

Zaufanie do ludzi i systemu politycznego

Henryk Domański

Instytut Filozofii i Socjologii PAN

Słowa kluczowe: źródła zaufania, ryzyko, ostrożność, kryzys demokracji

Kwestia zaufania w krajach europejskich zasługuje na uwagę w kontekście ogólniejszego problemu, zawartego w tezie o kryzysie społeczeństwa demokratycznego i zanikaniu więzi społecznych. Według pesymistycznej oceny niektórych badaczy jest to uniwersalna tendencja (Habermas 1975). W opinii innych – kolejny i nieunikniony, ale normalny etap rozwoju demokracji, który nie powinien budzić obaw (Merkel 2014). Dotyczy to również upadku zaufania, zaliczanego do najważniejszych aspektów struktury społecznej (Putnam 1992). Problemem jest to, że trudno rozstrzygnąć adekwatność tezy o obniżaniu się zaufania bez prześledzenia tego zjawiska w dłuższym przekroju czasowym.

Opierając się na danych Europejskiego Sondażu Społecznego, skoncentruję się na trzech kwestiach. Czy w obliczu wyzwań stojących przed Unią Europejską, takich jak recesja gospodarcza, terroryzm czy masowa imigracja spoza krajów UE, zaufanie obniża się, wzrasta czy jest raczej stabilne? Jak kształtowało się ono w różnych krajach w zależności od czynników rzutujących na poziom zaufania, dotyczących na przykład rozwoju ekonomicznego, rodzaju demokracji czy wyznawanych wartości? Gdzie sytuuje się Polska, czy wciąż lokujemy się raczej na dole tego rankingu?

Zaufanie do ludzi

Podstawą zaufania są relacje społeczne przynoszące korzyści. Ufać komuś to wierzyć, że mamy do czynienia z osobą, która kieruje się dobrymi intencjami, że jest ona zdolna do tego, czego od niej oczekujemy, że ufając jej, uzyskamy coś w zamian. Zaufanie oznacza redukcję ryzyka i niepewności – w sumie więc jest to ważne dobro, warunek funkcjonowania instytucji i ludzi.

Widać to w działalności ekonomicznej. Większe zaufanie ułatwia zawieranie i realizację kontraktów, skraca czas negocjacji między partnerami i wywiązywanie się z umów. Z badań i obserwacji wynika, że zaufanie zwiększa prawdo-

podobieństwo dotrzymywania zobowiązań, stymuluje wzrost przedsiębiorczości, ułatwia podejmowanie decyzji, wyzwała inicjatywę i pobudza do aktywności zawodowej. Oczywiście stanowi ono również podstawę współpracy, przyczynia się też do transparentności zobowiązań i większej otwartości we wzajemnych kontaktach (Coleman 1990). Analizy prowadzone na poziomie krajów wskazują na występowanie dodatnich zależności między zaufaniem a GDP i zamożnością mieszkańców (Fukuyama 1995; Uslaner, Dekker 2001).

Polityczne korzyści zaufania
polegają na legitymizacji klasy
rządzącej.

Polityczne korzyści zaufania polegają na legitymizacji klasy rządzącej. Od początku tych badań wskazywano, że jednym z aspektów zaufania między ludźmi jest zaufanie do władzy. Kapitał zaufania – jak zauważa Putnam (1993) – przenoszony jest z poziomu interakcji jednostek na poziom makrospołeczny, obejmujący zaufanie do instytucji państwowych. Można się tu domyślać – ponieważ nikt tego dokładnie nie zbadał – działania psychologicznej generalizacji, gdzie pozytywne doświadczenia, czerpane z faktu, „że warto ludziom ufać”, wzmacniają zaufanie do rządu. Występowanie zależności między obydwoimi rodzajami zaufania nie podlega dyskusji, a przynajmniej tak zwykło się ujmować tę kwestię w dotychczasowej refleksji poświęconej oddziaływaniu zaufania na stabilność systemu politycznego i stosunków społecznych (Cohen 1999). Z większym poziomem zaufania związana jest bardziej pozytywna ocena demokracji (Paxton 2002; Skarżyńska 2002), ale prawdopodobnie oddziałuje to również w drugą stronę, to znaczy zaufanie do państwa zwiększa zaufanie do ludzi. Odzwierciedleniem tej prawidłowości może być to, że w systemach demokratycznych zaufanie do ludzi jest wyższe niż w systemach autorytarnych, co można interpretować jako efekt większej otwartości i gwarantowania praw grupom mniejszościowym (Tilly 2004).

W systemach demokratycznych
zaufanie do ludzi jest wyższe
niż w systemach autorytarnych,
co można interpretować jako
efekt większej otwartości
i gwarantowania praw grupom
mniejszościowym.

Zależności są zresztą obustronne: analizując dane dla Stanów Zjednoczonych, stwierdzono, że obniżanie się poziomu zaufania koreluje z malejącym odsetkiem osób identyfikujących się z partiami politycznymi, deklarujących zaufanie do Kongresu i agend rządowych. Spadek zaufania związany był również z obniżaniem się aktywności obywatelskiej i odsetkami osób uczestniczących w wyborach, mityngach, organizacjach samorządowych i podpisujących petycje (Patterson 1999; Putnam 2008). Z obniżaniem zaufania skorelowane były afery podważające wiarygodność prezydenta i partii rządzącej, takie jak Watergate, nieudana interwencja komandosów w Iranie, dostarczanie przez rząd amerykański broni rebeliantom w Nikaragui i skandale obyczajowe (Paxton 1999). Występowanie tych zależności potwierdzają wyniki uzyskane z World Value Survey (WVS) – analiza danych WVS wskazuje na występowanie wysokiej korelacji między średnimi indywidualnego zaufania i zaufania do rządu (Norris, Newton 2000).

Jeżeli chodzi o korzyści społeczne, to zaufanie dostarcza stabilizacji, zapewnia przewidywalność i poczucie pewności. Można powiedzieć, że zaufanie jest czynnikiem komfortu, czego odzwierciedleniem jest występowanie silnej zależności mię-

dzy poziomem zaufania a satysfakcją z życia (Lin 2002). Przekonanie, że inni nas nie zawiodą, jest również ostoją wspólnotowości i więzi społecznych (Freitag 2003). Dominuje pozytywna strona zaufania, chociaż nie należy zapominać o negatywnych aspektach. Na zaufaniu opierają się również grupy przestępcze, mafie i gangi, bywa więc ono podłożem naruszania prawa i źródłem anomii (Putnam 1997).

Różnice w poziomie zaufania między krajami

Ludzie mają ograniczony dostęp do ważnych zasobów społecznych, podobnie jest z zaufaniem. Prawidłowością jest, że zaufanie do innych zwiększa się ze wzrostem wykształcenia, pozycji zawodowej i zamożności. Posiadanie najwyższego zaufania deklarują kierownicy wyższego szczebla, dyrektorzy i specjaliści – wykonywanie bardziej złożonych zawodów ułatwia im rozumienie rzeczywistości i pozwala docenić korzyści związane z kapitałem społecznym. Na drugim biegunie sytuują się robotnicy niewykwalifikowani – nie posiadają oni wpływowych kontaktów, a brak kompetencji i niepowodzenia nie pozwalają im wierzyć w sens bycia życzliwym (Domański 2007).

Czynnikiem wzmacniającym te nierówności są różnice w poziomie zaufania między krajami. Wynikają one z poziomu rozwoju ekonomicznego, rodzaju systemu politycznego, wyznawania odmiennych wartości czy podziałów etnicznych. Analizując różnice między krajami, posłużę się najczęściej stosowanym wskaźnikiem tego zjawiska w badaniach społecznych. We wszystkich edycjach Europejskiego Sondażu Społecznego respondentom zadawano trzy pytania: (i) *Czy ogólnie biorąc uważa P., że większości ludzi można ufać, czy też, w kontaktach z ludźmi ostrożności nigdy za wiele?*, (ii) *Czy gdyby nadarzyła się okazja, większość ludzi starałaby się P. wykorzystać, czy też postępować uczciwie?*, (iii) *Czy ludzie przede wszystkim starają się służyć pomocą innym, czy też przede wszystkim dbają o własny interes?*. Opinie w tych kwestiach wyrażane są na skalach od 0 do 10. Sumując odpowiedzi na te pytania, uzyskuje się syntetyczny wskaźnik, który może być traktowany jako odzwierciedlenie poziomu zaufania w zgeneralizowanej postaci. Respondenci wskazujący na występowanie najwyższego zaufania uzyskują na tej skali wartość 30, a najniższego zaufania – wartość 0. Dla ułatwienia interpretacji wartości z przedziału od 0 do 30 przekształciłem w skalę 0–100¹. Ujmując rzecz w skrócie, na poziomie 0

Prawidłowością jest, że zaufanie do innych zwiększa się ze wzrostem wykształcenia, pozycji zawodowej i zamożności.

¹ Porównywanie zaufania między krajami na podstawie średnich wartości jest pewnym uproszczeniem, ponieważ opiera się na założeniu, że trzy zmienne (pytania) składowe oddziałują we wszystkich krajach z podobną siłą na sumaryczną skalę zaufania. O tym, że tak nie jest, przekonują wyniki analiz dotyczących „ekwiwalentności” pomiaru w badaniach międzykrajowych (Allum et al. 2018; Jabkowski 2018). Przedstawione tu analizy nie uwzględniają testu na ekwiwalentność pomiaru, chociaż z analiz, które przeprowadziłem, wynika, że dotyczy to skali zaufania dla kolejnych rund ESS, to znaczy wnioskowanie o wielkości różnic między krajami

sytuują się respondenci, którzy przypisują innym ludziom brak uczciwości, osiągnięcie korzyści czyimś kosztem i którzy podkreślają potrzebę zachowania ostrożności w codziennych kontaktach. Na przeciwnym biegunie (wartość 100) sytuują się osoby z altruistycznym nastawieniem do życia, ci, którzy starają się służyć pomocą innym i wierzą, że warto jest postępować uczciwie.

Tabela 1. Średnie wartości zaufania w latach 2002–2016

Kraj	2002	2006	2010	2012	2016
Austria	53,1	53,7			56,3
Belgia	49,6	51,3	52,2	51,6	52,8
Bułgaria		37,2	37,4	35,9	
Cypr		43,5		37,3	
Dania	68,1	68,4	67,2	68,2	
Estonia		52,1	56,3	54,1	56,7
Finlandia	63,4	64,4	63,4	64,2	63,1
Francja	48,1	49,2	48,4		51,0
Grecja	34,5				
Hiszpania	48,4	49,9	50,6	50,8	
Holandia	57,2	57,6	60,4	60,0	61,0
Irlandia	58,0	56,8		56,0	59,2
Islandia				63,4	66,7
Izrael	49,2		50,9	52,5	55,4
Kosowo				40,9	
Łotwa		48,3			
Luksemburg	50,6				
Norwegia	65,3	66,4	66,7	65,8	70,0
Polska	38,1	41,3	44,2	42,7	42,8
Portugalia	44,3	42,8	42,1	40,6	
Republika Czeska	44,8		47,1	45,1	51,1
RFN	51,0	51,4	52,1	53,6	56,8
Rosja		41,5	45,2	47,1	48,5
Rumunia		37,4			
Szwecja	62,6	63,1	64,0	61,7	63,7
Słowacja		43,8		40,5	
Słowenia	43,2	45,0	42,8	48,7	48,5
Szwajcaria	57,2	59,5	58,8	59,2	60,7
Ukraina		40,4			
Węgry	43,0	44,6	45,8	56,4	
Wielka Brytania	53,4	56,3	55,7	56,4	56,3
Włochy	44,0				
Ogółem	51,4	50,8	52,0	52,0	56,4

na podstawie średnich wartości obciążone jest błędem, chociaż w niczym nie zmienia międzynarodowego rankingu zaufania.

W tabeli 1 zamieszczone są średnie arytmetyczne sumarycznego wskaźnika zaufania dla wszystkich krajów uczestniczących w ESS. Przedmiotem porównania są dane z 2002, 2006, 2010, 2012 i 2016 roku. Wybrałem punkty czasowe, które pozwalają ustalić dynamikę tych postaw. Jak już powiedziano powyżej, zaufanie dystrybuowane jest w postaci hierarchii. Znajduje to odzwierciedlenie w różnicach między krajami. Faktem zasługującym na uwagę jest stabilny charakter tych wzorów. Zgodnie z oczekiwaniami – udokumentowanymi przez wyniki wcześniejszych analiz (Delhey, Newton 2005; Domański 2014) – najwyższe zaufanie występuje w krajach skandynawskich. Liderem na kontynencie europejskim jest Dania. Mieszkańcy tego kraju wyrażali najsilniejsze przekonanie, że ludziom można zaufać, chociaż brak danych dla Danii dla 2016 roku nie pozwala z całkowitą pewnością wnioskować, że prawidłowość ta wciąż się utrzymuje. W 2016 roku na najwyższej pozycji (w zastępstwie Danii, jak sądzę) lokowała się Norwegia, a bezpośrednio za nią Islandia – zaskakująco wysoko, biorąc pod uwagę konsekwencje krachu bankowości i załamania systemu finansowego w latach 2008–2010. W 2012 roku Islandia sytuowała się za Norwegią i Danią, co może oznaczać, że od kondycji ekonomicznej ważniejsze są inne czynniki rzutujące na poziom zaufania lub że jest to społeczeństwo paradoksów, które trudno zrozumieć. Na drugim miejscu w ramach tego rankingu sytuowała się (z wyjątkiem 2016 roku) Norwegia, a na kolejnych pozycjach były Finlandia i Szwecja. Wyjątkową cechą modelu skandynawskiego jest połączenie rynku kapitalistycznego z utrzymywaniem bezpieczeństwa socjalnego pracowników najemnych. Czynnikiem wzmacniającym zaufanie są tam współpraca organizacji pracodawców ze związkami zawodowymi, przestrzeganie programów wsparcia dla bezrobotnych, uniezależnianie zasad wynagradzania od sytuacji ekonomicznej przedsiębiorstw oraz wprowadzenie systemu opieki zdrowotnej dla wszystkich potrzebujących (Saxonberg 2010).

Za krajami skandynawskimi lokowały się blisko siebie Holandia, Irlandia i Szwajcaria. Kraje te mają niewiele wspólnego poza wysoką stopą życiową, doświadczeniami płynącymi z funkcjonowania w „starych” demokracjach i w gospodarce rynkowej. Interesującym przypadkiem są Francja i Wielka Brytania. Lokowały się one w hierarchii zaufania na środkowych pozycjach, mimo najdłuższego stażu pod względem przestrzegania wolności obywatelskich. Wbrew oczekiwaniom nie dorównują one krajom nordyckim, co wskazywałoby na ograniczony wpływ doświadczeń z demokracją w kreowaniu tych postaw. Być może wynika to z większego poczucia zagrożenia terroryzmem i wielokulturowością, co odnosi się również do Niemiec. Zaufanie częściej występuje w społeczeństwach o większej jednolitości etnicznej (Delhey, Newton 2005).

W opozycji do klasycznych demokracji mniej sprzyjający kontekst rozwoju zaufania istnieje w społeczeństwach postkomunistycznych i w niektórych śródziemnomorskich. Najniższe zaufanie jest w Grecji. W 2002 roku wskaźnik

Najwyższe zaufanie występuje w krajach skandynawskich. Liderem na kontynencie europejskim jest Dania.

Wyjątkową cechą modelu skandynawskiego jest połączenie rynku kapitalistycznego z utrzymywaniem bezpieczeństwa socjalnego pracowników najemnych. Czynnikiem wzmacniającym zaufanie są tam współpraca organizacji pracodawców ze związkami zawodowymi, przestrzeganie programów wsparcia dla bezrobotnych, uniezależnianie zasad wynagradzania od sytuacji ekonomicznej przedsiębiorstw oraz wprowadzenie systemu opieki zdrowotnej dla wszystkich potrzebujących.

Największymi deficytami zaufania wyróżniają się Bułgaria, Kosowo, Rumunia, Ukraina i Polska. Prawdopodobnie bardziej niż w krajach zachodnich wynika to z przekonania, że zaufanie związane jest z dużymi kosztami i nie warto w nie inwestować, ponieważ przynosi za mało korzyści.

zaufania dla Grecji wyniósł 34,5, a w świetle nieprezentowanych tu danych ESS dla 2008 roku 36,5, co lokowało ją w tej hierarchii najniżej. Nieco wyżej, ale na niskim poziomie, sytuują się również inni reprezentanci tego regionu Europy, a mianowicie Portugalia, Włochy, a zwłaszcza Cypr, gdzie zaufanie zmniejszyło się w latach 2006–2012 z 43,5 do 37,3. Obecność zaliczanych do czołówki europejskiej Włoch nie pozwala wyjaśnić niskiego poziomu zaufania w tych krajach oddziaływaniem niższej stopy życiowej. Przyczyn tego można się raczej dopatrywać w pozostałościach reżimu totalitarnego i rodzaju więzi społecznych określonych przez Banfielda (1958) terminem „amoralny familizm”. Występowanie tych więzi stwierdzono na południu Włoch, ale może być to charakterystyczna dla tego regionu uniwersalna cecha społeczności lokalnych. Z cytowanego do dzisiaj badania Banfielda wynika, że amoralny familizm jest połączeniem skrajnego indywidualizmu z postrzeganiem stosunków społecznych jako pola rywalizacji i walki (pomijając bliskie relacje rodzinne). Ludzie od dziecka uczeni są tam bezwzględności. Cenionymi wartościami są egoizm i wyrachowanie, dominują nieformalne kontakty, a zaufanie jest oznaką słabości. Być może nakłada się na to ostrożność w nawiązywaniu relacji wyniesiona we Włoszech z epoki faszyzmu, w Grecji zaś z doświadczeń pod rządami dyktatury wojskowej, a w Portugalii z kilkudziesięciu lat prezydentury Salazara.

Drugim ośrodkiem niskiego zaufania są społeczeństwa postkomunistyczne. Nie ustępujemy po tym względem Cyprowi i Grecji. Największymi deficytami zaufania wyróżniają się Bułgaria, Kosowo, Rumunia, Ukraina i Polska. Prawdopodobnie bardziej niż w krajach zachodnich wynika to z przekonania, że zaufanie związane jest z dużymi kosztami i nie warto w nie inwestować, ponieważ przynosi za mało korzyści. W starszym pokoleniu postawy te utrzymują się na bazie doświadczeń wyniesionych z gospodarki planowej. Jedną ze specyficznych cech tego ustroju był „mały kolektywizm”. Były to strategie polegające na zdobywaniu różnymi kanałami środków do życia. Nawet ludzie, którzy robili to zgodnie z prawem, żyli pod presją zdobycia dóbr rzadkich, dostępnych tylko „na teraz” i bez gwarancji stałości (Narojek 1996). Mały kolektywizm cechowała postawa czujności, obserwowania w napięciu reakcji drugiej strony i pobłażania nieuczciwości. Postawa ta może być przekazywana na zasadzie międzypokoleniowej transmisji – uczenia, że opłaca się być myśliwym, i że unikanie niepotrzebnej hojności utożsamianej z frajerstwem stanowi warunek bezpieczeństwa i równowagi ducha.

Do odnotowania są dwie kwestie: różnice wewnątrz społeczeństw postkomunistycznych i zaufanie w Polsce. W hierarchii zaufania najwyższą pozycję zajmowała Estonia. W latach 2002–2016 sytuowała się ona na poziomie Niemiec i trochę wyżej niż Francja. Poniżej lokowali się mieszkańcy dwóch pozostałych republik bałtyckich i Słowenii, ustępowały im Czechy, Węgry i Rosja, za nimi są Słowacja, Ukraina i Polska, a najniżej sytuują się społeczeństwa Bułgarii, Rumunii

i Kosowa. Podsumowując, relatywnie niski poziom ufności w krajach postkomunistycznych nie zmienia faktu, że dystans zaufania między Estonią i Bułgarią na rozpatrywanej tu skali wynosił około 20 punktów, co stanowiło prawie dwie trzecie dystansu dzielącego Bułgarię od Danii.

Szukając wyjaśnienia wysokiej pozycji Estonii, wskazałbym na doświadczenia czerpane z przynależności do wspólnoty kulturowo-etnicznej. Możliwe, że kulturze nordyckiej udało się zneutralizować destrukcyjny dla zaufania wpływ funkcjonowania w reżimie komunistycznym. Potwierdzeniem oddziaływania kontekstu regionalnego jest stosunkowo wysoki poziom zaufania na Łotwie i Litwie. Nie dowiemy się, czy podobnie kształtowało się to w latach 1945–1989, niemniej w 2006 roku zaufanie na Łotwie było o 7 punktów wyższe niż w Polsce (48,3 do 41,3), a (w nieuwzględnionym tu 2014 roku) na Litwie wyniosło ono 49,8, podczas gdy w Polsce – 41.

Zastanawia wyższa pozycja Rosji od Polski. Być może sprawdza się hipoteza, że pierwotnym ogniwem zaufania jest zaufanie do struktur państwowych, dopiero wtedy bowiem możliwe jest współdziałanie, dotrzymanie umów i przestrzeganie kontraktów (Montinola 2004). Silne państwo porządkuje charakter relacji i wzory zaufania, gwarantuje normy zachowania i ramy zobowiązań. Hipoteza o generatywnej roli zaufania do władzy pasuje do Rosji (potrzeba silnego przywódcy), do Węgier (kultywowanie nostalgii za Austro-Węgrami) i do Czech, które od klęski pod Białą Górą (1621) funkcjonowały w orbicie scentralizowanej i silnej monarchii. W przypadku Polski tego mechanizmu zabrakło. Lokujemy się bliżej wschodniego obrzeża społeczeństw europejskich i w pobliżu krajów bałkańskich.

Teraz zmiany w czasie. W refleksji dotyczącej zagrożeń stojących przed współczesnymi demokracjami dominuje przekonanie, że zaufanie powinno się zmniejszać (Inglehart 1997). Rzut oka na dane w tabeli 1 przekonuje, że tendencje spadkowe wystąpiły tylko na Cyprze i w Słowacji, w kilku krajach nastąpił wzrost zaufania, ale w większości nie odnotowano większych zmian w czasie. Wyraźny wzrost zaufania nastąpił w Rosji – od 2004 do 2016 roku zwiększyło się ono z 41,5 do 48,5. Nieco słabiej, ale w znaczącym stopniu zwiększyło się ono również w Czechach (z 44,8 do 55,1), Izraelu, Norwegii, RFN i na Węgrzech, a poza tym w Islandii, Estonii i Austrii. W pozostałych krajach, w tym również w Polsce, wystąpiły fluktuacje w obu kierunkach.

Przypadek Polski może być traktowany jako przyczynek do wiedzy dotyczącej złożonego charakteru mechanizmów kształtowania się postaw społecznych. Utrzymywanie się niskiego zaufania kontrastuje z rosnącymi ocenami demokracji, materialnych warunków gospodarstw domowych i satysfakcji z życia. W świetle danych CBOS-u odsetek osób zadowolonych z funkcjonowania demokracji w Polsce zwiększył się w latach 1992–2017 z 52 do 71, kategoria osób, które „dobrze” oceniały materialne warunki swych rodzin, zwiększyła się z 12 do 55%, a od-

Przypadek Polski może być traktowany jako przyczynek do wiedzy dotyczącej złożonego charakteru mechanizmów kształtowania się postaw społecznych.

Utrzymywanie się niskiego zaufania kontrastuje z rosnącymi ocenami demokracji, materialnych warunków gospodarstw domowych i satysfakcji z życia.

setek osób zadowolonych z życia wzrósł w latach 1994–2017 z 51 do 72 (Badora 207; Feliksiak 2017). Nie przełożyło się to na wzrost zaufania, mimo że postawy te są skorelowane ze sobą.

Zaufanie do instytucji

Odpowiedzi na pytania dotyczące zaufania do instytucji państwowych są wskaźnikiem poparcia dla systemu demokratycznego i klasy rządzącej. O ile wzrost zaufania może być traktowany jako oznaka legitymizacji władzy, to tendencje spadkowe potwierdzałyby hipotezy dotyczące kryzysu demokracji. Dlaczego kryzysu? Spójrzmy na to z perspektywy argumentów wysuwanych przez zwolenników tej hipotezy.

Pierwszym argumentem na rzecz teorii kryzysu jest negatywna ocena zachowań klasy rządzącej. Z negatywną oceną stykają się oznaki korupcji wysokich funkcjonariuszy państwowych, nepotyzm i skandale dotyczące życia osobistego wychwytywane przez media (Norris 2005). Drugim powodem kryzysu jest malejący autorytet polityków. Wynika to z logiki systemu demokratycznego, który (w przeciwieństwie do systemów stanowych) sprzyja obsadzaniu stanowisk przez „zwykłych” obywateli, odzierając władzę z majestatu boskości (Sartori 2005: 208). Politycy dokładają swoją cegiełkę do obniżania autorytetu, na przykład przez kwestionowanie wiarygodności wyborów parlamentarnych po wygraniu wyborów przez opozycję. Trzecim powodem niezadowolenia z demokracji jest rosnąca zależność polityki od życia gospodarczego – zasady demokracji podporządkowane są teraz silniej mechanizmom rynkowym. Prowadzi to do degradacji polityki, przez uzależnianie jej (jak twierdzą krytycy) od dyktatu korporacji i wielkiego biznesu. Czwartym powodem jest wzrost wykształcenia – ludzie coraz lepiej rozumieją politykę, lepiej ją znają i czują się ekspertami, przez co stają się bardziej krytyczni wobec klasy rządzącej. Sprawę pogarsza rozwój technologii informatycznych, który zwiększa autonomizację i potrzebę samoekspresji – w ocenie społecznej politycy zajmują się problemami banalnymi i drugorzędnymi zamiast podejmowania kluczowych decyzji (Hardin 2009). Po piąte, obniżaniu się zaufania do polityków mogą sprzyjać zjawiska związane z przechodzeniem na tor społeczeństwa postmaterialistycznego. Jak wykazuje Inglehart (1997), jest to jakościowo „wyższy” poziom rozwoju, który wynika z rosnącej zamożności i związanych z tym potrzeb społecznych. Wzrost prosperity zmniejsza zainteresowanie sprawami egzystencjalnymi na rzecz problemów związanych z dyskryminacją rasową, walką o równouprawnienie kobiet i mniejszości etnicznych. Powoduje to wzrost zapotrzebowania na inicjatywy, które byłyby lepiej dopasowane do złożonego charakteru systemów społecznych, czego tradycyjna demokracja nie spełnia.

Wzrost prosperity zmniejsza zainteresowanie sprawami egzystencjalnymi na rzecz problemów związanych z dyskryminacją rasową, walką o równouprawnienie kobiet i mniejszości etnicznych. Powoduje to wzrost zapotrzebowania na inicjatywy, które byłyby lepiej dopasowane do złożonego charakteru systemów społecznych, czego tradycyjna demokracja nie spełnia.

do prawa marginalnej użyteczności (Sartori 1996). W języku socjologicznym oznacza to, że po kilkudziesięciu latach rozwoju demokracja osiągnęła już wartość końcową w ocenie społecznej. Innymi słowy, czego by nie robiono, to kolejne „korzyści” przynoszą coraz mniej „zwrotów” w postaci pozytywnej oceny parlamentu i rządu.

Kraj	2002	2006	2010	2012	2016
Albania				29,0	
Austria	51,0	48,9			50,0
Belgia	49,9	49,9	44,6	50,2	47,9
Bułgaria		21,8	23,9	21,1	
Cypr		57,0		33,7	
Dania	61,8	64,0	58,3	61,0	
Estonia		45,5	42,4	39,4	45,2
Finlandia	57,9	59,9	53,8	59,1	57,5
Francja	44,5	43,1	41,5	40,9	40,6
Grecja	48,3				
Hiszpania	48,3	49,9	42,9	34,2	
Holandia	52,2	52,9	53,7	52,9	55,6
Irlandia	44,3	48,0		36,0	44,7
Islandia				42,2	50,8
Izrael	46,6		36,7	31,0	40,9
Kosowo				31,0	
Litwa				31,4	
Łotwa		30,2			
Luksemburg	56,8				
Norwegia	57,0	56,5	60,2	62,8	67,8
Polska	34,8	26,7	34,4	29,5	33,9
Portugalia	44,4	38,3	28,8	25,5	
Republika					
Czeska	36,2		32,8	31,6	44,3
RFN	44,7	40,9	43,1	48,5	53,5
Rosja		32,9	35,7	33,5	42,7
Rumunia		34,2			
Szwecja	59,2	56,2	62,8	59,3	59,5
Słowacja		42,0		31,0	
Słowenia	40,4	42,2	29,8	29,6	33,3
Szwajcaria	57,5	57,0	58,0	61,4	63,2
Ukraina		23,6		18,2	
Węgry	50,0	34,1	42,2	39,1	
Wielka					
Brytania	46,8	41,6	41,1	42,8	46,7
Włochy	48,3			31,6	
Ogółem	49,2	43,5	42,3	39,6	48,2

Tabela 2. Średnie wartości zaufania dla parlamentu w latach 2002–2016

Zmiany zaufania do instytucji próbuję uchwycić, analizując zaufanie do polityków, parlamentu, systemu prawnego i do policji. We wszystkich krajach respondenci odpowiadali na następujące pytanie: *Proszę wskazać na skali od 0 do 10, na ile osobiście ma P. zaufanie do każdej z instytucji, które wymienię – 0 oznacza całkowity brak zaufania wobec instytucji, a 10 oznacza, że ma P. do niej całkowite zaufanie. Pozostałe liczby służą do wyrażenia opinii pośrednich. Na ile ma P. zaufanie do policji, systemu prawnego, parlamentu, polityków itd.* Analizując te odpowiedzi, wyraziłem je na skali od 0 do 100.

W tabelach 2–5 przedstawione są średnie arytmetyczne tych ocen – o wyższym poziomie zaufania informują odpowiednio wyższe wartości. Zaczęę od uwagi, że poziom zaufania do wymienionych instytucji jest w Europie umiarkowany lub niski. Porównując wielkości przedstawione w ostatnim wierszu tych tabel, stwierdzamy, że we wszystkich krajach stosunkowo najwyższym zaufaniem cieszyła się policja, następnie system prawny i parlament, najmniejszym zaś darzono polityków. W przypadku najwyższej ocenianej policji średnie wielkości kształtowały się w granicach 50–60, a polityków w granicach 30–40.

Tabela 3. Średnie wartości zaufania dla polityków w latach 2002–2016

Kraj	2002	2006	2010	2012	2016
Albania				19,9	
Austria	35,2	33,2			39,4
Belgia	42,8	43,6	38,6	43,1	41,2
Bułgaria		17,7	19,9	17,5	
Cypr		43,0		25,4	
Dania	54,7	56,1	50,4	52,0	
Estonia		35,1	36,2	32,8	36,3
Finlandia	47,8	49,5	44,3	48,3	47,4
Francja	36,3	32,9	32,1	31,8	38,3
Grecja	34,6				
Hiszpania	33,7	34,9	27,4	19,1	
Holandia	48,7	50,2	52,5	51,2	50,9
Irlandia	37,5	38,6		31,1	37,1
Islandia				38,8	44,0
Izrael	32,5		29,5	31,3	30,7
Kosowo				21,3	
Litwa				29,4	
Łotwa		24,0			
Luksemburg	48,5				
Norwegia	45,8	44,3	49,4	51,0	53,9
Polska	27,2	21,0	26,6	22,2	25,1
Portugalia	28,2	25,9	19,7	17,6	
Republika Czeska	32,2		26,2	25,8	36,1

cd. tabeli 3

RFN	35,0	31,8	33,7	37,8	41,7
Rosja		29,2	30,4	29,3	35,8
Rumunia		27,2			
Szwecja	47,2	44,6	50,4	47,4	47,3
Słowacja		35,7		27,9	
Słowenia	30,7	32,0	22,5	23,0	24,4
Szwajcaria	57,5	49,0	50,1	52,5	53,7
Ukraina		20,0		17,0	
Węgry	38,8	25,5	31,2	32,6	
Wielka Brytania	37,9	33,7	34,3	36,6	37,4
Włochy	35,4			19,5	
Ogółem	23,5	34,8	34,3	32,3	39,0

Druga uwaga dotyczy wyjaśnienia różnic między krajami. Zmienne kontekstowe, takie jak podziały geograficzne czy rodzaj systemu politycznego, słabiej identyfikują różnice pod względem zaufania do instytucji niż zaufanie do ludzi, przedstawione w tabeli 1. Większa jest również zmienność tych postaw – w latach 2002–2016 podlegały one silniejszym wahnięciom, jakby oceny polityków były bardziej związane z konkretnymi wydarzeniami niż oceny związane z doświadczeniami na poziomie jednostek.

Kraj	2002	2006	2010	2012	2016
Albania				34,9	
Austria	60,8	59,9			63,2
Belgia	43,9	48,9	49,3	49,2	53,2
Bułgaria		24,5	25,4	22,8	
Cypr		60,7		47,3	
Dania	71,3	74,5	73,5	76,8	
Estonia		51,2	52,2	49,4	58,1
Finlandia	67,5	70,5	69,1	70,4	71,7
Francja	48,3	48,3	49,4	50,3	50,3
Grecja	62,7				
Hiszpania	43,1	50,0	59,9	36,8	
Holandia	53,8	57,1	62,6	60,6	62,3
Irlandia	51,4	49,8		52,4	54,6
Islandia				57,9	60,3
Izrael	66,0		53,3	56,3	54,3
Kosowo				31,9	
Litwa				40,2	
Łotwa		39,5			
Luksemburg	62,3				

Tabela 4. Średnie wartości zaufania dla systemu prawnego w latach 2002–2016

cd. tabeli 4

Norwegia	63,3	65,5	68,5	72,2	73,5
Polska	36,8	37,1	42,6	36,6	39,7
Portugalia	42,6	40,4	34,7	34,6	
Republika Czeska	38,1		41,4	41,1	51,8
RFN	57,3	54,6	56,8	59,7	61,7
Rosja		37,4	38,4	35,9	44,2
Rumunia		38,8			
Szwecja	60,6	60,4	65,3	68,7	62,2
Słowacja		42,2		32,6	
Słowenia	42,8	41,7	30,8	32,8	36,3
Szwajcaria	61,9	62,2	62,8	65,1	66,8
Ukraina		23,6		18,9	
Węgry	51,1	44,1	46,6	44,6	
Wielka Brytania	50,3	49,9	52,4	55,7	59,1
Włochy	54,9			61,1	
Ogółem	54,9	49,4	50,0	47,6	56,7

Niemniej, za silnymi fluktuacjami kryje się podobna hierarchia. Stosunkowo najwyższym poziomem zaufania do instytucji wyróżniają się demokracje zachodnie. Zaufanie do głównych instytucji systemu demokratycznego stanowi więc odzwierciedlenie zaufania do ludzi – lub też jedno wynika z drugiego. Najwyżej lokują się kraje skandynawskie. Najwyższe zaufanie do polityków, parlamentu i systemu prawnego było w Danii, a do policji w Finlandii, chociaż w przypadku policji również wysoko lokowała się Austria. Do ścisłej czołówki należą również Islandia, Norwegia, Szwecja, a spoza regionu nordyckiego – Szwajcaria. W bezpośrednim zapleczu czołówki sytuuje się Holandia, poniżej są Wielka Brytania, Austria, Niemcy i Luksemburg, przy czym to ostatnie odnosiło się tylko do 2002 roku.

Najwyższe zaufanie do polityków, parlamentu i systemu prawnego było w Danii, a do policji w Finlandii, chociaż w przypadku policji również wysoko lokowała się Austria. Do ścisłej czołówki należą również Islandia, Norwegia, Szwecja, a spoza regionu nordyckiego – Szwajcaria.

Drugą prawidłowością jest niski poziom zaufania w krajach postkomunistycznych. Jednak należy podkreślić, że występują między nimi różnice. Najniższe zaufanie do polityków, parlamentu i systemu prawnego występowało w Albanii, Bułgarii i na Ukrainie. Pod względem zaufania do polityków nieco powyżej jest Polska (21–27 punktów), dalej – Łotwa i Rumunia, a w pozostałych krajach postkomunistycznych kształtowało się ono w przedziale 30–40. Najwyższe zaufanie do wszystkich trzech instytucji cechowało Estonię, na drugim miejscu były Rosja i Czechy, za nimi – Węgry, Słowenia i Polska, a na końcu Ukraina, którą wyprzedzała Bułgaria. Ukraina jest jednym z najmłodszych państw w Europie, co wskazywałoby, że faktem nie bez znaczenia jest występowanie ciągłości władzy państwowej pod względem kontaktów między obywatelami a instytucjami stojącymi na straży porządku prawnego.

Na podobnym poziomie lokowały się społeczeństwa śródziemnomorskie. Prawidłowością było obniżanie się zaufania do parlamentu i polityków w tych krajach. Na przykład w Portugalii zaufanie do parlamentu zmniejszyło się z 44,4 do 25,5, w Hiszpanii z 48,3 do 34,2, a we Włoszech z 48,3 do 31,6, chociaż w tym ostatnim przypadku zwiększyło się zaufanie do prawa. Jedynym wyjątkiem jest Grecja – pod względem zaufania do systemu prawnego sytuowała się ona wyżej od Francji, Holandii, Irlandii i Niemiec, z tym że dane dla Grecji ograniczają się do 2002 roku.

Kraj	2002	2006	2010	2012	2016
Albania				48,9	
Austria	64,4	63,3			70,6
Belgia	56,4	59,4	60,1	61,2	64,1
Bułgaria		30,2	38,5	35,6	
Cypr		56,0		49,4	
Dania	79,0	78,3	76,8	79,5	
Estonia		55,4	76,8	59,0	68,4
Finlandia	79,5	80,5	61,7	81,0	82,2
Francja	58,9	57,5	56,4	59,4	64,2
Grecja	64,3				
Hiszpania	54,3	60,2	62,5	58,7	
Holandia	64,3	61,7	62,6	64,1	67,0
Irlandia	66,3	61,9		66,4	61,8
Islandia				78,2	78,2
Izrael	62,3		48,0	51,2	51,8
Kosowo				56,0	
Litwa				54,8	
Łotwa		42,0			
Luxemburg	64,3				
Norwegia	69,9	71,6	72,0	71,6	74,3
Polska	49,5	49,9	53,9	52,7	57,3
Portugalia	51,3	51,6	51,1	53,2	
Republika Czeska	49,8		49,1	51,4	57,8
RFN	67,3	65,4	68,6	69,3	71,3
Rosja		33,5	35,3	35,2	44,4
Rumunia		45,6			
Szwecja	67,6	65,4	69,8	67,2	67,1
Słowacja		47,1		41,3	
Słowenia	48,9	50,1	49,9	53,8	60,2
Szwajcaria	68,0	69,0	70,5	71,6	72,4
Ukraina		24,5		20,4	
Węgry	49,1	52,2	51,1	53,3	
Wielka Brytania	60,4	60,3	62,4	65,5	66,6
Włochy	66,6			61,1	
Ogółem	62,1	56,2	58,2	57,1	64,6

Tabela 5. Średnie wartości zaufania dla policji w latach 2002–2016

Na tle fluktuacji i tendencji spadkowych wyróżniała się pozytywna ocena policji. Zaufanie do policji systematycznie zwiększyło się w Polsce, Słowenii i Czechach, jakby miało to rekompensować negatywne aspekty politycznych dysfunkcji związanych z przechodzeniem do struktur rynkowych. Z badań prowadzonych w Polsce wynika, że policja lokowała się w latach 2010–2017 nawet wyżej od wojska, wyprzedzając prezydenta, rząd, Sejm, sądy, prokuraturę, związki zawodowe i inne urzędy (Oceny 2017). Zaufanie do policji zwiększało się również w Norwegii i Belgii, przy czym dokonywało się to trochę słabiej niż w Polsce. Wyjaśnieniem szybszego przyrostu zaufania w społeczeństwach postkomunistycznych może być zjawisko określane mianem „efektu podłogi”, a słabszego w Norwegii i Belgii – barierą sufitu. O ile w krajach postkomunistycznych zaufanie do policji zwiększyło się z 47 do 58 punktów, to w Norwegii z 69,8 do 74,3, a w Belgii – z 56,4 do 64,1.

Nie zaskakuje, że tendencja ta nie wystąpiła w krajach śródziemnomorskich – w latach 2002–2016 mieszkańcy Portugalii, Włoch czy Hiszpanii mogli się czuć najbardziej zagrożeni napływem imigrantów z Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej niezależnie od skuteczności działania policji. Z danych Eurostatu wynika, że rozszerzeniu Unii Europejskiej towarzyszył wzrost przestępczości transgranicznej i zorganizowanej. Z drugiej strony odnotowywano coraz mniej kradzieży samochodów i zabójstw. Biorąc pod uwagę wszystkie wskaźniki, przestępczość w rozpatrywanym okresie nie wzrosła (Archive 2016).

Polityka sprzyjająca wzrostowi gospodarczemu i polepszeniu warunków bytowych może działać na rzecz obniżenia się zaufania do władzy. Korzyści płynące z zasady „efektywności” działają z opóźnieniem i musi potrwać, żeby ludzie przekonali się o użyteczności tych działań.

Co kryje się za na niskim zaufaniem do instytucji państwowych w krajach takich jak Polska? Być może wynika to z krytycznego stosunku do mankamentów demokracji, ale przecież nie inaczej jest w krajach zachodnich. Bardziej przekonującym wyjaśnieniem tego zjawiska są wyzwania związane z kształtowaniem się stosunków rynkowych. Od początku transformacji politycy dokonywali wyborów, które naruszały poczucie bezpieczeństwa, tak jak rozumiano je pod rządami komunistycznymi. Można ich było swobodnie krytykować za zbyt niskie dochody i świadczenia socjalne, brak ochrony produkcji krajowej przed dominacją kapitału zagranicznego, konkurencji ze strony taniej żywności z krajów zachodnich czy za reformowanie systemu edukacyjnego. Plan Balcerowicza stał się dla niektórych grup społecznych większym przeżyciem niż wprowadzenie stanu wojennego i racjonowanie żywności: od stycznia 1990 roku bankowi centralnemu zakazano finansowania deficytu przedsiębiorstw, wprowadzono podatek ograniczający możliwość podwyższania wynagrodzeń i zakończyła się epoka obowiązku pracy dla wszystkich, co zalegalizowało bezrobocie i masowe bankructwa. Poczynania te musiały spotykać się z dezaprobatą obniżającą zaufanie do władzy, w odróżnieniu od systemu komunistycznego, którego przywódcy zadowalali się rytualnym poparciem, nie ponosili odpowiedzialności przed wyborcami i nie musieli się przed nikim rozliczać.

Wnioski

Zróbmy wtręt do ogólniejszego problemu, z którym borykają się również politycy w społeczeństwach zachodnich. Chodzi o sprzeczność między „efektywnością” demokracji, w sensie konieczności przeprowadzania strategicznych decyzji przez klasę rządzącą, a akceptowaniem tych decyzji przez ogół (Schmitter 1996). Kierowanie się zasadą efektywności pociąga za sobą ryzyko utraty popularności i poparcia wyborców. Przykładem może być negatywny stosunek do wprowadzenia jednolitej waluty w krajach Unii Europejskiej. W wielu krajach bardziej bano się wzrostu cen i utraty suwerenności państwowej niż doceniano korzyści w postaci stabilności kursowej, obniżenia inflacji i stóp procentowych, przejrzystości cen i tego, że nie trzeba już wymieniać walut, podróżując na przykład Francji do Niemiec. Przejście na euro wymagało akceptacji wyrażanej w referendum krajowych, które zakończyły się porażką w Danii i Szwecji. Ilustruje to, że polityka sprzyjająca wzrostowi gospodarstwu i polepszeniu warunków bytowych może działać na rzecz obniżenia się zaufania do władzy. Korzyści płynące z zasady „efektywności” działają z opóźnieniem i musi potrwać, żeby ludzie przekonali się o użyteczności tych działań.

Z badań prowadzonych w Polsce wynika, że policja lokowała się w latach 2010–2017 nawet wyżej od wojska, wyprzedzając prezydenta, rząd, Sejm, sądy, prokuraturę, związki zawodowe i inne urzędy.

Bibliografia

- Allum N., S. Read, P. Sturgis. 2018. *Evaluating change in social and political trust in Europe*, s. 45–64. W: E. Davidov et al. (eds.), *Cross-Cultural Analysis. Methods and Applications*. New York, London: Routledge.
- Archive: Dane statystyczne dotyczące przestępczości. 2016. http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Archive:Crime_statistics/pl.
- Badora. B. 2017. *Zadowolenie z życia. Komunikat z badań*. Warszawa: CBOS.
- Banfield E. C. 1958. *The Moral Basis of Backward Society*. Glencoe IL.: Free Press.
- Berger M., J. Brehm. 1997. *Watergate and the erosion of social capital*. Referat na Annual Meetings of the Midwest Political Science Association. Chicago.
- Cohen J. 1999. *Trust, well-being and democracy*. W: M. Warren (ed.), *Democracy and Trust*, s. 88–120. Cambridge: Cambridge University Press.
- Coleman J. 1990. *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Delhey J., K. Newton. 2005. *Predicting cross-national levels of social trust*. „European Sociological Review” 21: 311–327.
- Domański H. 2005. *Legitymizacja systemu politycznego w 21 krajach*. „Studia Socjologiczne” 2(177): 5–39.
- Domański H. 2007. *Struktura społeczna*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Domański H. 2014. *Zaufanie do instytucji*. W: P. Sztabiński, F. Sztabiński (red.), *Polska-Europa. Wyniki Europejskiego Sondażu Społecznego 2002–2012*, s. 18–24. Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.
- Feliksiak M. 2017. *Oceny instytucji publicznych. Komunikat z badań*. Warszawa: CBOS.
- Freitag M. 2003. *Beyond the Tocqueville: The origins of social capital in Switzerland*. „European Sociological Review” 19(2): 217–232.
- Fukuyama F. 1995. *The Social Virtues and The Creation of Prosperity*. New York: The Free Press.
- Habermas J. 1975 *Legitimation Crisis*. Boston: Beacon Press.

- Hardin R. 2002. *Trust and Trustworthiness*. New York: Russell Sage Foundation.
- Hardin R. 2009. *Zaufanie*. Warszawa: Sic!
- Inglehart R. 1997. *Modernization and Postmodernization. Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies*. Princeton: Princeton University Press.
- Jabkowski P. 2018. *Ekwiwalentność pomiaru skali zaufania politycznego w Europejskim Sondażu Społecznym*. „Studia Socjologiczne” 2(229): 65–92.
- Lin N. 2001. *Social Capital. A Theory of Social Structure and Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Merkel W. 2014. *Is There a Crisis of Democracy?* „Democratic Theory” 1(2): 11–25.
- Montinola G.R. 2004. *Corruption, Distrust and the Deterioration of the Rule of Law*. W: R. Hardin (ed.), *Distrust*. New York: Russell Sage.
- Narojek W. 1996. *Jednostka wobec systemu : antropologia trwania i zmiany*. Warszawa: Wydawnictwo IFiS PAN.
- Norris P., K. Newton. 2000. *Confidence in Public Institutions: Faith, Culture or Performance*. W: Pharr S., R. Putnam (eds), *Disaffected Democracies*. Princeton: Princeton University Press.
- Oceny instytucji publicznych. 2017. *Komunikat z badań*. Warszawa: CBOS.
- Patterson O. 1999. *Liberty against the Democratic State: On the Historical and Contemporary Sources of American Distrust*. W: M. Warren (ed.), *Democracy and Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Paxton P. 1999. *Is social capital declining in the United States? A multiple indicator assessment*. „American Journal of Sociology” 105: 88–127.
- Putnam R. D. 2008. *Samotna gra w kręgle. Upadek i odrodzenie wspólnot w Stanach Zjednoczonych*. Warszawa: Wydawnictwa Profesjonalne i Akademickie.
- Sartori G. 1996. *Teoria demokracji*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Saxonberg S. 2010. *Im bardziej rzeczy się zmieniają, tym bardziej pozostają takie same. Model szwedzki po zwycięstwie centroprawicy w 2006 r. W: Szwecja. Przewodnik nieturystyczny*. Warszawa: Krytyka Polityczna: 40–59.
- Schmitter P. 1996. *The Influence of the international context upon the choice of national institutions and policies in neo-democracies*. W: L. Whitehead (ed.), *The International Dimensions of Democratization*. Oxford: Oxford University Press.
- Skarżyńska K. 2002. *Zaufanie, więzi społeczne i poczucie skuteczności a życie w demokracji*. „Kolokwia Psychologiczne” 10: 198–212.
- Tilly Ch. 2004. *Contention and Democracy in Europe, 1650–2000*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Uslaner E. M., P. Dekker. 2001. *The 'social' in social capital*. W: P. Dekker, M.E. Uslaner (eds), *Social Capital and Participation in Everyday Life*. London: Routledge.