

MAKING DEMOCRACY WORK. Civic Traditions in Modern Italy

Robert D. Putnam

Princeton University Press,
Princeton, NJ, 1994.

Knjiga Roberta D. Putnama (i njegovih mladih suradnika Roberta Leonardija i Raffaele Y. Nanetti) *Making Democracy Work* nastoji - kao što kažu sami autori u prvoj rečenici predgovora - kroz studij razvoja različitih regija u Italiji istražiti "neka temeljna pitanja civilnog (građanskog) života" (*civic life*) (str. XIII). Iza ove štire i relativno skromne uvodne formulacije slijedi, međutim, iznimno zanimljivo i poticajno djelo, koje je u prvom razdoblju od svog prvog objavljivanja (1993) uspjelo probuditi vrlo veliki interes stručne i šire javnosti te mnoge ugledne recenzente nadahnuti na uistinu velikodušne komplimente (primjerice na tvrdnju da ta knjiga predstavlja *Democracy in America* našega vremena).

O čemu je, dakle, riječ? Osnovni problem knjige *Making Democracy Work* autori sažimaju u jednostavnom pitanju: "Zašto neke demokratske vlade uspijevaju, a neke ne?" (str. 3). Ili, preciznije formulirano: "Koji su uvjeti za stvaranje snažnih, odgovornih i učinkovitih predstavničkih institucija?" (str. 6). Nastoji se, dakle, proniknuti u narav demokratskih institucija i tajne njihova (dobrog) funkcioniranja. Ono što, međutim, ovo djelo izdvaja iz drugih sličnih nije, dakako, njegovo glavno pitanje - jer tu se radi o općem mjestu socijalnih znanosti i teorije - nego činjenica da njegovi autori odgovor na to glavno pitanje nastoje pronaći (ili verificirati) uglavnom *empirijskim* putem - izvlačeći, naime, pouke iz jednog osebujnog eksperimenta. Riječ je o odluci talijanske vlade iz 1970. godine o osnivanju pokrajinskih, regionalnih vlada. Bio je to jedan od rijetkih recentnijih pokušaja stvaranja novih predstavničkih institucija u nacijama-državama Zapada, hrabar korak koji je svakako predstavljao krupan konceptijsko-organizacijski zalogaj, jer talijanska je demokratska struktura sve od ujedinjenja 1870. godine bila visoko centraliziranom (prema uzoru napoleonske Francuske).

Našim je, pak, istraživačima talijanski regionalni "eksperiment" pružio uistinu, jedinstvenu priliku da dugoročno (više od dvadeset

godina) i "izbliza" promatraju i istražuju procese stvaranja i razvijanja novih demokratskih institucija, kao i njihovo funkcioniranje u vrlo različitim socijalnim okružjima. Taj je eksperiment, štoviše, utvrđuju Putnam i suradnici, bio "kao načinjen po mjeri (*tailor-made*) za usporedno proučavanje dinamike i ekologije razvoja institucija. Baš kao što botaničar može proučavati razvoj biljke mjereći rast genetički identičnog sjemenja posijanog u različita tla, tako i onaj koji proučava performanse vlade može sudbinu tih novih institucija, formalno identičnih, ispitivati u njihovim različitim društvenim, gospodarstvenim, kulturnim i političkim okvirima" (str. 7). Istraživanje je obuhvatilo dvadeset talijanskih regija - petnaest "običnih" (čije su vlade ustanovljene simultano, 1970. godine) i pet "specijalnih" (osnovanih nekoliko godina ranije, u pograničnim područjima koja su poslije Drugog svjetskog rata bila ugrožavana separatističkim težnjama).

Putnam i suradnici svoja polazišta obrađuju na podlozi bogate tradicije promišljanja problematike institucija, ali uzimaju u obzir i recentnije diskusije. Tako oni između različitih, dugom tradicijom posredovanih shvaćanja posebno izdvajaju tri pristupa. To su: pristup koji glavni naglasak stavlja na institucijski dizajn, zatim koncepcija koja inzistira na primatu socio-ekonomskih čimbenika te, na koncu, pristup koji najveću važnost pridaje socio-kulturnim čimbenicima. Naši autori preferiraju upravo treći pristup, čijeg najznačajnijeg tradicijskog predstavnika vide u Alexisu de Tocquevilleu - u svom znamenitom djelu *Democracy in America* Tocqueville, naime, demonstrira pristup koji je "posebno prikladan za naša proučavanja" i koji će "igrati središnju ulogu u našoj analizi" (str. 11). Izdvajajući, pak, iz recentnijih rasprava koncepcije koje su pripisive takozvanim novim institucionalistima, Putnam i suradnici prihvaćaju dvije ključne premise o kojima u dotičnom teorijskom "taboru", prema njihvu mišljenju, postoji skoro potpuno slaganje. Prva od tih premisa glasi: institucije oblikuju politiku - determinirajući identitete, moći i strategije političkih aktera, one uvelike strukturiraju i njihovo djelovanje te ishode toga djelovanja. Druga teza glasi: institucije su oblikovane poviješću - one posjeduju vlastitu inerciju i "robusnost" zbog kojih takoreći otjelovljuju povijesne trajektorije i prekretnočke. Naši autori, dakako, prihvaćaju obje teze,

no dodaju im, posve u skladu s prihvaćenim Tocquevilleovim stajalištem, i treću, koja je, prema njihovu mišljenju, potpuno zanemarena u recentnim radovima o dotičnoj problematici: "praktične su performanse institucija, naslućujemo, oblikovane socijalnim kontekstom unutar kojeg djeluju" (str. 8). Idući dalje od odveć uopćene tvrdnje "da je kontekst važan", oni nastoje što preciznije odrediti koje su to crte i svojstva socijalnog konteksta koje najjače utječu na institucijske performanse.

Pod institucijskim se performansama ne misli samo na usuglašavanje različitih perspektiva i stavova te donošenje odluka, nego i na djelovanje, na ostvarivanje tih odluka: "želimo vladu koja će obavljati poslove, a ne samo odlučivati o njima" (str. 8). Konceptija institucijske performanse koju zastupaju Putnam i suradnici počiva na jednostavnom modelu vladanja (upravljanja). Riječ je o lancu koji se sastoji od pet karika: socijalni zahtjevi → politička interakcija → vlada → izbor politike primjena. Sav se proces, dakle, svodi na to da vladine institucije primaju *input* iz vlastitog socijalnog okruženja te proizvode *output* kojim odgovaraju tom okruženju. Da bi performanse neke demokratske institucije zaslužile visoku ocjenu, dotična institucija, dakle mora biti i *prijemljiva* na zahtjeve birača i *učinkovita* u uporabi ograničenih sredstava koja joj stoje na raspolaganju za ispunjavanje tih zahtjeva.

Kad je, pak, riječ o istraživačkom instrumentariju i metodologiji, naši su se autori - vođeni načelom da mudar znanstvenik, baš kao i oprezan investor, nikad neće sva jaja staviti u jednu jedinu košaru - oslonili na mnogobrojne i raznolike istraživačke instrumente i tehnike (što je u knjizi vrlo iscrpno dokumentirano). Tako su, primjerice, od antropologije "posudili" tehniku discipliniranog terenskog opserviranja i studije slučaja (*case study*), od socijalnih su znanosti prihvatili kvantitativne tehnike i statističku analizu, a morali su se poslužiti i uslugama povijesne znanosti, itd. Tek se na taj način, naime, moglo doći do dovoljno "sistematične evidencije i kroz vrijeme i prostor" (str. 13), to jest do spoznaja koje će kvalitetno kombinirati pokrivanje različitih problema i njihovih transformacija kroz dulja razdoblja, s jedne strane, i produbljenu raščlambu pojedinačnih problema, regija i razdoblja reforme, s druge strane.

Knjiga je podijeljena u šest poglavlja. U prvom, naslovljenom "Uvod: proučavanje institucijskih performansi", autori obrazlažu svoje osnovno polazište i njegove temeljne stavove, o čemu je ovdje već bilo riječi. U drugom se poglavlju, "Mijenjanje pravila: dva desetljeća razvoja institucija", ispituje kako su tekli procesi reforme te kakve su posljedice imali na političke procese i kakvoću upravljanja na lokalnoj razini. Ovo poglavlje, naglašuju autori, ispituje poglavito promjene u *vremenu*. U trećem, pak, poglavlju, "Mjerenje institucijskih performansi" (kao i u onima koje slijede iza njega), riječ je ponajprije o praćenju ispitivanih zbivanja i situacija u *prostoru*. Citatelju se predočuje obuhvatno usporedno vrednovanje konkretnih upravnih politika, u svih dvadeset regija. To vrednovanje, u skladu s već spomenutim shvaćanjem pojma institucijske performanse, uzima u obzir cijeli raspon zbivanja: od utvrđivanja i definiranja politike, preko njezine službeno-deklarativne artikulacije, sve do konkretne primjene. U tom se sklopu, primjerice, nastoji odgovoriti i na sljedeća pitanja: Koliko su stabilne i učinkovite vlade u pojedinim regijama? Koliko su efikasne u primjeni svoje politike u područjima poput zdravstva, stanovanja, industrijskog razvoja, itd.? Koliko brzo i u kojem stupnju zadovoljavaju očekivanja svojih građana? Na koncu, koje su se institucije pokazale uspjelima, a koje nisu?

Četvrto poglavlje, "Objašnjenje institucijskih performansi" - "u određenim aspektima jezgra našeg istraživanja" (str. 15), kako to karakteriziraju sami autori - ispituje dvije važne relacije. Prva je od njih ona između ekonomskog moderniteta i institucijskih performansi, a druga - još važnija! - jest veza između tih performansi i "civilnog života" (*civic life*), odnosno onoga što autori označuju pojmom "civilne zajednice" (*civic community*). Pozivajući se na Tocquevilleovu klasičnu analizu američke demokracije, Putnam i suradnici civilnu zajednicu shvaćaju kao zajednicu aktivnog, općem dobru posvećenog građanstva, koju odlikuju politički odnosi koji počivaju na načelu jednakosti, te socijalno tkivo iskano na povjerenju i kooperaciji. Istraživanje je pokazalo da su "neke regije Italije ... blagoslovljene živahnim mrežama i normama civilnog angažmana, dok su druge proklete vertikalno strukturiranom politikom, društvenim životom koji odlikuju fragmentarizacija i izolacija te kultura nepov-

jerenja" (str. 15). U knjizi *Making Democracy Work* Putnam i suradnici uvjerljivo dokazuju da upravo te "razlike u civilnom životu ... igraju ključnu ulogu u objašnjenju uspjeha institucija" (str. 15).

Čvrstoća i nedvojbena povezanost kakvoće institucijskih performansi i stupnja razvijenosti civilne zajednice vodi, dakako, k pitanju zašto su neke regije "civilnije" od drugih. Na to pitanje autori nastoje odgovoriti u petom poglavlju knjige, "Praćenje korijena civilne zajednice". Razlike u kakvoći civilnog života uvelike se poklapaju s onim drugim, mnogo poznatijim (i, štoviše, već golim okom primjetljivim) dramatičnim razlikama na socijalnom, gospodarstvenom, političkom i kulturnom planu - varijacijama koje suvremenu Italiju dijele na Jug i Sjever, na dijelove koji kao da su preseljeni iz Trećeg svijeta i na one koji su već čvrsto zakoračili u postindustrijsko doba. Traženje korijena tih dubokih razlika odvelo je naše autore duboko u talijansku povijest, točnije do jednog iznimno važnog razdoblja od prije skoro tisuću godina, kad su u različitim dijelovima Italije ustanovljena dva suprotstavljena i inovativna režima - snažna monarhija na jugu te skup republika u središnjem i sjevernom dijelu zemlje. Razlike postavljene u tom ranom srednjovjekovnom razdoblju moguće je, ustvrđuju autori, pratiti u jasnom kontinuitetu sve do današnjih dana; te dvije suprotstavljene tradicije dalekosežno utječu i na kakvoću života u Italiji danas, kako javnog tako i privatnog. Stoga peto poglavlje knjige završava pitanjem: Zašto je prošlost tako moćna? (str. 162).

U šestom, završnom poglavlju knjige, "Socijalni kapital i uspješnost institucija", autori nastoje ne samo odgovoriti na pitanje zašto se civilne tradicije pokazuju tako stabilnim tijekom dugih razdoblja nego ujedno hoće pokazati i zašto norme i mreže civilnog angažmana tako snažno utječu na povećanje šansi za učinkovitu i na zahtjeve birača osjetljivu vladavinu (upravljanje). Pritom razvijaju teorijski pristup koji - počivajući na specifičnom shvaćanju logike kolektivne akcije i koncepciji *socijalnog kapitala* - ima ambicije ne samo objasniti "talijanski slučaj" nego također želi biti produktivnim spojem povijesnog pristupa i teorije racionalnog izbora, koji bi spoj unaprijedio i naše opće razumijevanje institucijskih performansi i temeljne logike javnoga života.

Pojam socijalnog kapitala - koji u koncepciji naših autora igra ključnu ulogu - odnosi se na one crte društvene organizacije koje mogu znatno unaprijediti učinkovitost društva time što uvelike olakšavaju koordinirane akcije. Tu je, zapravo, riječ o interpersonalnoj stvarnosti čije vitalne sastavnice čine povjerenje, norme i mreže, a uloga esencijalne komponente nedvojbenu pripada *povjerenju* ("Povjerenje podmazuje kooperaciju" (str. 171), ustvrđuju naši autori). No, povjerenje svojstveno složenijim, modernim socijalnim okružjima ne može biti osobno i izravno kao u malim, "tjesnim" zajednicama, pa se postavlja pitanje kako, zapravo, osobno povjerenje prerasta u socijalno povjerenje. Putnam i suradnici ustvrđuju da socijalno povjerenje u složenim socijalnim okružjima izrasta uglavnom iz dva povezana izvora - iz normi *reciprociteta* te iz *mreža civilnog angažmana*.

Reciprocitet, koji je sam najvažnija norma, javlja se, pak, u dvije osnovne inačice: kao "balansirani" (ili "specifični"), te kao "generalizirani" (ili "difuzni") reciprocitet. Ova druga vrsta reciprociteta efikasno "pomiruje sebični interes i solidarnost" te utoliko funkcionira kao "visoko produktivna komponenta socijalnog kapitala" (str. 172). Kad je, pak, riječ o mrežama civilnog angažmana, dakle o mrežama koje su istakane interpersonalnom komunikacijom i razmjenom (formalnom ili neformalnom), onda valja naglasiti da ih naši autori drže "esencijalnim oblikom socijalnog kapitala", jer "... što su takve mreže u društvu čvršće, to je veća vjerojatnost da će građani biti sposobni surađivati na uzajamnu dobrobit" (str. 173). Pritom valja razlikovati "horizontalne" mreže (paučinaste, *web-like*), koje povezuju aktere podjednakog statusa i moći, te "vertikalne mreže" ("stupolike", *maypole-like*), koje objedinjuju aktere nejednakih statusa i moći. Ove druge, naime, ne podupiru socijalno povjerenje i kooperaciju.

Rezimirajući svoju argumentaciju, Putnam i suradnici ustvrđuju da - suprotno nekim utjecajnim shvaćanjima - "socijalni kapital, otjelovljen u horizontalnim mrežama civilnog angažmana, prije podupire funkcioniranje politike i gospodarstva nego što bi bilo obrnuto", pa stoga vrijede sljedeće "jednadžbe": "jako društvo, jako gospodarstvo; jako društvo, jaka država" (str. 176). Na osnovi spoznaja izbornih njihovim dvadesetogodišnjim istraživanjem, autori

čak ustvrđuju da "kad je riječ o političkoj stabilnosti, učinkovitosti vlade, pa i o gospodarskom napretku, socijalni kapital može biti čak i važnijim od fizičkog ili ljudskog kapitala" (str. 183) - on je, štoviše, "ključ za funkcioniranje demokracije" (str. 185), naglašuje se u zaključnoj rečenici knjige!

Glavna pouka iz istraživanja talijanskog eksperimenta s regionalnim vladama stoga glasi: "Socijalni kontekst i povijest značajno uvjetuju učinkovitost institucija" (str. 182). Važnost društvenog konteksta i povijesti naglašena je u recentnijim diskusijama i jednom posebnom (na hrvatski jezik teže prevedivom) kategorijom: *path dependence*. Njezin se smisao približno može prevesti kao "ovisnost o (prijednom povijesnom) putu" - ili, kako to u nešto opuštenijem tonu formuliraju naši autori: "kamo možeš stići, ovisi o tome odakle dolaziš, a do nekih odredišta naprosto ne možeš stići s mjesta na kojem stojiš" (str.179). Upravo ta "ovisnost o (prijednom povijesnom putu)" proizvodi trajne razlike u performansama između dvaju društava, iako njihove formalne institucije i resursi mogu biti vrlo slični. *Path dependence* naprosto znači da je povijest iznimno važna, pa je primjerice, od pristupa koji se bave oprekom kulture i strukture, ili debatom o prvenstvu kokoši ili jajeta, mnogo važnije "razumjeti kako to povijest neke putove izravna, a druge zatvara" (str. 181).

Tako iz svega rečenog nužno slijedi ne odveć umirujući zaključak da "civilna zajednica ima duboke povijesne korijene" (str. 183). Odbacujući izrijekom kvijetističku interpretaciju glavnih teza i nalaza istraživanja - koja se interpretacija, valja priznati, nameće i protiv volje autora, jer čini se da je sudbina svih reformi zapečaćena zbivanjima unazad nekoliko stoljeća! - Putnam i suradnici ipak ne mogu ne naglasiti da se "većina povijesti institucija kreće polako. Gdje je riječ o izgradnji institucija ... vrijeme se mjeri desetljećima ... Povijest se vjerojatno kreće još i sporije kad se radi o uzdizanju normi reciprociteta i mreža civilnog angažmana, iako nam nedostaje mjerilo da bismo bili posve sigurni u to" (str. 184). Ako su netom navedene tvrdnje istinite - a po svemu sudeći jesu! - onda niti perspektive demokracije u postkomunističkim zemljama nisu odveć ružičaste.

Tom pomalo sumornom konstatacijom pristvest ćemo kraju i ovaj prikaz. Valja nam za-

ključiti kako *Making Democracy Work* Roberta D. Putnama i suradnika predstavlja uistinu zanimljivo i poticajno djelo, koje vrlo solidno argumentira svoju osnovnu tezu da socijalni kontekst i povijest, i u tom sklopu posebice socijalni kapital, igraju posebnu ulogu ne samo pri ustrojavanju doista učinkovitih predstavničkih institucija nago i pri uspostavljanju i uigravanju cjeline zbiljski demokratskih pokreta. Podastirući opsežan, odlično dokumentiran dokazni materijal za svoje teze, Putnam i suradnici čitatelju daju poticaja za novo promišljanje starih ali svagda aktualnih teorijskih pitanja. Svojom nedvojbenaom kvalitetom i značenjem teme ovo djelo zacjelo zaslužuje i pozornost hrvatske stručne i šire javnosti (čemu bi svakako pripomoglo i njegovo prevođenje na hrvatski jezik).

Zdenko Zeman

POVERTY AND SOCIAL SECURITY Concepts and Principles

Paul Spicker

Routledge, London and New York, 1993.

Moglo bi se reći da je u zadnja dva desetljeća u razvijenim zemljama došlo do izraženijeg interesa društvenih znanstvenika za probleme siromaštva. To potvrđuje veliki broj objavljenih radova o toj tematici, kao i spremnost vlada da podrže projekte vezane za fenomen siromaštva. Podsjetimo samo da je Europska unija od 1975. do 1994. financirala tri istraživačka projekta za borbu protiv siromaštva. Pojedine europske zemlje također su organizirale posebne programe za pojedine skupine siromašnih osoba ili osoba s visokim stupnjem rizika od siromaštva. Sve ovo je uvjetovalo potrebu da se pobliže objasne različiti aspekti siromaštva, kao i mogući odgovori na njega.

Knjiga *Poverty and Social Security*, za razliku od nekih drugih radova, namijenjena je prvenstveno stručnoj, akademskoj javnosti, ali može biti korisna i za one koji su uključeni u proces donošenja i provođenja odluka vezanih za siromašne. U tom smislu, ona može biti interesantna, kako sam autor ističe, za one koji izučavaju socijalnu politiku, sociologiju, politi-