
Političko povjerenje i demokratska konsolidacija

PERO MALDINI*

Sažetak

U radu se raspravlja o političkom povjerenju, njegovoj važnosti za djelotvornost demokratskoga poretka, te razlikama u njegovu podrijetlu i strukturi u starim i novim demokracijama. Političko povjerenje dio je političke potpore i preduvjet legitimnosti demokratskoga poretka. U tranzicijskim društvima opredjeljenje za demokraciju i uspostava demokratskoga poretka ne stvaraju po sebi i političko povjerenje. Pitanja demokratskoga djelovanja institucija u uvjetima proširenoga nepovjerenja, odnosno stvaranja povjerenja u uvjetima institucionalne nedjelotvornosti, aktualiziraju determinizam sociokulturne matrice tranzicijskih društava i mogućnosti institucionalnoga utjecaja na stvaranje političkoga povjerenja. Podrijetlo i struktura političkoga povjerenja razmatraju se u okviru kulturalnoga i institucionalnoga pristupa. Kulturalni pristup vidi povjerenje kao egzogeno, uvjetovano sociokulturnim obilježjima, dok institucionalni pristup vidi povjerenje kao endogeno, kao posljedicu djelovanja institucija. Upućuje se na bitnu ograničenost institucionalnoga pristupa u objašnjenju procesa demokratizacije u tranzicijskom kontekstu, osobito kad je riječ o stvaranju povjerenja i potpori demokratskom sustavu. Naime, institucionalni pristup zanemaruje činjenicu nepodudarnosti postojećih sociokulturnih činitelja i nove političke strukture uzrokovanu razvojnim i političkim diskontinuitetom tranzicijskih društava. Također upućuje se i na značenje povjerenja u institucije sustava. Ono predstavlja bitno sociokulturno svojstvo društva bez kojega demokratska konsolidacija tranzicijskih društava nije moguća. Institucije mogu zadobiti političko povjerenje isključivo svojom pouzdanošću i djelotvornošću u ostvarenju demokratskih odnosa. Djelotvorne institucije zahtijevaju odgovornost aktera političke vlasti, omogućuju slobodu i jednakost građana kroz poštovanje demokratskih normi i procedure te omogućuju aktivnu participaciju građana. Samo tako institucije mogu generirati povjerenje koje će biti stabilna osnova legitimnosti demokratskoga poretka. Stoga je izgrađivanje institucija koje imaju ovu autonomnost u zahtjevu za djelotvornošću i odgovornošću aktera političke vlasti, te responzivnost prema zahtjevima građana najveći problem i temeljna zadaća demokratske konsolidacije tranzicijskih društava.

* *Pero Maldini*, docent na Odjelu za komunikologiju Sveučilišta u Dubrovniku.

Ključne riječi: političko povjerenje, povjerenje u institucije, demokracija, tranzicijska društva, građanska participacija, kulturalni i institucionalni pristup

1. Uvod

Iskustvo razvijenih demokracija pokazuje da je političko povjerenje ključna sastavnica potpore političkom sustavu bez koje demokratski poredak ne može djelotvorno funkcionirati. U tranzicijskim društvima, gdje se novouspostavljene demokracije još konsolidiraju, čini se da je pitanje povjerenja, osobito onoga u institucije demokratskoga sustava, od vitalnoga značenja. Osim na intrinzičnim vrijednostima demokracije, legitimnost demokratskoga poretka temelji se na djelotvornom funkcioniranju institucija sustava. No brojna istraživanja upućuju na činjenicu da su postkomunistička društva prožeta skepticizmom i nepovjerenjem u institucije, a i interpersonalno povjerenje je razmjerno slabo. Izgleda da novouspostavljene demokratske institucije ne uspostavljaju same po sebi i demokratsko funkcioniranje sustava, pa tako ne stvaraju ni povjerenje građana u institucije koje je potrebno da bi demokracija bila djelotvorna.

Postavlja se stoga pitanje mogu li institucije djelovati demokratski s obzirom na to da ih čine ljudi koje obilježava politička kultura društva u kojem žive, pa su institucije izraz njih i njihovih sociokulturnih i političkih obilježja. S druge strane kako će se stvarati građanska kultura i povjerenje u institucije potrebno za demokratsko funkcioniranje poretka ako institucije ne djeluju demokratski? Rješenje ovoga *circulus vitiosus* postavlja se kao jedno od središnjih pitanja demokratizacije tranzicijskih društava. Razmatranje mogućih odgovora na ta pitanja aktualizira determinizam sociokulturne matrice tih društava jednako kao i mogućnosti institucionalnoga utjecaja na stvaranje političkoga povjerenja kao bitne sastavnice potpore demokratskom poretku.

Teorije o podrijetlu političkoga povjerenja najšire se mogu razdijeliti na dva osnovna pristupa: kulturalni i institucionalni. Oba pristupa ističu povjerenje kao kolektivno svojstvo, široko prihvaćeno među svim članovima društva, no nude različita objašnjenja izvora političkoga povjerenja i različitu perspektivu demokratskoga razvoja. Kulturalni se pristup razlikuje od institucionalnoga s obzirom na opseg u kojem je povjerenje shvaćeno kao egzogeno ili endogeno političkim institucijama. Kulturalni pristup vidi povjerenje kao egzogeno, uvjetovano osnovnim sociokulturnim obilježjima stečenim uglavnom u razdoblju rane socijalizacije, dok institucionalni pristup vidi povjerenje kao endogeno, kao racionalan odgovor pojedinca prema sustavu, odnosno kao posljedicu djelovanja institucija. Dok institucionalni pristup drži da je institucionalna struktura funkcija racionalnoga izbora ili namjer-

noga dizajna, kulturalni pristup vidi institucionalni dizajn kao duboko uvjetovan kulturom i sadržajno ovisan o njoj. S obzirom na to da izbor institucionalnoga dizajna ima konkretne posljedice za djelotvornost vlasti, pa tako i za javno povjerenje u institucije, razumijevanje geneze i strukture povjerenja u tranzicijskom kontekstu vrlo je bitno.

Institucionalni pristup proizlazi iz iskustva etabliranih demokracija čiji demokratski poredak jest rezultat kontinuiranoga endogenog razvoja (proces modernizacije), tijekom duljega vremenskog razdoblja i čija je politička struktura umnogome podudarna s političkom kulturom. Novouspostavljene demokracije u postkomunističkim društvima nastale su pod utjecajem egzogenih činitelja i nisu rezultat postupnoga, endogenog razvoja (modernizacije), nego egzogenih činitelja (utjecaj međunarodne zajednice, raspad komunističkoga sustava) i djelovanja političkih aktera. Pritom je riječ o izrazitom društvenom i političkom diskontinuitetu. U tim su uvjetima povijesno i političko naslijeđe i dominantna politička kultura smetnja demokratskom razvitku društva. Unatoč formalnoj demokratskoj konstituciji, odnosno zadovoljenim uvjetima minimalne demokracije, politički sustav ne funkcionira demokratski. To je novi i tipični (u starim demokracijama nepoznat) fenomen rascjepa između izborne (formalne) i liberalne (djelotvorne) demokracije.

U ovom radu nastojimo dokazati te tvrdnje, te upozoriti na bitnu ograničenost institucionalnoga pristupa u objašnjenju procesa demokratizacije u tranzicijskom kontekstu, osobito u pitanju stvaranja povjerenja i potpore demokratskom sustavu. Naime, uočava se da institucionalni pristup zanemaruje činjenicu nepodudarnosti postojećih sociokulturnih činitelja i nove političke strukture uzrokovanu društvenim i razvojnim diskontinuitetom tranzicijskih društava. Sociokulturni činitelji, koji nisu podudarni s demokratskom strukturom, bitno oblikuju političko ponašanje (podjednako političkih elita i drugih kolektivnih aktera) utječući tako na djelotvornost institucija. Čini se da je manjak političke volje za ostvarenjem demokratskih promjena posljedica toga utjecaja.

Također ne umanjujući značenje ostalih razina političke potpore, u radu želimo uputiti na ključnu važnost povjerenja u institucije sustava. Ono predstavlja bitno sociokulturno svojstvo društva i čini se da bez njega demokratska konsolidacija tranzicijskih društava nije moguća. Institucije mogu zadobiti političko povjerenje isključivo svojom pouzdanošću i djelotvornošću u ostvarenju demokratskih odnosa. Tako stečeno povjerenje stabilna je osnova legitimnosti demokratskoga poretka. Djelotvorne institucije zahtijevaju odgovornost aktera političke vlasti, omogućuju slobodu i jednakost građana kroz poštovanje demokratskih normi i procedure te omogućuju aktivnu participaciju građana. Bez toga će razvoj građanskoga društva i javnosti kao mehanizama kontrole vlasti demokratska konsolidacija tranzicijskih društava biti vrlo otežana i usporena.

2. Politička potpora i političko povjerenje

Politička potpora najšire označuje sve oblike prihvaćanja i vjerovanja objektima i procesima političkoga sustava. Legitimitet i političko povjerenje bitan su dio političke potpore, a odnose se na institucije političkoga sustava i aktere političke vlasti. Dok legitimitet označuje prihvaćanje političkoga poretka i pristajanje uz njega (uz njegove temeljne vrijednosti, političke i društvene odnose), povjerenje proizlazi iz subjektivne procjene djelotvornosti (performanse) političkoga sustava i aktera političke vlasti.

Easton razlikuje specifičnu i difuznu potporu. Specifična potpora odgovara zadovoljstvu s rezultatima djelovanja političke vlasti, dok difuzna potpora odgovara javnom stavu prema objektima političkoga sustava i bez obzira na rezultate njihova djelovanja.¹ Razlikovanje specifične i difuzne potpore bitno je i korisno, ali može zasjeniti druge bitne aspekte. Naime, povjerenje sadržava elemente obaju tipova potpore jer je politička vlast sastavljena od institucija i aktera političke vlasti. To znači da se istodobno može izražavati povjerenje u institucije sustava i poredak uopće i nepovjerenje u aktere političke vlasti, a to je razlikovanje bitno.² Izvor opće potpore ponajprije je u dobrim performansama sustava. Drugi izvor jest legitimitet demokracije, gdje legitimitet znači da, u percepciji građana, institucionalna struktura demokracije korespondira s njihovim vrijednostima i normama. To je

¹ Specifična je potpora usmjerena prema političkoj vlasti i institucijama sustava. Ona pretpostavlja da članovi društva imaju dovoljno političke svijesti i sposobnosti za prihvaćanje (ne)zadovoljstva s djelovanjem vlasti. Specifična potpora moguća je samo u uvjetima u kojima kultura omogućuje članovima društva prihvaćanje odgovornosti vlasti prema onome što se događa u društvu. Ta vrsta potpore varira s osjećajem dobrobiti ili zadovoljstva. Difuzna potpora odgovara vrednovanjima što objekt jest ili što predstavlja, prema općem značenju što ga ima za osobu, a ne što on stvarno jest. Ona sadržava rezervoar poželjnih stavova ili dobre volje koja pomaže članovima društva da prihvate ili toleriraju i one rezultate koji su suprotstavljeni njihovim interesima. Rezultati djelovanja sustava mogu rasti ili slabjeti, dok ova potpora u obliku opće odanosti nastavlja djelovati. Kada je ova potpora negativna, ona predstavlja rezervu loše volje koja se ne može lako smanjiti rezultatima i dobrim djelovanjem sustava. Difuzna potpora može također proisteci iz iskustva. Difuzna potpora ima nekoliko dimenzija: legitimitet, zajedničke simbole i političku identifikaciju. Zajednički simboli i politička identifikacija vezani su za političku zajednicu (država, nacija) u kojoj pojedinac živi. To su dugoročni oblici difuzne potpore koji ne ovise o trenutačnoj djelotvornosti sustava. No legitimitet je vezan za politički poredak i političku vlast i izrazio ovisi o njihovoj djelotvornosti. Stoga je, na neki način, legitimitet i oblik specifične potpore (usp. Easton, 1975.: 439, 444-447, 450-452).

² Opstanak demokracija dugo je vremena bio povezan s njihovim legitimitetom. Zadovoljstvo performansama političkoga sustava i njegovih institucija, tijekom vremena, stvara pričuvu dobre volje, odnosno visoku razinu difuzne potpore koja omogućuje demokratskim poretcima opstanak i u lošim vremenima, odnosno onda kad izražavaju nepovjerenje i nezadovoljstvo prema djelovanju aktera političke vlasti (usp. Easton, 1975., Hetherington, 1998., Inglehart, 1999., Klingemann, Fuchs, 1995.b, Norris, 1999.).

poseban tip općega povjerenja koje korespondira sa stabilnošću i opstojnošću političkih sustava (Klingemann, Fuchs, 1995.b: 11).

Povjerenje je temeljni kognitivni pojam. Imati ili nemati povjerenja u druge pretpostavlja određeno znanje o njima. O većini drugih i o njihovim motivacijama u odnosu na nas ne znamo ništa ili vrlo malo, pa stoga ne znamo trebamo li im vjerovati ili ne. Ako imamo povjerenja u njihovo ponašanje u određenom kontekstu, to je zato što uopćavamo njihovo ponašanje zaključujući na temelju kulturalnih normi i stavova (vrijednosnih, političkih, ideoloških) ili pak racionalnom procjenom njihova djelovanja, pouzdanosti i djelotvornosti u odnosu na naše interese.

Povjerenje u druge ljude temelji se na pretpostavci da i drugi dijele naše temeljne vrijednosti, te da će stoga u odgovarajućim situacijama očekivano i predvidivo djelovati. Oni ne moraju nužno s nama biti suglasni (politički, kulturno ili vjerski), ali ako na osnovnoj razini prihvaćaju zajedničke poveznice, to će omogućiti i poduprijeti suradnju. Ako smo uvjereni da će se naša predviđanja ostvariti, mi vjerujemo drugima.³ Povjerenje stoga smanjuje složenost društvenih odnosa jer utemeljuje društvene odnose i sustav na uzajamno očekivanom ponašanju društvenih aktera. Povjerenje tako utječe na povećanu suradnju, a umanjuje oportunističko ponašanje, što zajedno jača društvenu interakciju i stabilnost društva.

Sociološka osnova povjerenja postoji gdje građani žive u sustavu koji poznaju i prihvaćaju bez potrebe dodatnoga objašnjavanja, a koji prešutno osigurava osnovu za međusobno razumijevanje. U tim okolnostima građani znaju da su ograničeni u međusobnom sukobljivanju, te da su ovisni jedni o drugima u situacijama koje se ne mogu posve predvidjeti i koje nekad favoriziraju jedne, a nekad druge (N. Luhman). Kad društva depersonaliziraju društvene funkcije (putem tržišta, legalnih struktura, zaštite itd.), tad su međusobna sukobljavanja lišena sumnje nedobronamjernih interesa povezanih s tim funkcijama. Pojedinaac se manje boji podjarmljivanja, pljačke i izigravanja kad institucije štite od takvih mogućnosti koje s druge strane osiguravaju građanima jačanje povjerenja bez sumnje da bi mogli postati žrtvama (Waren, 1999.b: 314). Stoga je povjerenje u institucije od velikoga značenja za njihovo funkcioniranje i ulogu koju imaju u funkcioniranju sustava. Istodobno povjerenje građana u institucije razmjerno je njihovoj djelotvornosti. To je međusobno uvjetovan i uzajaman odnos.

³ Povjerenje je način opisivanja kako skupine i pojedinci pretpostavljaju da će dobra volja drugih poštovati zajedničke interese, kao i dijelovi znanja potrebni za primjenu eksplicitnih pravila za kolektivnu akciju (Waren, 1999.a: 14). Moje povjerenje u tebe sadržano je u tvom interesu da opravdaš moje povjerenje. To je činjenica koja moje povjerenje čini višim od običnoga očekivanja tvoga određenog ponašanja. Moja su očekivanja utemeljena u razumijevanju, iako možda pogrešnom, tvojih interesa koji posebno respektiraju mene (Hardin, 2001.: 3).

Model društvene razmjene upućuje na to da ljudi žele resurse od drugih ljudi i angažiraju se u organiziranom životu kako bi ih razmjenjivali. U tom je kontekstu povjerenje kao očekivanje ili procjena budućega ponašanja drugih stanoviti oblik kalkulativnosti, odnosno povećanja predvidivosti i smanjenja rizika.⁴ Ta je koncepcija povjerenja kao predvidivosti ukorijenjena u shvaćanju što ljudi žele jedni od drugih. No djelovanje institucija političkoga sustava i aktera političke vlasti stvara društveno ozračje u kojem se oblikuje društveno ponašanje građana i njihova društvena (samo)svijest. To je model društvenoga povjerenja temeljen na identitetu gdje povjerenje nastaje iz vjeronanja (i procjenjivanja) neutralnoga i dobronamjernoga djelovanja aktera političke vlasti. Ljudi odgovaraju na takvu praksu osjećajem zadovoljstva i djelovanjem u skladu s interesima društva kojem pripadaju. Ako ljudi osjećaju da je vlast dobronamjerna, vjerojatnije je da će osjećati pripadnost i ponos (socijalni identitet), te želju za podčinjavanjem društvenim normama i vlasti. Stoga je socijalno povjerenje puno ranjivije od kalkulativnoga povjerenja zato što se temelji na emotivnim osjećajima pripadnosti, a što se može lako srušiti kad se pojedinac osjeti iznevjerenim (usp. Tyler, 2001.: 287-303). Na tom se razlikovanju temelji i razlikovanje institucionalnih (strukturno-racionalnih) i kulturalnih (sociokulturnih) pristupa fenomenu povjerenja.

Govoreći o razinama povjerenja, možemo razlikovati: osobnu razinu (povjerenje prema članovima primarnih društvenih skupina), opću razinu (opće povjerenje prema sugrađanima koje ne poznajemo) i institucionalno-političku razinu (povjerenje u institucije sustava i aktere političke vlasti) (vidi *Tablicu 1*).⁵

Na osobnoj razini govorimo o interpersonalnom povjerenju. No interpersonalno povjerenje nije jednoznačna kategorija. Štoviše, dva su bitno različita aspekta toga pojma. Interpersonalno povjerenje jest povjerenje usmjereno prema članovima primarnih skupina kojima pojedinac pripada i koje poznaje (obitelj, rođaci, sunarodnjaci i sl.), ali ono je i oblik općega povjerenja usmjerenoga prema svim članovima društva. Za razliku od općega ili "generaliziranoga" povjerenja, usko usmjereno ili "partikularizirano" povjerenje okrenuto je članovima primarnih skupina (usp. Uslaner, 1999.: 122-

⁴ Rizik, kao aspekt društvenih odnosa pojavio se kao konstitutivni segment života u modernom društvu, a povjerenje kao rješenje ovog rizika bilo je jednako određujuća komponenta društvenog života. Rizik postaje inherentno društveno očekivanje koje s transformacijom društvenih uloga i razvojem segmentiranih uloga postaje ugrađeno ograničenje sistemskim očekivanjima. Ideja povjerenja, kao preduvjet interakcije između autonomnih i ekonomski djelatnih pojedinaca, postaje središnja komponenta načela opće razmjene ili ekonomskih preduvjeta koji strukturiraju i posreduju rad tržišta u suvremenim društvima (usp. Seligman, 1997. 170- 171).

⁵ Ove razine povjerenja mogle bi se također strukturirati i kao horizontalno povjerenje (interpersonalno i opće povjerenje) i kao vertikalno povjerenje (povjerenje u institucije i u političku vlast).

123). To povjerenje pruža pojedincu veću sigurnost, ali je ograničeno na razmjerno uzak društveni krug i ne utječe znatno na šire društvene odnose. Štoviše, obilježeno je sumnjičavošću prema drugima i zatvaranjem u uske i poznate okvire društvenosti u kojima pojedinac može osjećati subjektivnu sigurnost. To pak rezultira nepovjerenjem prema drugima, nerazumijevanjem drugih i drukčijih, te stoga netolerancijom i isključivošću. Taj je tip odnosa karakterističan za tradicionalna, predmoderna ili pak autoritarna društva gdje politička vlast ograničuje ili isključuje građane iz političke participacije. Autoritarna vlast tako izaziva nepovjerenje i povlačenje građana u relativnu sigurnost odnosa unutar primarnih društvenih skupina. Istodobno, opće nepovjerenje koje ti odnosi stvaraju nije pogodno ozračje za suradnju i slobodu javnoga izražavanja i organiziranja. Drugi aspekt interpersonalnoga povjerenja bitan je za opstojnost i djelotvornost demokracije, a osobito ga ističe kulturalni pristup.⁶ Tako interpersonalno povjerenje označuje povjerenje prema drugima kao razmjerno postojano obilježje političke kulture određenoga društva (na socijetalnoj razini predstavlja sociokulturno svojstvo društva, odnosno socijalni kapital). Ono pokazuje cjelokupno povijesno naslijeđe društva uključujući ekonomske, religijske i druge činitelje. Taj se aspekt u mnogočemu preklapa sa sadržajem općega (generaliziranog) povjerenja i s njegovom funkcijom u demokratskom poretku.

Tablica 1

Razine povjerenja	Tip povjerenja	Oblik potpore
Osobna razina	Interpersonalno povjerenje (kao povjerenje u primarne skupine)	
Opća razina	Interpersonalno povjerenje (kao povjerenje u druge)	Difuzna potpora
	Opće (generalizirano) povjerenje	
Institucionalno-politička razina	Povjerenje u demokraciju kao poredak	Specifična potpora
	Povjerenje u institucije sustava	
	Povjerenje u aktere političke vlasti	

Opće povjerenje u sugrađane, u druge koje ne poznajemo i s kojima nismo bliski, temelj je suradnje i solidarnosti u društvu. Naime, zajedničko djelovanje u svrhu ostvarenja zajedničkih ili općih interesa pretpostavlja odnose povjerenja i uvažavanja legitimnih očekivanja drugih, odnosno odgovornost i svijest ne samo o svojim pravima nego i o svojim obvezama prema drugima. Takvo se povjerenje može ostvarivati samo u uvjetima slobode gdje građani slobodno izražavaju i artikuliraju svoje interese, te se slobodno

⁶ Usp. Almond, Verba, 2000., Andrain, Smith, 2006., Hardin, 1998., Inglehart, 1997., 1999., Inglehart, Welzel, 2005., Letki, 2004., Putnam, 2003., Waren, 1999.a, Waren, 1999.c.

udružuju. Tako građani mogu biti zainteresirani za opće dobro i stvarati međusobno povjerenje, ne samo na interesnim osnovama nego i na vjerovanju o zajedničkoj dobrobiti koju demokratski poredak omogućuje.

Potporna demokraciji proizlazi iz vjere u legitimnost demokratskih vrijednosti i normi, ali i iz povjerenja građana u institucije i političku vlast. To se povjerenje temelji na procjeni njihove djelotvornosti. Djelotvorna demokracija promovira opće povjerenje pod uvjetom da su institucije i akteri političke vlasti pouzdani i vjerodostojni, te da im se može vjerovati. Poštenje i sposobnost aktera političke vlasti i djelotvorno funkcioniranje institucija stvaraju ozračje u kojem je moguća suradnja i povjerenje, i obratno.

3. Demokracija i povjerenje

Demokratski poredak temelji se na ideji slobode i jednakosti, te na načelima solidarnosti i suradnje među građanima radi ostvarenja kolektivnih preferencija i općega dobra. Demokracija stoga podrazumijeva posredovanje među različitim, međusobno suprotstavljenim društvenim interesima koji se ostvaruju kroz institucionalizirano predstavništvo i političko natjecanje, te kroz propisane procedure. Da bi takav sustav bio djelotvoran, nužna je otvorena komunikacija i široka suradnja društvenih aktera u uvjetima međusobnoga povjerenja i osjećaja građanske obveze prema drugima. Naime, ako ne postoji načelno povjerenje u dobronamjernost drugih sugrađana i institucija sustava, tada će komunikacija i suradnja biti narušene. To će pak usporiti ili onemogućiti postizanje konsenzusa i kompromisa, dvaju glavnih mehanizama u procesu donošenja kolektivno obvezujućih odluka (koje zbog toga neće vrijediti jednako za sve, čime se narušava načelo jednakosti kao jedno od temeljnih načela demokracije). Stoga se povjerenje postavlja kao ključan preduvjet demokracije.

Povjerenje treba sagledavati i kao rezultat djelotvornosti političkoga sustava i političke vlasti. Djelotvoran sustav i politička vlast koja ostvaruje proklamirane ciljeve, poštuje demokratske norme i proceduru, te ostvaruje kolektivne preferencije, jača povjerenje ne samo prema sebi nego i prema institucijama demokratskoga sustava. Stoga je, s jedne strane, povjerenje pretpostavka demokratskoga procesa dok je, s druge, povjerenje rezultat demokratskoga vladanja.

Političko povjerenje je odlučujući element procesa demokratskoga vladanja jer legitimitet predstavničke demokracije umnogome ovisi o političkim stavovima građana prema institucijama i nositeljima političke vlasti.⁷

⁷ Političko povjerenje može se definirati kao vjerojatnost da će politički sustav ili neki njegov dio proizvesti željene rezultate i kad ga ne nadgledamo. Drugim riječima, to je vjerojatnost ostvarenja željenih rezultata bez posebnoga djelovanja u svrhu te realizacije (Easton, 1975.:

Predstavnički sustav nužno stvara distanciju između političke vlasti i građana, no ona ne smije biti prevelika. Ako je prevelika, predstavništvo se slama prijeteci demokraciji. Taj odnos predstavlja stanoviti proces razmjene u kojem političke institucije i političari trebaju biti odgovorni prema zahtjevima građana koji, s druge strane, moraju kontrolirati tu odgovornost i pružati im potporu (usp. Klingemann, Fuchs, 1995.a: 2-5). Drukčije, teško je prihvatiti legitimitet demokratske vlasti i političkoga sustava u kontekstu u kojem građani ne vjeruju političkim institucijama i političarima. Govoreći o povjerenju, govorimo zapravo o demokraciji samoj (Camões, 2003.: 1). To pretpostavlja da demokratska vlast dobiva glasove građana, ostvaruje preferiranu javnu politiku, te je pouzdana onoliko koliko ima političkoga povjerenja. Političko povjerenje je bitno jer ima snažne implikacije, ono nije samo pokazatelj kvalitete demokracije. Ako nema povjerenja u vlast ili ako je ono nisko, uvažavanje aktera političke vlasti također će biti nisko.

Političke odnose obilježava sukob interesa i potreba udruživanja za kolektivnu akciju gdje svaka sukobljena stranka teži kolektivno obvezujućim odlukama i sankcioniranju odluka s pozicija vlasti. Bez institucija kao političkih mehanizama koji mogu mijenjati i posredovati ograničenja, politički predstavnici su uhvaćeni između političkih obećanja o kolektivnoj budućnosti (sastavni dio svake kampanje) i činjenice sukobljenih interesa i natjecanja za vlast. Povjerenje se stvara i uspijeva kad su institucije strukturirane tako da odgovaraju na komunikaciju. To zahtijeva: a) pristup informacijama i institucijama koje su strukturirane tako da osiguraju potrebnu transparentnost i b) institucionalna sredstva za osporavanje vlasti, institucija i pojedinaca koji su na mjestima od povjerenja (usp. Waren, 1999.b: 311-338).

Dakle, građani će imati onoliko povjerenja u institucije koliko one djeluju sukladno zakonima i društvenim normama. Ako institucije sankcioniraju djelovanje aktera političke vlasti, tada osiguravaju dodatnu motivaciju dužnosnicima da djeluju odgovorno, te istodobno zadobivaju povjerenje građana. Iako očekivanja građana ne moraju uvijek biti ispunjena, pretpostavka da će zajednička normativna očekivanja biti ostvarena u najvećoj mogućoj mjeri omogućit će povjerenje u institucije.

4. Povjerenje, demokracija i građanska participacija

U protekla dva desetljeća odnosi građana i države u zapadnoeuropskim demokracijama doživljavaju temeljitu promjenu. Promjena se očituje kroz

447). Političko povjerenje označuje temeljnu evaluacijsku orijentaciju prema vlasti utemeljenu na procjeni koliko dobro vlada djeluje u skladu s normativnim očekivanjima ljudi. Opadanje političkoga povjerenja pridonosi nezadovoljstvu djelovanjem političkoga sustava (i obratno) i stvara okruženje u kojemu je političkoj vlasti teško uspijeti (usp. Hetherington, 1998.: 791).

drukčiju prirodu i dosege tih odnosa gdje se osporavaju klasični oblici predstavničke demokracije kao nedovoljno responzivni novim i naraslim potrebama građana.⁸ Odgovarajući na te izazove i prevladavajući stanovitu krizu, zapadne demokracije su se toliko izmijenile da danas predstavljaju znatno drukčiji tip demokracije koji se više ne može nazvati samo predstavničkom (usp. Klingemann, Fuchs, 1995. a). Djelotvornost demokratskih institucija ne izražava se samo kroz institucionalno posredovano političko natjecanje nego i kroz inkluzivnu građansku participaciju. Kad građani imaju priliku promišljati ključna javna pitanja, razmatrati alternativne političke opcije, vrednovati svoje želje i mogućnosti, na taj način pomažu u oblikovanju vladinih odluka, a politička vlast zadobiva veću legitimnost. Građanska solidarnost temeljena na inkluzivnoj participaciji svih građana donosi više samopoštovanja, veći optimizam, manje bojazni, te stoga povećanje političke tolerancije. Pojavljuje se veće povjerenje. Nasuprot tomu, ako solidarnost počiva na isključenju i žrtvovanju manjinskih skupina, ljudi osjećaju veću nesigurnost i strah. Kako pesimizam narasta, oni postaju manje politički tolerantnima. Povjerenje u vlast i druge ljude opada skupa s potporom za demokratska načela (Andrain, Smith, 2006.: 3).

Iz ovog odnosa vidljiva su dva aspekta: jedan je da ozbiljenje djelotvorne demokracije nije moguće bez inkluzivne građanske participacije, a drugi je da je participacija u bitnoj vezi sa stvaranjem i povećanjem političkoga povjerenja. Taj odnos je uzajaman gdje jedan proces podupire i potiče drugi i obratno. Oba aspekta ovoga odnosa bitna su u procesu demokratizacije tranzicijskih društava. Naime, budući da je participacija preduvjet djelotvornoga funkcioniranja sustava, a procjena te djelotvornosti ishodište jačanja ili opadanja političkoga povjerenja, pitanje građanske participacije postavlja se kao ključno. Građanska uključenost u politiku ključna je za razvoj jake i stabilne demokracije, gdje je interes javnosti valjano predstavljen u politici i gdje se akteri političke vlasti lako mogu pozvati na odgovornost.

U tranzicijskim je društvima uspostava demokracije otvorila prostor građanskoga i političkoga aktivizma nepoznatoga u vrijeme komunizma. Omogućeno je političko i institucionalno učenje građana u svrhu oblikovanja političkih preferencija u smislene i praktične procese. No pitanje je u kojem opsegu uspostava demokratskih institucija i procedura ima pozitivan utjecaj na građane u smislu prihvaćanja procesa i ponašanja pogodnih za demo-

⁸ Suvremena predstavnička demokracija, zbog strukturalnih razloga, više nije u poziciji odgovoriti izmijenjenim preferencijama i zahtjevima svojih građana. Takav sustavni izostanak odgovornosti vodi poopćavanju nezadovoljstva na razini sustava koja pak vodi opadanju povjerenja za demokratski poredak. Građani su manje zabrinuti zbog same demokracije (koju više nitko ne dovodi u pitanje, niti uspoređuje s mogućim alternativnim sustavima), a znatno više sa stvarnošću demokracije mjerene prema normativnim očekivanjima (usp. Fuchs, Guidorossi, Svenson, 1995.: 350-352).

kratski sustav, osobito u odnosu na građansku participaciju? Naime, niska razina političkoga angažmana opće je obilježje brojnih tranzicijskih društava i nakon uspostave demokratskoga poretka.⁹

Jedan od osnovnih postulata političko-kulturalne teorije demokracije jest da aktivni građanski život ohrabruje interpersonalna očekivanja suradnje. Još je Tocqueville istaknuo značenje građanskih udruga za djelotvornost demokracije. Proširena demokratska kultura po sebi je rezultat nevladinih demokratskih udruživanja, a demokracija je tamo gdje ljudi premošćuju hijerarhijska posredovanja da bi riješili probleme koji zahtijevaju kolektivnu akciju (usp. Tocqueville, 2001.). Građani imaju više povjerenja jedni u druge ako su aktivno uključeni u građanske udruge i demokracija je djelotvornija ako građani vjeruju jedni drugima. Povjerenje ohrabruje očekivanja da će drugi udovoljiti javnim zahtjevima, dok građanski aktivizam vodi većoj odgovornosti javnih dužnosnika.

Da bi se moglo vjerovati drugome, ključno je imati volju za preuzimanje rizika povezanoga s produktivnom društvenom razmjenom. Drugim riječima, povjerenje je oblik socijalnoga kapitala (Tyler, 2001.: 285). Socijalni kapital pojačava demokraciju, između ostaloga i zbog toga što kroz građanske udruge participant slijede kolektivne ciljeve. Demokracija utemeljena u društvenom životu bogatom udrugama razvija građansku odgovornost i solidarnost koje pri donošenju odluka utječu na promišljanje općega dobra prije nego uskih interesa.¹⁰ Demokratizacijski procesi u tranzicijskim društvima oživjeli su akademsku i javnu raspravu o značenju građanskoga društva za funkcioniranje demokracije. Građansko društvo je bilo definirano na mnoge načine, no u osnovi tih definicija jest njegova konstitucija od dobrovoljnih organizacija prema kojoj je članstvo u udrugama usko vezano s društvenim povjerenjem. Društveno povjerenje i građanski angažman čvrsto su povezani, veća gustoća članstva u udrugama u društvu znači i veće povjerenje građana. Povjerenje i angažman dva su aspekta istoga postojećeg činitelja – socijalnoga kapitala. Povjerenje i članstvo su u takvoj međusobnoj vezi da se katkad koriste pojedinačno kao dovoljni indikatori socijalnoga kapitala (Letki, 2004.: 666). Model socijalnoga kapitala implicira da je povjerenje,

⁹ Glavni razlozi za niske razine političkog angažmana dio su komunističkoga naslijeđa: niske razine socijalnoga kapitala (interpersonalno povjerenje i članstvo u dobrovoljnim organizacijama) i nedemokratske norme i stavovi naučeni tijekom sudjelovanja u bivšem političkom sustavu. Niske razine političke uključenosti inhibitorno djeluju na konsolidaciju novih demokracija u tranzicijskim društvima (usp. Letki, 2004.: 674-675).

¹⁰ Na sjeveru Italije građanska zajednica obilježena je aktivnim, javnošću produhovljenim građanstvom, političkim odnosima jednakosti, s društvenom matricom povjerenja i suradnje. Istodobno druge su regije obilježene vertikalno strukturiranom politikom, društvenim životom fragmentiranosti i izolacije, te kulturom nepovjerenja. Sve je to bitan razlog njihove ukupne nerazvijenosti (usp. Putnam, 2003.).

koje je u vezi s interpersonalnim odnosima unutar dobrovoljnih organizacija, u izravnoj funkciji razvoja demokratskih odnosa u određenom društvu.

5. *Kulturalni versus institucionalni pristup*

Vidljivo je da dobra vladavina zahtijeva povjerenje, no postavlja se pitanje je li dobra vladavina posljedica ili uzrok povjerenja? Dvije teorijske tradicije različito objašnjavaju podrijetlo političkoga povjerenja i daju različite perspektive razvoja povjerenja u demokratske institucije, njihov opstanak i učinkovito djelovanje u postkomunističkim društvima. Kulturalni pristup pretpostavlja da je povjerenje u političke institucije egzogeno. Prema njemu, povjerenje je dispozicija i ukorijenjeno je u vrijednosnim opredjeljenjima onih koji poklanjaju povjerenje. Povjerenje u političke institucije tako proisječe uglavnom izvan političke sfere, u dugotrajnim i ukorijenjenim vjerovanjima o ljudima, koja su temeljena na kulturnim normama i prihvaćena kroz proces socijalizacije. S kulturalnoga motrišta, političko povjerenje je produžetak interpersonalnoga povjerenja, naučenoga u ranoj životnoj dobi i kasnije projiciranoga na političke institucije, zbog čega određujuće utječe na mogućnosti institucionalne performanse.¹¹

Nasuprot tomu, institucionalni pristup pretpostavlja da je političko povjerenje politički endogeno zato što rezultira iz političke i ekonomske performanse institucija i vlade, a ne iz ukorijenjenih kulturalnih normi. Povjerenje u institucije je očekivano kad institucije djeluju zadovoljavajuće, ono je posljedica, a ne uzrok, institucionalne performanse.¹² Povjerenje u institucije racionalno je utemeljeno, ono se nastavlja na građansku procjenu institucionalne performanse.¹³ Institucije koje djeluju dobro proizvode povjerenje, dok nepouzdanе institucije proizvode skepticizam i nepovjerenje. To ne znači odbacivanje kulturalnih utjecaja, osobito procesa socijalizacije. Naime, u onoj mjeri koliko političke institucije opstoje i djeluju relativno konzistentno tijekom slijeda generacija, politička socijalizacija i institucionalno djelovanje trebaju jednako nastajati i pojačavati učinke povjerenja prema institucijama.

¹¹ Usp. Almond, Verba, 2000., Inglehart, 1997., Inglehart, Welzel, 2005., Putnam, 2003., Cleary, Stokes, 2006., Letki, 2004.

¹² Usp. Brennan, 1998., Hardin, 1998., Hetherington, 1998., Jackman, Miller, 2005., Mishler, Rose, 1994., Mishler, Rose, 2001.

¹³ Prema teoriji racionalnoga izbora, povjerenje kao uklopljeni interes, teorijski je koncept ukorijenjen u objašnjenju zašto ljudi vjeruju ili ne vjeruju drugima. (usp. Hardin, 2001.: 35). Prevladavajuće stajalište o političkom povjerenju u teoriji racionalnoga izbora jest da građani vjeruju demokraciji u opsegu u kojem strukture demokratskoga poretka djeluju na racionalne činitelje da proizvode političke rezultate koje su u interesu građana. Demokratske institucije služe za izbor relativno pouzdanih činitelja kojima se može vjerovati (u okviru postavljenih ograničenja) da će slijediti interese građana (Brennan, 1998.: 197).

U postkomunističkim društvima zamjena nedemokratskih poredaka demokratskima nužno je proizvela institucionalni diskontinuitet. Poredak, čije se djelovanje procjenjuje danas, radikalno se razlikuje od poretka u kojem su pojedinci socijalizirani jučer. U tom kontekstu, institucionalni stav jest da ako socijalizacija i djelovanje sustava utječu na sukob, neposredne procjene djelovanja sustava nadjačat će ranije utjecaje nastale djelovanjem kulturnih normi i socijalizacijskoga iskustva (usp. Mishler, Rose, 2001.: 31-32). Ako je političko povjerenje kulturalno determinirano i duboko ukorijenjeno u čvrstim društvenim normama ili temeljnim socijalizacijskim obrascima, izgleda da se malo što može učiniti na kratke staze u smislu razvoja povjerenja u demokratske institucije. U mjeri u kojoj je povjerenje ovisno o kulturi, trajat će i razdoblje za razvoj povjerenja potrebnoga za učinkovito funkcioniranje demokratskih institucija. Obratno, ako povjerenje proizlazi iz institucionalne performanse (djelovanja institucija), nove demokratske institucije mogu stvarati povećano povjerenje osiguravajući ekonomski rast i uzdržavanje od represije i korupcije, a za što je potrebno znatno manje vremena, dakako pod pretpostavkom da ustraju na primjeni demokratskih obrazaca i formalnih procedura.

No činjenica jest da u mnogim tranzicijskim društvima institucionalna performansa nije dovoljno dobra za razvoj povjerenja u institucije sustava. Postavlja se pitanje kako takve institucije mogu proizvesti povjerenje? Očito je naime da demokratske institucije ne proizvode nužno povjerenje po sebi. Političke institucije društva samo su jedan među više činitelja uključenih u pojavu kulture povjerenja ili nepovjerenja.¹⁴ To znači da uspostava demokratskih institucija u tranzicijskim društvima sama po sebi neće dovesti do stvaranja povjerenja, osobito ako su nedjelotvorne.

Moglo bi se ustvrditi da demokracija u postkomunističkim društvima nije proizvod endogenoga razvoja, a jednako tako da nedjelotvornost demokratskih institucija ne može stvoriti povjerenje. U tom smislu, obrazac što ga postulira institucionalni pristup (povjerenje kao posljedica endogenoga razvoja, odnosno djelovanja institucija demokratskoga sustava) u tranzicijskim društvima nije primjeren (primjenjiv) ponajprije zbog činjenice izostanka demokratskoga iskustva. S druge strane pak sociokulturni determinizam ostavio bi malo mogućnosti za skorou demokratsku perspektivu tranzicijskih društava jer demokratska resocijalizacija potrebna za stvaranje građanske političke kulture sama po sebi zahtijeva dugo razdoblje. No u suvremenom tran-

¹⁴ Iako SAD ima visoko razvijene demokratske institucije, tijekom proteklih četririju desetljeća interpersonalno povjerenje u američkoj javnosti znatno je opalo. S druge strane Indija, s pola stoljeća formalne demokracije, još uvijek nema djelotvoran demokratski sustav. Ti različiti primjeri pokazuju da demokratske institucije ne proizvode povjerenje automatski. Ne postoji institucionalni brzi popravak problema stvaranja povjerenja i socijalnoga kapitala (usp. Inglehart, 1999., Inglehart, Welzel, 2005., Putnam, 2000., Putnam 2003.).

zicijskom kontekstu djelovanje institucija i aktera političke vlasti nije ovisno samo o endogenim činiteljima, nego znatno više o egzogenim koji imaju snažan sociokulturni i politički utjecaj (npr. međunarodno okruženje). U takvom okruženju, oblikovanje političkoga povjerenja kao i ukupan proces demokratizacije odvija se na drukčiji način od onoga što ga poznajemo iz razvoja starih demokracija.

6. Povjerenje i demokracija u tranzicijskom kontekstu

Pitanje potpore građana za demokratsku vlast osobito je bitno za demokracije u nastajanju jer je ta potpora od praktične važnosti za kontinuiranu stabilnost novouspostavljenih demokratskih institucija. Dok su se zastupnici kulturalnoga pristupa usredotočili na načine na koje različita politička iskustva, te sociokulturne i političke vrijednosti utječu na potporu političkom sustavu, institucionalisti ističu njezinu ovisnost o zadovoljstvu građana demokratskom vladavinom, odnosno političkim i ekonomskim performansama sustava.¹⁵ No čini se da institucionalna objašnjenja (inače tipično postavljena da bi objasnila razlike u potpori sustavu u starim demokracijama) nisu korisna za razumijevanje razlika unutar novih demokracija. Institucionalni pristup priklanja se klasičnoj teoriji koja modernizaciju drži nužnom za uspostavu demokracije. Povećanje životnoga standarda, rast privatnoga vlasništva i urbane srednje klase i unapređenje obrazovanja stvaraju glavne snage koje vode potpori demokratskim procedurama za posredovanje suprotstavljenih društvenih interesa. U razvijenijim zemljama veća srednja klasa i relativno obrazovanije stanovništvo povezani su s potporom demokraciji jer bogatstvo i rast omogućuju građanima veći udio u javnim poslovima društva kojem pripadaju.

No način demokratizacije tranzicijskih društava dovodi u pitanje primjenjivost ovih objašnjenja u tranzicijskom kontekstu. Naime, institucionalni pristup pokušava modelirati političku dinamiku tranzicijskih društava kao proces učenja u kojem građani politički odgovaraju na tranziciju sukladno stupnju u kojem njihovo ekonomsko iskustvo odstupa od njihovih očekivanja (usp. Przeworsky, 1991.: 180-187). No dostupni makroekonomski pokazatelji ne objašnjavaju opredjeljenje građana prema demokraciji u postkomunističkim društvima.¹⁶ Štoviše, ne umanjujući značenje ekonomskih,

¹⁵ Usp. Brennan, 1998.; Jackman, Miller, 2005.; Mishler, Rose, 1994.; Mishler, Rose, 2001.; Przeworsky, 1991.

¹⁶ Podatci istraživanja razina političkoga povjerenja iz više istočnoeuropskih zemalja u tranziciji (Mishler, Rose, 1994., 2001., Jackman, Miller, 2005.) potvrđuju da je javna potpora za temeljne institucije sustava znatno proširena. No pomnija analiza te proširene potpore pokazuje da je potpora najviša među društveno angažiranom dijelu javnosti kao i među onima koji su zadovoljniji ekonomskim performansama sustava. Također, vidljivo je da je njezina osnova u

čini se da su upravo politički činitelji bitni za potporu demokraciji. Građani podupiru demokraciju jer vide da djeluje, ta potpora izražava iskustvo građana o isplativosti demokracije same po sebi više nego po osnovi trenutne (opipljive, materijalne) koristi.¹⁷ Drugim riječima, struktura zadovoljstva demokracijom nije ista u starim i novim demokracijama.

Interpersonalno povjerenje i subjektivna dobrobit usko su vezani uz stabilnu demokraciju, ali taj odnos nije izravan kako to proizlazi iz institucionalnoga pristupa. Naime, iako su obje varijable povezane s razinama ekonomske razvijenosti, izgleda da je ekonomski razvoj povezan sa stabilnom demokracijom toliko koliko proizvodi promjene u kulturi i socijalnoj strukturi koja podupire demokraciju. Ako je demokracija udružena s rastućim životnim standardom, tada će subjektivna dobrobit rasti, što pak teži legitimiranju demokratskih institucija. Kulturni čimbenici imaju ključnu ulogu u dugoročnom održanju demokratskih institucija. Iako tranzicija prema demokraciji može biti inicirana od elita (ili čak nametnuta izvana), njezin je dugoročni opstanak povezan s razmjerno visokim razinama subjektivne dobrobiti i interpersonalnoga povjerenja (usp. Inglehart, 1999.: 117- 119).

No je li moguće ostvariti odgovarajuću razinu subjektivne dobrobiti među građanima tranzicijskih društava s obzirom na relativnu ekonomsku nerazvijenost većine tih društava? U perspektivi ograničenoga dobra siromaštvo vodi nepovjerenju.¹⁸ Naime, lakše je vjerovati drugima kad se ima određenu ekonomsku sigurnost. U uvjetima siromaštva gubitak nastao pogrešnim vjerovanjem može biti fatalan. U tim okolnostima povjerenje se najčešće reducira na uske primarne skupine (obitelj, sunarodnjaci, pripadnici iste vjere i sl.) dok se drugi i drukčiji ne prihvaćaju i doživljavaju se kao prijatnija, iz čega izrasta netolerancija (ksenofobija, rasizam, nacionalizam, ideološka i vjerska isključivost), utjecanje tradicionalnim vrijednostima, jačanje autoritarnosti (želja za snažnim vođama) itd. Za političke odnose to je iznimno važno s obzirom na to kako se shvaća (i prihvaća) politička oporba. Ako je od-

stvarnosti simbolična ili difuzna. Naime, i sami autori koji rezultatima istraživanja nastoje poduprijeti institucionalnu pretpostavku o endogenoj osnovi političkoga povjerenja, ustvrđuju tek deklarativnu razinu njegova izražavanja. Tako većina građana podupire institucije demokratskoga poretka utoliko što se protiv njihovu ukidanju.

¹⁷ U konsolidaciji demokratskih vrijednosti u postkomunističkim društvima politički aspekt ima prvenstvo. Najznačajniji prediktor potpore za demokratske norme jest kako ljudi vrednuju demokraciju u praksi (usp. Anderson, 2001.: 2-4; Cole, 1973.: 811-817; Evans, Whitefield, 1995.: 487-490, 503, 512; Klingemann, Fuchs, 1995.: 376-377).

¹⁸ Pritom je riječ o "zero sum game" kad netko ne može dobiti više osim na račun drugoga. U teoriji igara suradnja je racionalna strategija kad netko može sa sigurnošću pretpostaviti da će većina ostalih igrača djelovati u zajedničkom cilju. No kad je netko suočen s igračima koji će ga iskoristiti, suradnja je gubitnička strategija. Ako igrači ne vjeruju jedni drugima, suradnja izostaje, a s njom i uspjeh igre.

nos prema oporbi takav da ju uvažava (oporba kao partner u zajedničkom nastojanju za postizanjem kolektivnih ciljeva), to može ojačati odnose suradnje i poštenoga natjecanja i tada institucije sustava mogu ostvarivati svoju demokratsku funkciju. Ako se oporba anatemizira kao neprijatelj, to dodatno potiče odnose nepovjerenja i onemogućuje suradnju, a time i masovnu legitimaciju bez koje institucije sustava ne mogu djelovati.

Institucionalni pristup postulira institucionalno učenje kao proces političke socijalizacije, odnosno stvaranja političkoga povjerenja kroz iskustvo s djelovanjem demokratskih institucija. U kontekstu starih demokracija takav kontinuiran i uzajaman odnos rezultirao je visokom podudarnošću političke kulture i strukture. No uspostava institucionalne strukture demokratskoga poretka u postkomunističkim društvima nije rezultat endogene modernizacije, nego egzogenih činitelja. Demokracija se uspostavila prije nego se razvila demokratska politička kultura. Izostanak demokratskoga iskustva u novouspostavljenim demokracijama onemogućuje brzu sociokulturnu adaptaciju zato što promjena kulturalnih obrazaca ne slijedi brzinu strukturalnih promjena. Stoga institucije sustava ne mogu osigurati demokratsko funkcioniranje pa institucionalno učenje ima ograničen doseg i ambivalentan utjecaj. Naime, s jedne strane građani stavljeni u bitno drukčiji institucionalni okvir prilagođuju se novom sustavu i stječu odgovarajuća iskustva. S druge strane nedjelotvornost institucija stvara nepovjerenje u funkcioniranje sustava. Nepovjerenje na toj razini onemogućuje demokratsku legitimaciju bez koje se novouspostavljene demokracije ne mogu konsolidirati.

Nakon prvotnoga entuzijazma za demokratski poredak u ranim devedesetima, problemi s ekonomskom tranzicijom, razvojem građanskoga društva i primjenom političkih reformi raspršili su iluzije o politici među građanima u novonastalim demokratskim poredcima. Pretežno stare elite, stara pravila provedbe zakona, neispunjena obećanja, netransparentnost, arbitraža, nepostojanje proceduralne rutine i korupcija glavni su razlozi neuspjeha uspostave institucionaliziranih struktura povjerenja u većini tranzicijskih društava. No nezadovoljstvo performansama sustava u novim demokracijama može biti smatrano i zdravom reakcijom. Naime, potpora formalno demokratskom sustavu nedemokratskih obilježja zasigurno neće voditi demokraciji. Stoga ovdje nije pitanje (ne)postojanja potpore, nego o kakvoj je potpori riječ. Previše slijepoga povjerenja građana u političke institucije i/ili u političke vođe, za demokraciju može biti problematično jednako kao i premalo povjerenja. Takvo povjerenje stoga je mač s dvije oštrice. Demokracija zahtijeva povjerenje, ali također pretpostavlja aktivno i oprezno građanstvo sa zdravim skepticizmom prema političkoj vlasti i voljom za postavljanjem kontrole nad njom. Dok je nedovoljno povjerenje znak dezintegriranosti građanskoga društva, pretjerano povjerenje razvija političku apatiju i osnažuje gubitak građanske opreznosti i kontrole vlasti, što može potkopati demokraciju. U svjetlu ovoga razlikovanja između konsolidiranih i nastajućih demokracija pot-

rebno je modificirati klasične teorije potpore sustavu uzimajući u obzir kontekst u kojem je potpora pružena ili uskraćena od građana. U nekonsolidiranim demokracijama potpora sustavu i politička stabilnost nisu u linearnom odnosu kao što je slučaj u konsolidiranim demokracijama, nego prate određenu “V” – krivulju gdje visoka potpora sustavu može značiti i otkliznuće u autoritarnost (usp. Seligson, Carrion, 2002.: 59-60).

7. Zaključak

Povjerenje znači vjerovanje u očekivano i predvidivo ponašanje drugih. Ono pretpostavlja mogućnost utjecaja na odlučivanje na pretpostavci zajedničkih vrijednosti ili konvergentnih interesa između onoga koji vjeruje i onoga kojemu se vjeruje. Političko povjerenje označuje subjektivnu vjerojatnost građanina koji vjeruje da će politički sustav ili njegovi dijelovi proizvesti očekivane rezultate. Ono je subdimenzija razasute političke potpore koja je preduvjet legitimnosti političkoga poretka. Djelotvorna demokracija podrazumijeva interakciju između institucionaliziranoga posredovanja društvenih interesa i inkluzivne građanske participacije. Osim zakona i institucija, građani kroz udruge građanskoga društva i putem javnosti ograničuju i kontroliraju moć aktera političke vlasti podupirući pravila političke igre koja osigurava odgovornost vlasti, građanska prava i jednakost. Kad građani legalno izabranim predstavnicima povjere donošenje kolektivno obvezujućih odluka, oni se pokoravaju legitimnoj vlasti. Taj oblik političke razmjene pretpostavlja da građani vjeruju demokratskoj vlasti koja djeluje vjerodostojno i otvoreno, te svojim političkim djelovanjem osigurava dobrobit svim članovima društva.

U tranzicijskim društvima raspad staroga autoritarnog sustava i uspostava institucija demokratskog poretka označili su put ka demokratizaciji, ali ne automatski i konsolidiranoj demokraciji. Novi se poredak uspostavlja kao antiteza staromu, ali ne kao intrinzična vrijednost. Liberalizacija i uspostava institucija demokratskoga poretka omogućuju, ali ne osiguravaju sposobnost djelotvornoga funkcioniranja sustava, što je nuždan preduvjet stabilnosti novoga demokratskog poretka. Pitanje političkoga povjerenja stoga je puno aktualnije u novim demokracijama nego u starim. Zbog procesa socijalizacije i akumuliranoga iskustva u uvjetima nedemokratskoga poretka, razumijevanje demokratskih institucija i prihvaćanje demokratskih normi još nije posve prihvaćeno od građana kao što je to slučaj u starim demokracijama. Nepodudarnost sociokulturne matrice i novouspostavljene političke strukture stvara rascjep koji bitno koči demokratsko funkcioniranje institucija zbog čega one ne mogu proizvesti odnose povjerenja.

Institucionalni pristup izrasta iz iskustva starih demokracija gdje građanska kultura funkcionira kao endogeni činitelj budući da se stvarala istodobno

i u interakciji s razvojem demokratskih institucija. Tu su institucije demokratskoga sustava utjecale na demokratsku, građansku kulturu jednako koliko i kultura na razvoj demokracije. No za razliku od kontinuiteta društvenoga, političkog i kulturnog razvoja zapadnih demokracija, tranzicijska društva obilježena su izrazitim diskontinuitetom koji se izražava kroz naglu promjenu političkoga poretka i uspostavu institucija novoga sustava. Ta krupna promjena inicirana je i vođena od političkih elita i pod utjecajem vanjskih (međunarodnih) činitelja. Opće opredjeljenje prema demokraciji i potpora građana demokratskim promjenama bila je više reakcija na dotadašnje stanje (izraz nezadovoljstva starim poretkom i velika očekivanja od novoga), nego promjena proizišla iz sazrelih društvenih uvjeta. Uspostava novoga poretka zbila se u okruženju političke kulture staroga sustava koja u novim okolnostima nije funkcionalna. Stoga politička kultura u novim demokracijama jest egzogeni čimbenik *par excellence* i ne može se tretirati kao u zapadnim razvijenim demokracijama. Njezin sadržaj i obrasci oblikovani su unutar drukčijega (nedemokratskog) društvenog sustava. S obzirom na to da dinamika promjene sociokulturnih obrazaca ne prati dinamiku institucionalnih promjena (osobito tako krupnih kao što je demokratska tranzicija), stari sociokulturni obrasci i nadalje bitno utječu na političko ponašanje.

Institucije uživaju povjerenje onoliko koliko su djelotvorne i obratno. Institucije sustava, demokratska javnost, političko natjecanje, redoviti izbori, neovisnost sudstva, institucionaliziraju nepovjerenje prema akterima političke vlasti i djeluju kao mehanizmi njihova ograničavanja i kontrole. Povjerenje u institucije, kao osnova legitimnosti političkoga poretka, može se ostvariti ako su one djelotvorne i ako imaju moralni kredibilitet demokratskih institucija, tj. ako dosljedno provode demokratsku proceduru i svojim djelovanjem potvrđuju predanost demokratskim načelima. Vjerodostojne institucije koje sadržavaju ta obilježja mogu motivirati građane i aktere političke vlasti da se pokoravaju demokratskim normama. Povjerenje koje građani imaju u aktere političke vlasti uspostavlja se onda kad oni prihvaćaju neometano djelovanje tih institucionalnih mehanizma. Nepovjerenje se pojavljuje ako su pravila prekršena i kad se to narušavanje ne otkriva i propisno ne sankcionira. Nepovjerenje se pojavljuje i ako se proklamirani politički ciljevi ne ostvaruju, te kad su akteri političke vlasti nedjelotvorni u rješavanju problema i kad nisu odgovorni za svoje djelovanje. No legitimnost poretka neće biti upitna ako institucionalni okvir zahtijeva odgovorno djelovanje aktera političke vlasti i sankcionira njihovu nedjelotvornost, neodgovornost ili kršenje demokratskih normi. Pouzdanost demokratskih institucija omogućit će institucionalizirano nepovjerenje prema akterima političke vlasti. Samo tako institucije mogu generirati povjerenje. Izgrađivanje i održavanje institucija koje imaju tu autonomnost u zahtjevu za djelotvornošću, odgovornošću i korektnošću u djelovanju aktera političke vlasti, te responzivnost prema zahtje-

vima građana, jest glavni problem i temeljna zadaća demokratske konsolidacije tranzicijskih društava.

Literatura

- Almond, Gabriel, Verba, Sidney, 2000.: *Civilna kultura: politički stavovi i demokracija u pet zemalja*, Politička kultura, Zagreb
- Anderson, Christopher J., 2001.: *Political Satisfaction in Old and New Democracies*, Binghamton University – Department of Political Science, New York
- Andrain, Charles F., Smith, James T., 2006.: *Political Democracy, Trust, and Social Justice: A Comparative Overview*, Northeastern University Press, Boston, MA; University Press of New England, Hanover, NH / London
- Brennan, Geoffrey, 1998.: Democratic Trust: A Rational-Choice Theory View, u: Braithwaite, Valerie A., Levi, Margaret (ur.), *Trust and Governance*, Russell Sage Foundation, New York
- Camões, Pedro J., 2003.: *Political Trust, Democratic Institutions, and Vote Intentions: A Cross-National Analysis of European Democracies*, University of Minho: Núcleo de Estudos em Administração e Políticas Públicas – Working Paper Série III (7)
- Cleary, Matthew R., Stokes, Susan C., 2006.: *Democracy and the Culture of Skepticism: Political Trust in Argentina and Mexico*, Russell Sage Foundation Publications, New York
- Cole, Richard L., 1973.: Toward a Model of Political Trust: A Causal Analysis, *American Journal of Political Science*, (17) 4: 809-817
- Easton, David, 1975.: A Re-Assessment of the Concept of Political Support, *British Journal of Political Science*, (5) 4: 435-457
- Evans, Geoffrey, Whitefield, Stephen, 1995.: The Politics and Economics of Democratic Commitment: Support for Democracy in Transition Societies, *British Journal of Political Science*, (25) 4: 485-514
- Hardin, Russell, 1998.: Trust in Government, u: Braithwaite, Valerie A., Levi, Margaret (ur.), *Trust and Governance*, Russell Sage Foundation, New York
- Hardin, Russell, 2001.: Conceptions and Explanations of Trust, u: Cook, Karen S. (ur.), *Trust in Society*, Russell Sage Foundation, New York
- Hetherington, Marc J., 1998.: The Political Relevance of Political Trust, *The American Political Science Review* (92) 4: 791-808
- Inglehart, Ronald, 1997.: *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies*, Princeton University Press, Princeton
- Inglehart, Ronald, 1999.: Trust, well-being and democracy, u: Warren, Mark E. (ur.), *Democracy and Trust*, Cambridge University Press, Cambridge: 88-120
- Inglehart, Ronald, Welzel, Christian, 2005.: *Modernization, Cultural Change and Democracy. The Human Development Sequence*, Cambridge University Press, New York

- Jackman, Robert W., Miller, Ross A., 2005.: *Before Norms: Institutions and Civic Culture*, The University of Michigan Press, Ann Arbor
- Klingemann, Hans-Dieter, Fuchs, Dieter, 1995.a: Citizens and the State: A Changing Relationship?, u: Klingemann, Hans-Dieter, Fuchs, Dieter, (ur.), *Citizens and the State*, Oxford University Press, New York: 1-23
- Klingemann, Hans-Dieter, Fuchs, Dieter, 1995.b: Citizens and the State: A Relationship Transformed, u: Klingemann, Hans-Dieter, Fuchs, Dieter, (ur.), *Citizens and the State*, Oxford University Press, New York: 419-443
- Letki, Natalia, 2004.: Socialization for Participation? Trust, Membership, and Democratization in East-Central Europe, *Political Research Quarterly*, (57) 4: 665-679
- 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, 1994.: Support for Parliaments and Regimes in the Transition toward Democracy in Eastern Europe, *Legislative Studies Quarterly*, (19) 1: 5-32
- Norris, Pippa, 1999.: Introduction: The growth of critical citizens, u: Norris, Pippa (ur.), *Critical Citizens: Global support for Democratic Governance*, Oxford University Press, New York
- Przeworsky, Adam, 1991.: *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge University Press
- Putnam, Robert, 2000.: *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon and Schuster, New York
- Putnam, Robert, 2003.: *Kako demokraciju učiniti djelotvornom: Civilne tradicije u modernoj Italiji*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb
- Seligman, Adam B., 1997.: *The Problem of Trust*, Princeton University Press, Princeton
- Seligson, Mitchell A., Carrion, Julio F., 2002.: Political Support, Political Skepticism and Political Stability in New Democracies, *Comparative Political Studies*, (35) 1: 58-82
- Tocqueville, Alexis de, 2001.: *Democracy in America*, Penguin Putnam Inc, New York
- Tyler, Tom R., 2001.: Why Do People Rely on Others? Social Identity and the Social Aspects of Trust, u: Cook, Karen S. (ur.), *Trust in Society*, Russell Sage Foundation, New York
- Uslaner, Eric M., 1999.: Democracy and Social Capital, u: Warren, Mark E. (ur.), *Democracy and Trust*, Cambridge University Press, Cambridge: 121-150
- Warren, Mark E., 1999.a: Introduction, u: Warren, Mark E. (ur.), *Democracy and Trust*, Cambridge University Press, Cambridge: 1-21
- Warren, Mark E., 1999.b: Democratic Theory and Trust, u: Warren, Mark E. (ur.), *Democracy and Trust*, Cambridge University Press, Cambridge: 310-345
- Warren, Mark E., 1999.c: Conclusion, u: Warren, Mark E. (ur.). *Democracy and Trust*, Cambridge University Press, Cambridge: 346-360

Pero Maldini

POLITICAL TRUST AND DEMOCRATIC CONSOLIDATION

Summary

The article discusses the problem of political trust and its importance for the functioning of democracy, as well as the differences in the origin and structure of political trust between the old and the new democracies. Political trust is a prerequisite for the legitimacy of democratic regimes. In the new democracies, the commitment to democracy does not automatically create political trust. The problem of democratic functioning of institutions in the circumstances of widespread distrust, that is, the problem of creating trust in the circumstances of institutional inefficiency, revives the determinism of the socio-cultural matrix in transitional societies. The origin and the structure of political trust are discussed within the framework of the cultural and institutional approach. The cultural approach considers trust to be exogenous and determined by socio-cultural characteristics, while in the institutional approach trust is considered to be endogenous, and resulting from functioning institutions. The author points out the limits of the institutional approach since it neglects the fact that existing socio-cultural factors are not compatible to the new political structure caused by the developmental and political discontinuity of the transitional societies. The author also points out the importance of trust in the system's institutions. Trust is an important socio-cultural feature which enables the consolidation of democracy. The institutions may gain political trust exclusively by being reliable and working in bringing about democratic relations. Workable institutions demand responsibility of political actors, and by respecting democratic norms and procedures they secure the liberty and equality of citizens and enable active political participation. Only in this way can institutions generate trust that would underlie the legitimacy of democratic regimes. Therefore building institutions that would be autonomous to demand efficiency and responsibility from political actors, and would be responsive towards the citizens is the biggest problem and a most important task of the democratic consolidation.

Key words: political trust, institutional trust, democracy, transitional societies, citizen's participation, cultural approach, institutional approach



Mailing address: Sveučilište u Dubrovniku, Ćira Carića 4, 20000 Dubrovnik. *E-mail:* pero.maldini@unidu.hr