tehát elismerték az új médiajogi környezet szigorú kiadói felelősségekre vonatkozó megállapításait (melyet sokan elfogadhatatlannak tartottak az MLE belső fórumain), de esélyt kaptak arra is, hogy a vitás kérdéseket az Egyesület saját berkein belül rendezze.

A főként interneten aktív tartalomszolgáltatást végző cégeket (köztük az Index.hu és az Origo Zrt.-t, illetve a Mandiner.hu Kft.-t) tömörítő Magyarországi Tartalomszolgáltatók Egyesületének helyzete teljesen ellentmond annak a feltételezésnek, hogy a tartalomszabályozásba 2010 után bevont szakmai csoportok körében általános lett volna a bizalmatlanság. Az Egyesület közleményeinek és a feltárás során folytatott interjúknak elhangzott-

¹³ A Klubrádió és a Médiatanács között kialakult hosszas jogvita részleteiről: <https://www.mediapiac.com/mediapiac/A-Klubradioe-a-95-3-MHz/19254>

¹⁴ Idézet az interjúalanytól.

tak alapján állítható, hogy az MTE számos javaslata beépült a médiaszabályozásba: az egyesület pedig különösen nagy szerepet játszott a társszabályozás kereteinek kialakításában.¹⁵ Noha nem minden részlettel értettek egyet, a számukra fontos elemeket az egyeztetés során maradéktalanul érvényesíteni tudták. Az MTE tehát azon kevés szervezethez tartozott, amelyik az új jogszabályi és szervezeti környezet kialakításában folyamatosan részt vett, majd pedig 2011 júniusában elsőként kötött a Médiatanáccsal társszabályozási szerződést.

A feltárás arra irányítja a figyelmet, hogy a hatósági tartalomszabályozásban való korábbi tapasztalat hiánya csak részben vezet bizalmatlansághoz. Ráadásul – ahogyan az a Magyar Lapkiadók Egyesületénél látható, a bizalmatlanság nem konstans tényező: a bizalom felépíthető, a kommunikáció megkezdésével van esély a kapcsolatok javítására. Azonban az rejtve maradt, hogy hol van a bizalmatlanságnak az a pontja, ahol már a rendelkezésre álló szabályok és személyek változása nélkül a folyamat megfordíthatatlan. Erős a gyanúm, hogy a MÚOSZ helyzete már ebben az irreverzibilis tartományban van.

Bizalom és bizalmatlanság a hatósági tartalomszabályozásban a 2010 előtt is érintett stakeholderek esetében

A hatósági tartalomszabályozás gyakorlata az Önszabályozó Reklámtestület (ÖRT) és a Magyar Elektronikus Műsorszolgáltatók Egyesületének (MEME) tagságában a 2010 előtti időszakból is ismert volt. Tehát a tartalmakra vonatkozó állami előírások legitimitását interjúalanyaim nem vitatták. Az új szabályzás kialakításakor a jogalkotó mindkét szervezettel konzultációt folytatott. S annak ellenére, hogy az állami szankció súlya megnőtt, a reklámozás szabályai sok tekintetben lazultak a korábbi időszakhoz képest: a termékelhelyezés köre bővült, lehetővé váltak az osztott képernyős reklámok, s új törvény a reklámidő kérdését is rugalmasabban kezelte.¹⁶ A leginkább érintett szakmai körök szemében tehát a 2010. év általánosságban enyhébb szabályokat, folyamatos monitorozást és a szabálysértést szigorúbban büntető rendszert hozott. Ebből igazán sérelmes az utóbbi, vagyis a szankcionálás volt, amelyet éppen a társszabályozás finomított azzal, hogy a szakmai szervezetek számára lehetővé tette a szabálysértések belső elrendezését.

Mindezek után nem volt meglepő, hogy az interjúalanyok a Médiatanácshoz való viszonyukban nem a bizalmi, hanem a racionális önértékkövetés szempontjait hangsúlyozták. A társszabályozásban való részvételüket a megemelt büntetési tételek és a szabályszegő magatartás lebukásának magas kockázata legalább annyira (vagy talán jobban) magyarázza, mint a Médiatanács iránt érzett bizalom. A Médiatanács létrejöttét megelőző tagjelölési és választási procedúrát határozottan a politika mezejébe tolták, a Klubrádió frekvenciapályázatával kapcsolatos történetekről pedig nem alakítottak ki hivatalos álláspontot.

A Főszerkesztők Fórumának tagsága vegyes képet mutat: egy részük a hatósági tartalomszabályozást jól ismerő rádiós–televíziós (Vicsek Ferenc, Mucsányi Mariann, Kot-

¹⁵ *Médiatörvény: relax, és gondoljuk végig*, gg.blog.hu, 2011. január 13.

¹⁶ Lásd: 2010. évi CLXXXV. törvény a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról. Második Rész. I. fejezet 30–36. §.

roczó Róbert), de akad köztük online és nyomtatott sajtóban dolgozó (Borókai Gábor, Mészáros Zsófi, Gál Gyula) is. A feltárás első fázisában gyűjtött adatok alapján bizalmatlan stakeholderként tekintettem a Főszerkesztők Fórumára, amit a Médiatanáccsal szemben megfogalmazott kritikáira és a társszabályozásban való együttműködésből való kimaradásukkal magyaráztunk. Ám az interjú során Weyer Balázs (elnök) egy ennél árnyaltabb viszonyt vázolt fel, amelyben megfér a szakmai alapon megfogalmazott egyet nem értés a Médiatanáccsal fenntartott folyamatos kommunikációval. A tagság a hatósági tartalomszabályozás elvét határozottan elutasítja, hiszen az önszabályozó modell pártján áll, következésképpen a társszabályozásban való részvételt sem ambicionálták.

A Főszerkesztők Fóruma tehát jogilag kívül áll a médiaszabályozást megvalósítók körén, mégsem mondhatjuk, hogy a MÚOSZ-éhoz hasonló ellenséges viszonyban állna a Médiatanáccsal. A tanácsnokok által szervezett szakmai napok, konferenciák, rendezvények állandó résztvevője, Weyer Balázs pedig a Médiatanács által kiírt, az online médiát célzó pályázatok bírálóbizottságának¹⁷ tagja. A Főszerkesztők Fórumát tehát egyfajta távolságtartó attitűd jellemzi, ami vitatja ugyan a jelenlegi médiaszabályozások jó néhány szubsztantív elemét, részt venni sem kíván benne, de hajlandó szóba állni a fennálló rendszer működtetőivel, és nem érez közösséget a MÚOSZ képviselte ellenállókkal.

Bizalom, bizalmatlanság vagy valami egyéb?

A szervezeteik holnapján elérhetővé tett és az interjúk során gyűjtött információk alapján kísérletet teszek a feltárás kérdéseinek megválaszolására.

Az első kérdésre – *látható-e bármi nyoma annak, hogy a sajtó- és reklámszakma a Médiatanáchoz való viszonya alapján bizalmat és bizalmatlanságot mutató körökre osztható?* – egy óvatos igennel válaszolok. Az óvatosság okát több tényező adja. A feltárás egyrészt abba az irányba mutat, hogy különösen az újságírókat a Médiatanács céljának, létrejöttének, jogkörének és működésének értékelése valóban megosztotta. Másrészt azonban az interjúk rámutattak, hogy az *Intézményi bizalom és a közpolitikai eredményesség Magyarországon* című kutatás modelljében felkinált bizalom–bizalmatlanság kategóriái nem szükségszerűen esnek egybe a vizsgálat alanyainak értelmezéseivel.

Hadd világítsam meg ezt egy példával! Noha a sajtószakmai szervezetek nyilvános viselkedése – célokkal történő egyetértés kinyilvánítása, részvétel a médiafelügyelet rendszerében – bizonyosság a bizalom meglétére, az Önszabályozó Reklámtestület és a Magyar Elektronikus Műsorszolgáltatók Egyesülete nem ismerte el a bizalom magyarázó erejét. Utóbbiak képviselői sokkal inkább a szankcionálás (erős monitoring, magas büntetési tételek) és a jutalmazás (enyhébb jogszabályok, közreműködés lehetősége a jogszabálysértések feltárásában) mechanizmusaira hivatkozva beszélték el álláspontjukat. És fordítva: a modellünk szerint erős bizalmatlanságot mutató Magyar Újságírók Országos Szövetségének elnökségi tagja végső soron visszaütötte a bizalmatlan jelzőt, amely szerinte elkendőzi, relativizálja a MÚOSZ Médiatanáccsal szemben megfogalmazott kritikai észrevételeinek súlyát.

¹⁷ A Médiatanács 1096/2013. (VII. 3.) számú döntése A NEUMANNJÁNOS2013 pályázati eljárás bírálóbizottsági tagjainak megválasztásáról.

Mégsem mondhatjuk, hogy teljesen elhibázott esetválasztás történt. A Magyarországi Tartalomszolgáltatók helyzete jól illusztrálja, hogy a jogszabályi keretek meghatározásában való részvétel az intézmény céljaival történő egyetértéshez, a méltányos eljárás kialakítása pedig a rendszer működtetéséhez járul hozzá. Hasonlóképp: az együttműködés bizalomépítő kapacitását szemlélteti a Lapkiadók Egyesületének példája, itt a kezdeti erős bizalmatlanságot a társszabályozásban történő közreműködés oldotta.

A feltárás második és harmadik kérdésének – *látható-e bármi nyoma annak, hogy a Médiatanácsot támogatók bizalmát a célokkal történő egyetértésük, illetve a méltányos intézményi működés percepciója táplálja?*, illetve látható-e bármi nyoma annak, hogy a Médiatanáccsal szemben bizalmatlan szervezetek elsősorban az intézmény céljait és működésének méltányosságát vitatják? – megválaszolásakor is körültekintően kell eljárni. A feltárás során megszerzett információk alapján elmondható, hogy a célokkal történő egyetértés és a méltányosság percepciója igen erősen összefonódik a jogszabályi keretek kialakításában és annak megvalósításában való közreműködéssel. A tapasztalat, hogy a konzultáció során javaslatok megjelentek a végleges törvényszövegben, nagyban erősítette a jogszabályok alapján életre hívott intézmény céljainak elfogadását, méltányosságának elismerését, továbbá a médiafelügyelet lebonyolításában történő közreműködés valószínűségét.

A szakmai szervezetek egy részének (például a Magyarországi Tartalomszolgáltatók Egyesületének) pozíciója tehát minden további nélkül elgondolható a bizalom, részvétel, méltányosság, legitimáció, együttműködés fogalmi körén belül. Egy másik rész pozícióját azonban a szankcióktól való félelem jobban magyarázza. Az Önszabályozó Reklámtevékenységénél világosan látható, hogy a társszabályozásban való közreműködést elsősorban a büntetés elkerülése és a vitás kérdések szűk szakmai fórumon való eldöntésének kedvező értékelése motiválta.

Summa summarum: a feltárás a második és a harmadik kérdésre is óvatos igennel felelek, annak hozzátételével, hogy az eset a célok és méltányosság mellett új szempontokat is felszínre hozott. Ezek: a hatósági tartalomszabályozás állami felügyeletben korábban szerzett tapasztalatok, a politikai szimpátia vagy antipátia, továbbá az érintett szereplők közötti személyes kapcsolat minősége, melyek közül talán a legutolsó igényel bővebb magyarázatot. Az interjúk lebonyolítása során vált egyértelművé, hogy a sajtószakmai szervezet mint intézmény, és az annak képviseletében megszólaló személy nézőpontja elválaszthatatlan. Ez pedig rávilágított egy fontos dilemmára: vajon mennyiben kezelhető külön az intézményi bizalom a személyek között kialakuló bizalomtól? Különösen élesen vetül fel a kérdés egy szűkebb közösséget érintő állami vagy politikai intézmény működése kapcsán, ahol az együttműködés interperszonális alapon áll. Ne feledjük azt sem, hogy a bizalom a másik fél jövőbeli tevékenységére irányuló feltételezés. A Médiatanács megítélése szempontjából a jogszabály elfogadása előtti szakmai egyeztetés során szerzett személyes benyomások különösen fontosnak bizonyultak, hiszen a konzultációban kulcsszerepet játszott két későbbi tanácsnok, Koltay András és Kollarik Tamás is.¹⁸

A személyes dimenzió vezet tovább a bizalom kétirányú folyamatként történő elgondolására, amelynek feltáráshoz a vizsgált intézmény szakmai stakeholderei irányába mutatott bizalmi–bizalmatlansági attitűdje is elemzendő feladatként jelenik meg. Adathiány

¹⁸ *Médiatörvény: relax, és gondoljuk végig*, gg.blog.hu, 2011. január 13.

miatt a Médiatanács esetében csak feltételezhető, hogy a társszabályozási együttműködésbe bevont szervezetek élvezik a bizalmát, míg a Magyar Újságírók Országos Szövetségének határozott mellőzéséből mély bizalmatlanságot olvasunk ki.

Összegzés

A feltárás arra vállalkozott, hogy a magyar sajtó- és reklámszakma Médiatanáccsal kapcsolatos vélekedéseit és az új médiafelügyeleti rendszerben történő részvételét az *Intézményi bizalom és a közpolitikai eredményesség Magyarországon* című kutatás által kidolgozott modell fogalmaival – bizalom, bizalmatlanság, részvétel, együttműködés – összhangba hozza. Az erőfeszítéseket részben koronázta siker. A feltárás eredménye szerint a média kulcsszereplői körében jelen volt a bizalom és a bizalmatlanság, legalábbis az interjúalanyok elbeszélésük során elfogadóan használták e kifejezéseket. Am az állami intézmények, illetve az állam által bizonyos szabályozási feladatok ellátására feljogosított intézmények közötti együttműködés létrejöttének és peremfeltételeinek kialakításában aligha a bizalom játssza a kulcsszerepet. Inkább fordítva lehet értelmes a kérdésfelvetés: tekinthetünk-e az együttműködést akadályozó tényezők egyikeként a bizalomhiányra. A bizalom és az együttműködés egymást erősítő összjátékára azonban találtam példát. A tanulmány leghatározottabb üzenete tehát a Geert Bouckaert (2012:111–113) által is diszkutált intézményi bizalomépítés kutatásának bátorítása, amelynek mechanizmusai egy meghatározott intézményi partnerekkel kapcsolatot ápoló közintézmény esetében tanulmányozható a legjobban. Intuitive gondolhatjuk, hogy a jó és hatékony intézményi működés mindenképpen építi a bizalmat, ám a jó és hatékony működés definíciója igen csak eltérő lehet. Érdemes azonban figyelni arra, hogy a kommunikáció sűrűsödése, ha nem teremt is egyetértést, de oldhatja a bizalmatlanságot. Más szóval: maga a kontaktus segíthet a bizalomépítésben.

Hivatkozások

- BABBIE, Earl (2007): *The Practice of Social Research*, 11th edition, Belmont CA, Thompson–Wadsworth.
- BAYER Judit (2011): *Az új médiatörvény sajtószabadságot korlátozó rendelkezései*, Média kutató: tavasz.
- BOUCKAERT, Geert (2012): *Trust and public administration*, *Administration*, 60(1): 91–115.
- KOLTAY András–NYAKAS Levente (szerk.) (2012): *Magyar és európai médiajog*, Budapest, Complex.
- POLYÁK Gábor–MAJTÉNYI László (2011): *A szabadság hazai hagyományának megtagadása – új médiatörvények Magyarországon*, *Közjogi Szemle*, 1(3):1–13.
- SZABÓ Gabriella (2014): *Kommunikáció és integráció. A magyar médiatörvények európai vitája*, Budapest, L'Harmattan.

1. számú melléklet: A strukturált interjú kérdései

Ön szerint igaz-e, hogy a sajtó/reklámszakmai körök bizalmatlanul fogadták a Médiatanács létrejöttét és jogkörét?

Önök hogyan fogadták a Médiatanács létrejöttét?

Ön szerint elfogadhatók-e a MT céljai, feladatai, jogköre?

Ön szerint a Médiatanács két és fél éves működése változtatott-e a bizalmatlanságon?

Mit gondolnak az MT eljárásairól? Szakmailag megalapozott? Korrekt? Méltányos?

Mit gondolnak a Klubrádió esetétől?

Méltányosnak tartja-e az eddig kiszabott büntetéseket?

Várakozásuknak megfelelően működik az MT?

Ön szerint befolyásolja-e a Médiatanács munkájának eredményességét a bizalmatlan légkör?

Ön szerint milyen kapcsolatot kellene kialakítani a Médiatanács és a sajtó/reklám szakma között?

Speciális kérdések a társszabályozásban résztvevő intézmények képviselői számára:

Hogyan kezdődött az együttműködésük a Médiatanáccsal?

Változott-e az együttműködés az eltelt időszakban (bővült, szűkült, mélyült, felszínesebb lett)?

Hogyan értékeli az együttműködést?

Megítélése szerint változott-e és milyen irányban az Ön által képviselt szervezetben a Médiatanács iránti bizalom az utóbbi években?

Ha igen, akkor Ön szerint mi a változás oka?

Lát-e esélyt arra, hogy javul/romlik a Médiatanács iránti bizalom az Ön által képviselt szervezetben?

Ön szerint megérte-e társszabályozói szerződést kötnie az Ön által képviselt szervezetnek? Miért?