

HRVATSKA U RALJAMA KLIJENTELIZMA  
Politike, postupci i posljedice trgovanja institucionalnom moći

Nakladnik  
CENTAR ZA DEMOKRACIJU  
I PRAVO MIKO TRIPALO

Za nakladnika  
TVRTKO JAKOVINA

Urednik nakladničke djelatnosti  
SLAVEN RAVLIĆ

Recenzenti  
MILAN DESKAR-ŠKRBIĆ  
IVAN BURIĆ  
JASMINKA LAŽNJAK

Lektura i korektura  
VESNA RADAKOVIĆ-VINCHIERUTTI

Rješenje korica  
LUCIJA ŽUTI

Grafička priprema, tisak i uvez  
SVEUČILIŠNA TISKARA d.o.o., ZAGREB

**HRVATSKA U RALJAMA  
KLIJENTELIZMA**  
**Politike, postupci i posljedice  
trgovanja institucionalnom moći**

**Urednici**

*Kristijan Kotarski*  
*Goran Radman*



Zagreb, 2020.

ISBN 978-953-48428-2-9 (Centar)

Cip zapis dostupan u računalnome katalogu Nacionalne  
i sveučilišne knjižnice u Zagrebu pod brojem 001057126

Objavljivanje ove knjige pomogli su:

Span d.d.  
Ante Mandić

## Sadržaj

<b>Goran Radman</b> PREGOVOR.....	VII
<b>Kristijan Kotarski</b> HRVATSKA KAO STRANAČKI ZAROBLJENA I SLABA DRŽAVA: GENEZA KLIJENTELIZMA I CIJENA NJEGOVA ODRŽAVANJA .....	1
<b>Valentina Vučković, Martina Basarac Sertić i Ružica Šimić Banović</b> ZAŠTO IZOSTAJU REFORME U HRVATSKOJ?.....	31
<b>Velimir Šonje i Kristijan Kotarski</b> DRŽAVNA I JAVNA PODUZEĆA KAO POLUGA KLIJENTELISTIČKOG MODELA UPRAVLJANJA DRŽAVOM .....	61
<b>Vuk Vuković</b> POLITIČKA EKONOMIJA KORUPCIJE, KLIJENTELIZMA I KUPOVANJA GLASOVA U HRVATSKOJ LOKALNOJ SAMOUPRAVI .....	79
<b>Predrag Bejaković</b> KLIJENTELIZAM I MIROVINSKI SUSTAV .....	93

<b>Vlasta Ilišin i Anja Gvozdanović</b> KLIJENTELIZAM I MLADI U HRVATSKOJ: KOMPARATIVNI UVID U ODNOS PREMA KORIŠTENJU VEZA I POZNANSTAVA .....	115
<b>Snježana Banović</b> ŠIRENJE KLIJENTELISTIČKE PRAKSE U HRVATSKOJ KULTURI OD DEVEDESETIH DO DANAS .....	139
<b>Dražen Lalić</b> POLITIČKI KLIJENTELIZAM U SUVREMENOM HRVATSKOM NOGOMETU .....	157
<b>Saša Leković</b> MEDIJI U HRVATSKOJ: BRANA KLIJENTELIZMU ILI KLIJENTELISTIČKA USLUŽNA DJELATNOST? .....	173
<b>Ivan Markešić</b> POLITIČKO-RELIGIJSKI KLIJENTELIZAM .....	203
<b>Josip Kregar</b> SISTEMSKA PATOLOGIJA KLIJENTELIZMA .....	231
<b>Hrvoje Nemet</b> BILJEŠKE O AUTORIMA .....	245
<b>Hrvoje Nemet</b> KAZALO IMENA I POJMOVA .....	253

## **PREDGOVOR**

Klijentelizam je relativno novovjek pojam pa bi se moglo reći kako i akademske rasprave o njegovu određenju i definiranju još uvijek traju. Premda povijesno vuče korijene iz nepotističkih odnosa, ipak ga se danas najčešće jednostavno poima kao oblik političkog potkupljivanja koje podrazumijeva zloupotrebu institucionalne pozicije u cilju osobnih ili probitaka interesno povezanih grupa. Odnosno specifičnije, kao selektivnu distribuciju koristi u zamjenu za političku podršku. Koristi koje stječu sudionici takve netransparentne društvene prakse mogu biti brojne i raznovrsne, npr.: stranački uvjetovana izravna ili neizravna međusobna plaćanja i privilegirani ugovori (za odabrana poduzeća, nevladine udruge i sl.), ili selektivno davanje javnih resursa, poput zaposlenja, obrazovanja, društvene skrbi i dr., pogodovanim ili podobnim pojedincima. Međutim, klijentelizam ima i kompleksniju, sistemsku i društvenu dimenziju, te njihove brojne manifestativne oblike čija fenomenologija još uvijek nije dovoljno istražena niti objašnjena.

Razmjena dobara izvan institucionalno uređenih i reguliranih okvira bitna je karakteristika klijentelizma. Politički sponzori opravdavaju potrebu za selektivnom redistribucijom koristi ponajviše (svojim) oportunistom i postojanjem velike potražnje za takvim uslugama od strane njihovih klijenata. Po njima, koliko god to apsurdno zvučalo, radi se zapravo o izvršavanju neformalno preuzetih “vlasničkih” prava i obveza koji su im povjereni javnim ili političkim mandatom. S druge pak strane, nadzor nad takvom praksom nije (još uvijek) odgovarajuće uspostavljen, normiran ni reguliran, kao što je to npr.

slučaj s korupcijom, te više pripada širem području nejasno konstituiranog javnog morala ili političke kulture. Sve to zajedno omogućava sponzorima povoljne uvjete i osigurava značajne povrate na ovakva nerizična i lukrativna ulaganja institucionalne i političke moći. Prešutno prihvaćanje klijentelističke prakse u nekom formalno demokratskom poretku, te njezino nesputano i dugotrajno djelovanje, može imati ozbiljne posljedice po opstojnost njegova društvenog ugovora i održivost blagostanja te političke zajednice.

Hrvatska zbog toga predstavlja zanimljiv slučaj klijentelistički premreženog društva i zarobljene države. Seriju domaćih istraživanja i rasprava na tu temu pokrenula je knjiga *Policy-Making at the European Periphery: The Case of Croatia*, koju su krajem 2018. za uglednog britanskog izdavača Palgrave Macmillan uredili prof. dr. sc. Zdravko Petak i doc. dr. sc. Kristijan Kotarski s Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu. Knjiga pruža detaljnu elaboraciju povijesnoga konteksta, društvenih i ekonomskih područja te različitih indikatora kojima se prikazuje i analizira koncept zarobljenosti hrvatske države u okruženju tranzicijskih država Nove Europe. Ogromni rentijerski troškovi u institucionaliziranim aranžmanima karakterističnima za zarobljenu državu, potom troškovi održavanja nerazmjernog i fragmentiranog socijalnog sustava te robusna deindustrijalizacija i gubitak tradicionalnih tržišta, Hrvatskoj su onemogućili održavanje koraka s drugim zemljama Središnje i Istočne Europe te iznova osnažili njezin periferni europski status. Ova knjiga odlična je analiza uzroka ovoj situaciji, ali i vrlo korisna ekspertiza perspektiva nacionalnih razvojnih politika na ovim područjima. Autori nastavljaju istraživati fenomen zarobljavanja države u slučaju Hrvatske i do kraja 2020. će objaviti novi, već prihvaćeni znanstveni članak pod nazivom „When EU Political Convergence Fails: Corporate versus Party State Capture in Croatia and Post-Socialist New Member States“ u uglednom britanskom časopisu *Europe-Asia Studies*.

Oni su u svojim radovima posvetili odgovarajuću pozornost činjenici da je klijentelizam, zajedno sa svim svojim povijesnim specifičnostima i njegovim bitnim novovjekovnim pojmovnim, sadržajnim, pojavnim i normativnim razlikovanjem od korupcije u društvenom kontekstu, mo-



guće kvalitativno i kvantitativno istraživati korištenjem istih ili sličnih raspoloživih znanstvenih i stručnih metoda i alata. Takve mogućnosti privukle su i druge domaće znanstvenike, istraživače i analitičare, pa su niz vrijednih istraživanja i radova o temi klijentelizma objavili i S. Zrinščak, P. Stubbs, P. Bejaković, V. Šonje i dr., a u posljednje vrijeme i veći broj mlađih stručnjaka (V. Mačkić, D. Dolenc, F. Rusmir, P. Sorić, L. Rogić-Dumančić, A. Kekez, A. Henjak, M. Munta, V. Vučković, R. Šimić Banović i dr.), napose oni koji djeluju preko portala *Ekonomski Lab* (npr. V. Vuković).

S druge pak strane, značajan broj stručnjaka i publicista koji je bio zaokupljen istraživanjem korupcije u Hrvatskoj, često poima klijentelizam kao fenomen koji je imanentan ili posve istoznačan korupciji kao poznatijoj i važnijoj društvenoj aberaciji. Ako ga pojmovno i izdvajaju, onda je to često uzgredno, u sintagmi 'klijentelizam i korupcija', u kojoj se klijentelizam eufemistički shvaća kao "političku korupciju", nepoćudno djelovanje za koje vrijede neka druga, "politička", ali ne "svjetovna" pravila igre. Klijentelizam i korupcija nisu sinonimi pa ih tako ne bi trebalo ni koristiti. Klijentelizam obuhvaća širok raspon ponašanja koja se mogu različito tumačiti i biti s obje strane zakona. Npr. kažnjivo je kupovati glasove na izborima, ali je posve legalno davati iz državnog proračuna više dotacija općini, gradu ili županiji u kojoj su "tvoji" na vlasti, premda se zna da to nije politički i građanski prihvatljivo.

Fenomen klijentelizma je u međuvremenu posve izašao iz diskrecijskog prostora prešutne društvene prakse i afirmirao se u nas kao referentan pojam političkog i javnoga govora uopće. O njemu su kao problemu počeli otvoreno istupati i govoriti mnogi politički kandidati, zastupnici, ministri, predsjednici, načelnici, gradonačelnici, čak i oni među njima koje se u javnosti prepoznaje kao vinovnike takve prakse. Klijentelizam je tako postao "nova pomodna imenica", ali i "rak rana", "kancerogeno tkivo" i "živo blato" hrvatske politike i društva o kojoj se rado govori i piše. "Klijentelizam u medijima", "klijentelizam u sportu", "klijentelizam u crkvi", "klijentelizam u politici" itd. samo su neki od naslova koji bi iskakali iz tiskovina i internetskih portala. Toj popularnosti klijentelizam ima zahvaliti zasigurno i čitavom nizu

kaznenih progona i suđenja, velikih korupcijskih afera i skandala koji potresaju našu javnost gotovo svakodnevno, a pritom nedvojbeno, najčešće kroz istražne postupke, iskaze svjedoka ili otkrića novinara; u drugom planu razotkrivaju klijentelističku premreženost brojnih pojedinaca i tijela kojima su povjerene javne ovlasti sa stranačkom ili izravno privatnom i/ili korporativnom sponzorsko-interesnom infrastrukturom. Javnost prečesto ostaje zbunjena ili ne razumije zašto su neke pompozne antikorupcijske istrage ili sudski postupci završavali bez odgovarajućih dokaza ili pravomoćnih sankcija i za klijentelizam, dakle za selektivnu distribuciju javnih dobara i proračunskih izdataka u svrhu kreiranja i održavanja lojalne glasačke mašinerije, premda su im bili nedvojbeno dokazani i takvi aranžmani i sprege.

Sve su to bili kako razlozi tako i povodi Centru za demokraciju i pravo Miko Tripalo da okupi sve spomenute i druge zainteresirane te pokrene ozbiljniju, sadržajnije i obuhvatniju znanstvenu i stručnu raspravu o toj zanimljivoj i važnoj temi. Cjelodnevni skup pod nazivom *Hrvatska u raljama klijentelizma – politike, postupci i posljedice trgovanja institucionalnom moći* bio je održan 14. veljače 2019. u Vijećnici Pravnog fakulteta u Zagrebu. U radu skupa sudjelovalo je više od dvadeset uvodničara i još toliko ostalih sudionika koji su svojim interdisciplinarnim izlaganjima i raspravama o konceptualnim i metodološkim, ali i o specifičnim hrvatskim sadržajnim karakteristikama klijentelizma upozoravali na njegove svakodnevne pojavne oblike u različitim područjima društvenog života Hrvatske. Neka od pitanja na koja su sudionici pritom pokušali odgovoriti bila su: kako razlikovati korupciju od klijentelizma? Koja to normativna i institucionalna rješenja u državnom i političkom ustroju omogućavaju klijentelističku praksu u Hrvatskoj? Koje javne politike treba inicirati te koje regulatorne mjere uvesti kako bi se spriječilo daljnje štetno djelovanje klijentelizma po društveni i gospodarski razvoj Hrvatske? Svi sudionici su svojim aktivnim sudjelovanjem već dali doprinos društvenom dijalogu o toj značajnoj temi koja je očigledno vrlo blisko povezana s mnogim otvorenim pitanjima demokratskog ustroja i razvoja Hrvatske. Osobito s njezinom zamjetnom ekonomskom i socijalnom stagnaci-

jom te drugim brojnim izazovima političkoga, pravnoga, kulturnog i ukupnoga društvenog života.

Knjiga koja se nalazi u vašim rukama prva je cjelovita monografija o klijentelizmu na hrvatskom jeziku. Nastala je velikim dijelom na osnovi pripremljenih tematskih izlaganja uvodničara i ostalih sudionika skupa, ali je nadopunjena rezultatima ostvarene rasprave i nekim novim istraživanjima i analizama koje su u međuvremenu provedene kao rezultat interesa kojeg je skup izazvao u našoj akademskoj i široj javnosti. U ovoj knjizi objavljeno je jedanaest znanstvenih i stručnih radova koji obuhvatno i vrlo kvalitetno obrađuju različita polit-ekonomska, socijalna, politička i druga društvena pitanja klijentelizma u današnjoj Hrvatskoj. U prvom dijelu knjige zastupljene su uglavnom polit-ekonomske analize različitih financijskih i drugih materijalnih posljedica klijentelističke prakse na efikasnost cjeline središnje države, javni sektor gospodarstva i na lokalnu upravu i samoupravu. U drugome dijelu moći ćete pronaći niz vrlo zanimljivih elaboracija koje se bave sociološkom i fenomenološkom raščlambom manifestativnih oblika klijentelizma u različitim oblastima javnog života, od kulture, sporta i crkve, pa sve do mladih, medija i nepotizma. S obzirom na raznovrsnost područja, tema i sadržaja tekstova prikazanih u ovoj knjizi, ima smisla u ovom prologu ukratko predstaviti njihove ključne teze i naglaske.

Suurednik ove knjige **Kristijan Kotarski**, istodobno je i autor teksta koji predstavlja svojevrstan uvod u cjelinu njezine teme. Pod naslovom *Hrvatska kao stranački zarobljena i slaba država* on politološki analizira pojam klijentelizma u recentnoj istraživačkoj literaturi i obrazlaže zašto analizi hrvatskog slučaja klijentelizma ne pristupa iz moguće kulturološke, već prije svega iz perspektive „nerazvijenoga političkog sustava“, odnosno sustava koji omogućava pokroviteljima „sistemsku gradnju političke moći uz istovremenu djelotvornu zaštitu interesa svojih klijenata“. Potom razlaže univerzalni fenomen „zarobljene države“ i navodi kako je kumulativan udio parlamentarnih mandata osvojenih od dviju vodećih stranaka u razdoblju od prvih demokratskih izbora 1990. do kraja 2016. godine, u usporedbi s ostalim tranzicijskim državama članicama EU-a, upravo najveći u Hrvatskoj. Analogno tome, i udio izdataka za izvršna i zakonodavna tijela vlasti u odnosu na BDP također

je najveći u našoj državi, u odnosu na usporedive države. Ovakvi indikatori upućuju na činjenicu da je pravo nadzora vlasti nad raspoloživim proračunskim i drugim javnim nacionalnim resursima posebno važna okolnost u genezi sustava stranačkoga klijentelizma. Nasuprot tome, komparativna analiza pokazuje da mehanizmi privatno-korporativnog zarobljavanja države nisu toliko izraženi u Hrvatskoj kao u nekim drugim tranzicijskim državama, ali su također indikativno prisutni.

Autorice **Valentina Vučković, Martina Basarac Sertić i Ružica Šimić Banović** u suradničkom tekstu *Zašto izostaju reforme u Hrvatskoj* istražuju dosadašnji reformski put Hrvatske i nastoje identificirati sistemske razloge njezinih strukturnih neuspjeha. Poznato je već iz drugih relevantnih istraživanja da na provođenje reformi utječu razni ekonomski, politički, institucionalni i drugi društveni faktori. Nositelji nacionalne ekonomske politike te razne interesne grupe naime oportunistički procjenjuju potencijalne koristi i troškove provođenja reformi, pa je upravo njihova procjena najznačajniji faktor koji utječe na implementaciju. U Hrvatskoj je nesporna „endogena“ odgovornost središnjih političkih institucija za ukupne ekonomske nacionalne rezultate. Međutim, autorice upozoravaju da je više potencijalnih razloga zašto središnja vlast u Hrvatskoj tek ograničeno ili nikako ne provodi reforme. Jedan je u samom ustrojstvu političkog sustava, koji svojim proporcionalnim izbornim sustavom, dugovjekim koalicijskim „ugovornim“ vladama i oportunizmom zastupničke politike ograničava kapacitet politike za provođenjem reformi. Drugi je razlog u trajnoj neodlučnosti kreatora politike da strateškim reformama pristupe bilo gradualistički, što zahtijeva višu razinu političkoga konsenzusa, bilo „šok terapijom“, koja u tranzicijskim uvjetima daje bolje rezultate ali nosi rizike gubitka političke podrške. Pritom nije nevažan čimbenik u snažnom karakteru međunarodnog utjecaja na Hrvatsku koji uspješno arbitrira između domaćih nositelja institucionalne moći pri konfliktnom, ali racionalnom odgađanju provođenja reformi, stvarajući dodatan pritisak na njihovu efikasniju implementaciju. I napokon, hrvatsko gospodarstvo obilježava „ekonomija pogodovanja“ odnosno redistribucija javnih resursa u privatnu korist, u kojemu je, uz još uvijek postojeću kolektivističku kulturu, pripadnost interesnim mrežama

važnija od meritokracije, a neformalna se razmjena u pravilu odvija na tuđi trošak.

U zajedničkom autorskom tekstu *Državna i javna poduzeća kao poluga klijentelističkog modela upravljanja državom*, **Velimir Šonje** i **Kristijan Kotarski** analiziraju mehanizme korištenja državnih i javnih poduzeća u svrhu reprodukcije političkoga klijentelizma u Hrvatskoj. Hrvatska ima nerazmjerno velik udjel državnog sektora u gospodarstvu, a uvriježen je dojam o njegovoj relativnoj neefikasnosti i parazitsko-klijentelističkom karakteru. To se posebno ogleda u tome što ih stranke na vlasti tretiraju kao politički „plijen“ i kontroliraju kao svoje „zlatne guske“, ali i u specifično visokoj preferenciji građana prema zapošljavanju u tom uvelike već poslodavački dominantnom sektoru. Drugi problem su njegova ekonomska obilježja kao vrlo neučinkovitoga, kapitalno intenzivnog i na tuzemno tržište usmjerenog sustava, čiji je veći gospodarski udjel u broju zaposlenih nego u ukupnom prihodu. Tih je poduzeća relativno previše i stalno rastu prema broju stanovnika, izrazito su fragmentirana, njihova je faktorska produktivnost niska a i dalje pada, stopa im je povrata na imovinu iznimno mala a nominalna plaća njihovih zaposlenika je viša od onih u privatnim poduzećima. Zaključno, autori navode da su depolitizacija, privatizacija i profesionalizacija menadžmenta državnih poduzeća neizbježne, ali se ta promjena neće moći dogoditi bez promjene svojevrsne političke ravnoteže koja je omogućila nepoštivanje tih normi i dovela do ovako loših rezultata državnog i javnog sektora.

**Vuk Vuković** u tekstu *Politička ekonomija korupcije, klijentelizma i kupovanja glasova u hrvatskoj lokalnoj samoupravi* upozorava da lokalnu politiku u Hrvatskoj karakterizira korupcija endemičkih karakteristika kojoj je cilj zadovoljavati povezane interese političara na vlasti, rentijerskog dijela privatnog sektora te politički organiziranih glasača. U takvu sustavu strateški profitiraju svi koji su umreženi. Dok njihovi političari ostaju na vlasti, rentijeri pogodovano dobivaju izravne usluge od lokalne države a lojalni glasači priliku za političko pozicioniranje ili statusno promoviranje. U ovom se tekstu djelomično prikazuju prethodno već objavljeni rezultati nekoliko istraživanja ovog autora koji uvjerljivo razotkrivaju takvu praksu i upozoravaju na

njezine društveno štetne posljedice. Premda se ovakva interesna sprega najčešće manifestira koruptivnim javnim nabavama, a za krajnju posljedicu ima dizanje prireza i povećanje ukupnih troškova poslovanja i života za sve, takvi političari uspijevaju biti ponovno izabrani i više mandata uzastopce (često i više od tri mandata) imati pod osobnom kontrolom lukrativne javne lokalne ovlasti. Time se njihova moć ne iscrpljuje, jer uz potporu stranačkih kolega u središnjoj vlasti mogu usmjerenom koristiti državne proračunske transfere za kupovanje potpore na lokalnoj razini, a za uzvrat mogu osigurati potrebnu mobilizaciju glasova u nacionalnim izborima.

Premda između javnoga mirovinskog sustava i klijentelističkog pogodovanja ni načelno ne bi smjelo biti nikakve povezanosti, **Predrag Bejaković** u temeljitoj analizi *Klijentelizam i mirovinski sustav* dolazi do upravo suprotnog zaključka. On upozorava de se to može dokazati ne samo ekstenzivno privilegiranim statusima pojedinih kategorija umirovljenika već i činjenicom da je u cjelokupnom sustavu vrlo malo korisnika koji ispunjavaju uvjete za starosnu mirovinu. Hrvatska je u tom segmentu doživjela velike tranzicijske potrese, prije svega zbog razaranja u Domovinskom ratu i nereda u procesu privatizacije, što je dovelo do zatvaranja velikog broja poduzeća, a s njima i gubitka značajnog broja radnih mjesta u relativno kratkom razdoblju. Uz ograničene mogućnosti zapošljavanja u kontrahiranom i usporenom gospodarstvu uvelike je smanjen broj aktivnih osiguranika, a jako povećan broj umirovljenika. Tada je mirovinskom sustavu povjereno kratkoročno ublažavanje socijalnih teškoća i nezaposlenosti, ali je zbog toga dugo-ročno opterećen u obavljanju svoje temeljne zadaće: smanjenja rizika starosti, invalidnosti i smrti. U Hrvatskoj se zbog toga nerazmjerno rano izlazilo iz svijeta rada i rano odlazilo u mirovinu, a prosječan životni vijek ostao je razmjerno dug. Zbog toga je dugo i razdoblje uživanja mirovinskih prava. Ipak, financijsku održivost mirovinskog sustava nisu toliko narušile sve te iznimne okolnosti i nametnute nužnosti, tvrdi Bejaković, već svjesne odluke vlasti. Političke elite kada se domognu institucionalne moći doživljavaju i služe se mirovinskim sustavom kao učinkovitim mehanizmom za pribavljanje izborne podrške. Premda se kao posebni primjeri klijentelizma obično navode

samo povlaštena mirovinska prava branitelja, invalida i političara, čitav mirovinski sustav, u kojemu je manje od petine umirovljenika koji odgovarajuće ispunjavaju uvjete za starosnu mirovinu, predstavlja slučaj ukorijenjenoga klijentelizma.

**Vlasta Ilišin** i **Anja Gvozdanović** u tekstu *Klijentelizam i mladi u Hrvatskoj: komparativni uvid u odnos prema korištenju veza i poznanstava* fenomen „veza i poznanstava“ prepoznaju kao specifičan oblik klijentelističkog ponašanja mladih. Autorice u kontinuitetu već dva desetljeća temeljito istražuju vrijednosti populacije mladih u Hrvatskoj i ustanovile su kako oni prepoznaju korištenje veza i poznanstava kao funkcionalan mehanizam potpore i svojevrsnu zamjenu za nedovoljno djelotvorne institucije prilikom svojih nastojanja za postizanjem životnih ciljeva i ostvarivanjem osobnih potreba. Mladi ovdje posebno opravdavaju korištenje takvih veza kada je riječ o zapošljavanju i „obavljanju“ različitih poslova. Pritom i političke stranke vide kao vrlo djelotvorne društvene kanale za svoje socijalno i statusno napredovanje. Takve percepcije mladih u Hrvatskoj naročito su uočljive i odskaču kada ih se uspoređuje sa stavovima koje imaju mladi u drugim državama jugoistočne Europe. Autorice konstatiraju kako ovi nalazi istraživanja potvrđuju da je u Hrvatskoj čvrsto ukorijenjena klijentelistička „kultura neformalnosti“ kao podloga za „socijalne prečace“ i oportunističko ponašanje, a time i normativni potencijal za dugoročno perpetuiranje takvih vrijednosti i kod budućih generacija mladih.

Tekst **Snježane Banović** *Širenje klijentelističke prakse u Hrvatskoj kulturi od devedesetih do danas* nastavak je autoričina sistematičnog i beskompromisnog bavljenja kulturnim društvenim anomalijama kao svojevrsnim „modusom operandi“ nacionalne kulturne politike koja nije nikada uspjela biti strateški promišljena i sebi dosljedna, već opetovano počiva na stranački i interesno diskontinuiranim *ad-hoc* rješenjima. Takve su okolnosti idealne za procvat klijentelizma u kulturi „do neslučenih razmjera“. Umjesto javno uređenog, transparentnog i svima dostupnog, stvoren je paralelan sustav koji samostalno funkcionira mimo javnog interesa, jasnih pravila i kriterija struke, a omogućava interesno pogodovanje izabranim pojedincima na račun urušavanja kulturne vrijednosti u cjelini. Premda za kulturu izdvaja-

mo razmjerno puno u usporedbi s drugim državama EU-a, izostanak nacionalne strategije, dugoročnih ciljeva i neefikasno korištenje raspoloživih sredstava donosi nam ispodprosječne rezultate u europskom okruženju. Grad Zagreb dominira svojim ljudskim, institucionalnim i materijalnim resursima u našoj ukupnoj kulturnoj ponudi, ali prednjači i po neskrivenom klijentelističkom pogodovanju na svim razinama i formama kulturne proizvodnje. Nije ništa bolje stanje ni u kulturnim ustanovama koje su u vlasništvu drugih gradova i lokalne samouprave. Krajnji rezultat tog dugotrajnog i štetnog procesa su skromna programska dostignuća, odsutnost razvoja, inovacija, reformi, interkulturnog dijaloga i pluralizma. Rijetki, incidentni i sporadični kulturni dosezi u nas se nažalost postižu samo osobnom upornošću pojedinaca, a time se ne možemo uvjerljivo nadmetati ni biti prepoznati na velikoj europskoj i inozemnoj kulturno-umjetničkoj sceni.

U tekstu *Politički klijentelizam u suvremenom hrvatskom nogometu* **Dražen Lalić** polazi od ocjene kako je politički klijentelizam u proteklom desetljećima izrazito obilježio profesionalni nogomet u Hrvatskoj. Tu ocjenu autor izvodi iz svog dugogodišnjega sustavnog praćenja te neprekidanoga sociološkog i politološkog seciranja kompleksnog i intrigantnog međuodnosa institucionalne politike i najpopularnijega suvremenog sporta u nas. U tekstu se navodi cijeli niz javno dostupnih primjera te interakcije koji dokazuju kako je sprega i razmjena moći i utjecaja između upravljača profesionalnog nogometa (klubova, saveza i utjecajnih pojedinaca) i političkih aktera na različitim razinama intenzivno obilježena klijentelističkim odnosima. Podrobnija analiza tih odnosa i njihovih manifestativnih oblika razotkriva postojanje „čvrste strukture klijentelizma“ koja je sazdana ne samo od djelatne interesne i kadrovske sprege, već i od eklatantne konstitutivne, svjetonazorske i političke bliskosti, a posebno kapitalne međuovisnosti njihovih vodećih aktera. Ta kapitalna međuovisnost obuhvaća „različite vrste kapitala“, dakle ne samo evidentan materijalni, već i kulturni, socijalni i simbolički kapital. Od takve kapitalne razmjene zasad veću korist ostvaruju nogometni akteri, ponajviše Dinamo, Hrvatski nogometni savez (HNS) i „kladioničarska mafija“, nego vladajuća politika, kojoj su bilanca i troškovi te distribucije u posljednje vrijeme postali preveliki. Premda



je to omogućilo neke figurativne promjene, Lalić zaključuje kako će, imajući u vidu dugovremene trendove, klijentelizam ipak i dalje opstati u hrvatskome profesionalnom nogometu.

**Saša Leković** svoju analizu *Mediji u Hrvatskoj: brana klijentelizmu ili klijentelistička uslužna djelatnost* temelji na višedesetljetnoj bogatoj profesionalnoj novinarskoj praksi i iskustvu te komparativnom uvidu u međunarodne medijske projekte. Novinarska profesija i mediji neizmjereno su važni posrednici u procesu oblikovanja neke zajednice u demokratsko društvo. No opći politički i ekonomski te specifični tehnološki uvjeti u kojima medijska djelatnost funkcionira doveli su do toga da mediji sve manje služe temeljnoj društvenoj funkciji i da je u njima sve manje etičnog i profesionalnog novinarstva. Autor navodi cijeli niz drastičnih javnih primjera i manifestacija takvih aktivnosti, kako posljednjih godina tako i gotovo recentnih. Posljedično, umjesto da mediji i novinari javno prokazuju klijentelističku praksu u društvu, oni postaju sastavni dio klijentelističke strukture i akteri koji joj pružaju aktivnu logističku potporu. Pritom nema bitnih djelatnih razlika između nacionalnih i lokalnih medija, privatnih i javnih, a nažalost ni onih najvećih i najutjecajnijih među njima, kao što je HRT. Transparentno vlasništvo u komercijalnim i neovisan društveni nadzor nad javnim medijima značajno bi pomogli promjeni toga stanja, ali nadležna tijela, državne institucije i samostalna regulatorna tijela nerijetko djeluju kao sastavna politička karika klijentelističkog lanca. Novinari su u tim odnosima najčešće samo kolateralne žrtve, jer su dovedeni u nezavidan položaj izbora između sudjelovanja u klijentelističkim aktivnostima ili ugrožavanja vlastite egzistencije. Ali, zaključuje Leković, novinarstvo koje aktivno ili pasivno omogućava klijentelističku djelatnost po definiciji nije novinarstvo.

Autor teksta *Političko-religijski klijentelizam* **Ivan Markešić**, naš renomirani sociolog i analitičar religije, minuciozno razlaže suodnos političkih stranaka i vjerskih zajednica i udruga civilnoga društva, tražeći odgovore na pitanja na koji način i za koju korist one podržavaju „svoje“ a sotoniziraju suparničke. Pritom iznosi genezu odnosa Katoličke crkve prema svjetovnim društvenim temama, među kojima je i sprega „trona i oltara“, te brojne biblijske

i suvremene primjere crkvenih iskušenja klijentelizma, korupcije, podmićivanja i nepotizma u koje se upleće današnji kler. Ova ga analiza neminovno dovodi do tzv. Vatikanskih i ostalih ugovora koji su bili potpisivani s vjerskim zajednicama, propitujući jesu li oni i do koje mjere legitiman zakonski okvir Državi i strankama za „selektivnu distribuciju koristi u zamjenu za pružanje političke podrške“. Nesporan je klijentelistički odnos crkvenih i svjetovnih vlasti, neovisno o njihovu političkom predznaku, rezimira Markešić, a pogotovo u katolički dominantnom društvu u kojem su svjetovna, pa time i politička, istodobno i vjernička pitanja. No ozbiljan je i zaista presudan društveni problem Hrvatske može li se u takvim okolnostima uopće graditi i razvijati sekularno društvo.

Na kraju knjige naći ćete, kao svojevrsan pledoaje i njezin zaključak, tekst *Sistemska patologija klijentelizma* **Josipa Kregara**. Autor u njemu upućuje na nepotizam kao na povijesno “rodno mjesto” klijentelizma i skreće nam pozornost na to da se ta činjenica nikako ne smije smetnuti s uma. Jer klijentelizam se uvijek neminovno vraća na to svoje prvotno „mjesto zločina“ i time zatvara povijesni krug. Premda ih sadržajem i uzrocima danas možemo preciznije razlikovati, tipizirati i različito definirati, za autora su one ipak dvije riječi koje se može smatrati sinonimima, različitim licima iste pojave. A ta pojava nesporno ima karakter sistemske društvene deformacije. Zbog toga se na klijentelizam i nepotizam ne treba gledati kao na svojevrsne parafenomene našega društvenog života niti ih pokušavati razumjeti raščlanjivanjem pojedinih slučajeva ili njihovih manifestacija. Oni su naprosto konstitutivni fenomeni jednog društva i njegova poretka u evoluciji, u emancipacijskom kretanju prema modernosti, a ne tek njihovi uzgredni incidenti. Kao što nepotizam nije objašnjiv tek kao fenomen obiteljskih odnosa, tako ni klijentelizam nije samo mrska društvena pojava podilaženja moćnim patronima u traženju osobne zaštite i pokroviteljstva. Ovdje se dakle ne radi o karakternim manama i osobnom grijehu pojedinca. Oni su samo socijalne posljedice funkcionalne logike sustava u kojem su se brojne aberacije kulture, politike i ekonomije ispreplele u poredak kojeg je zbog toga „pogrešno zvati kapitalizmom, krivo opisivati kao demokraciju, a u kojem je vladavina

prava samo kulisa“. Riječi kojima se neuvjerljivo često opisuje naše suvremeno društvo.

U ime izdavača i urednika zahvaljujem svim autorima na suradnji i vrijednom doprinosu pripremi ove, vjerujem odlične knjige za objavu. Zahvaljujem i ostalim uvodničarima i sudionicima spomenutog skupa o klijentelizmu koji nisu mogli ili stigli pripremiti svoje tekstove za našu knjigu. Uvjeren sam da će ova tema nastaviti privlačiti njihovu pozornost i ubuduće, te da ćemo se imati prilike još nalaziti, raspravljati, istraživati i analizirati tu kompleksnu ali zanimljivu društvenu temu. Zahvaljujem srdačno i svima koji su nas ohrabivali i pomogli nam u lektorskoj, grafičkoj i organizacijskoj pripremi knjige za tisak. Na kraju, posebne zahvale upućujem našim dobročiniteljima, bez čije neuvjetovane potpore i pomoći Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo kao izdavač ne bi sam smogao dostatna sredstva za tiskanje i objavu ove vrijedne knjige.



*Kristijan Kotarski*

## **HRVATSKA KAO STRANAČKI ZAROBLJENA I SLABA DRŽAVA: GENEZA KLIJENTELIZMA I CIJENA NJEGOVA ODRŽAVANJA**

### **1. Uvod i pojmovno određenje klijentelizma**

Klijentelizam najlakše možemo definirati kao selektivnu distribuciju koristi u zamjenu za pružanje političke potpore. U srži koncepta nalazi se privilegirana dodjela poslova u javnom sektoru, privilegirani pristup zdravstvenim i obrazovnim uslugama, gotovinska plaćanja, mjesta u nadzornim odborima javnih poduzeća, alokacija čelnih mjesta na sveučilištima ili u sportskim ustanovama prema kriteriju podobnosti, a sve na temelju diskrecije stranačkog vodstva i njihovih lokalnih ekspozitura (Piattoni, 2001). Stoga je klijentelizam strategija parcijalne političke mobilizacije koja se razlikuje od univerzalnijih oblika mobilizacije poput one na temelju ponude koherentne političke platforme ili rezultata ostvarenih od aktualne vlade.

Ne-tržišna razmjena je bitna komponenta klijentelizma. Ipak, radi još preciznijeg definiranja pojma potrebno je navesti i druge dvije iznimno važne komponente klijentelizma: predvidljivost i nadgledanje. Predvidljivost znači uvjerenje političkih sponzora u opravdanost selektivne distribucije koristi zbog niskog stupnja „švercanja“ i oportunizma od strane onih kojima je namijenjeno njihovo sponzorstvo. Zapravo, u očima pokrovitelja radi se o perversno shvaćenom obliku neformalnih vlasničkih prava. Funkcija nadgledanja sastoji se pak upravo u sprječavanju već spomenutog „švercanja“ i osiguranju povrata na ulaganje političke moći. Ipak, u suvremenim i pluralnim društvima

nije dostatno ostvarivati formalno nadgledanje pridržavanja dogovora zbog relativno visokih troškova povezanih s tom praksom.

Zbog toga je iz perspektive političkih pokrovitelja daleko djelotvornije ukoliko klijentelizam igra na kartu ljudske društvenosti, biološkom porivu pojedinaca za davanjem prednosti obitelji i rodbini, kao i prijateljima i poznanicima s kojima su stupili u neki odnos recipročne zamjene usluga. Pritom valja naglasiti kako se stvaranje odnosa pokrovitelj-klijent ne bazira isključivo na recipročnoj korisnosti, već i na principu uzajamne sklonosti koja osigurava socijalnu dimenziju mrežnog odnosa. Rodbinska veza i etnička sličnost najčešća su osnova za formiranje takvog odnosa (Robinson i Verdier, 2013). U tome važno mjesto imaju identitetske politike, manipulacije simbolima i simplificirani narativi u svrhu smanjenja transakcijskih troškova političke trgovine. Naime, pobornicima klijentelizma važno je uspostaviti obilježja za jednostavnije raspoznavanje pripadnosti određenom „političkom plemenu“ i legitimiranje postojećega političkog sustava.

Klijentelizam kao fenomen moguće je pojmiti iz nekoliko, često suprotstavljenih perspektiva. Prva perspektiva fokusira se na ulogu političke kulture kao prevladavajućeg shvaćanja logike interpersonalnih odnosa, pogotovo odnosa između aktera na različitim razinama moći, te njezina preslikavanja na političku sferu. Taj pristup mediteranskim i latinoameričkim društvima pripisuje kulturološke osobine koje sažimaju pojmovi poput „familizma“, „tribalizma“ i „orijentalizma“. Druga perspektiva naglasak stavlja na devijantan i nepotpun razvoj političkog sustava. Prema tom viđenju sustavi političkog predstavištva u ranoj fazi svog razvoja poprimaju trajna obilježja koja su rezistentna na pokušaj promjene. Treća perspektiva počinje od pretpostavke prema kojoj klijentelizam utjelovljuje strategiju stjecanja, održavanja i povećanja političke moći od strane pokrovitelja, te strategiju za zaštitu i promicanje interesa klijenata. Njihova obostrana primjena u bitnome zavisi od sustava poticaja i barijera (Piattoni, 2001). Prema tome, klijenti se odriču svoje autonomije kao građani, dok pokrovitelji popustljivo slabe stupanj hijerarhijske kontrole. Klijenti dobivaju mjeru „dominirane moći“, a pokrovitelji poziciju „dominirajuće vlasti“. U ovom poglavlju

klijentelizam u Hrvatskoj analizira se uz pomoć kombinacije druge i treće perspektive.

Zbog čega ovo poglavlje ne daje prednost kulturološkoj perspektivi? Ljudsku društvenost obilježavaju dvije činjenice: odabir na temelju srodstva i recipročni altruizam. Odabir na temelju srodstva daje prednost pojedincima sa što sličnijim genetskim sastavom. S druge strane, recipročni altruizam podrazumijeva razmjenu usluga ili resursa između rodno nepovezanih pojedinaca. Ipak, obje vrste ponašanja nisu naučene, već su genetski kodirane i nastaju spontanom interakcijom pojedinaca. Takva vrsta ponašanja jest univerzalna za sve kulture i povijesna razdoblja (Fukuyama, 2014).

Dotičnu koncepciju ljudske društvenosti moguće je jedino prevladati razvojem depersonaliziranih institucija koje kreiraju poticaje za drugačiju vrstu ponašanja (npr. davanje prednosti kvalificiranom strancu u odnosu na vlastiti rod). Ukoliko eventualno dođe do njihova sloma, ljudi se uvijek vraćaju odabiru na temelju srodstva i recipročnom altruizmu. Premda ne možemo u potpunosti ignorirati stranu potražnje za klijentelizmom koja ima važnu socijalnu i kulturološku pozadinu, ovo poglavlje podcrtava kako su ponuda klijentelizma i njegova institucionalna logika potentnije objašnjenje nastanka i opstanka tog pogubnog fenomena (Shefter, 1994).

Najstariji model klijentelizma podrazumijeva postojanje dijadičnih struktura koje obuhvaćaju odnos pokrovitelja i klijenta, pogotovo u kontekstu predmodernih društava. Ipak, ukorak s procesom modernizacije i demokratizacije društvena elita razvija mrežu stranačkog pokroviteljstva koja nadilazi element personalnosti i dovodi do uspostave formalno organizirane klijentelističke hijerarhije. Stoga je piramidalna struktura zgodna metafora evolucije klijentelizma. Ona obuhvaća razmjenu pristupa javnim resursima u zamjenu za glasove između pokrovitelja (stranaka) i klijenata (birača) uz pomoć brokera (stranačkih organizacija na terenu).

U novije pak vrijeme sve više do izražaja dolazi *bi*-dimenzionalni model klijentelizma koji uz vertikalnu vezu između političkih stranaka i birača također podrazumijeva horizontalnu razmjenu između političkih stranaka i privatnih donatora. Niska stranačka baza i trend

opadanja članstva u političkim strankama diljem Zapadne, a pogotovo Istočne Europe, posebno naglašava važnost prelaska na potonji model klijentelizma iz perspektive političkih stranaka kojima se smanjuje organizacijski kapacitet zbog manjeg broja članova. Smanjena organizacijska gustoća na terenu čini stranke u financijskom smislu sve ovisnijima o korištenju privatne financijske potpore. U tom kontekstu eksterni akteri poput privatnih i državnih kompanija koriste se netransparentnim i nekompetitivnim postupcima javne nabave kao sredstvom povećanja prihoda i profita, te zauzvrat recikliraju dio javnog novca u obliku transparentnih i manje transparentnih donacija prema političkim strankama. Studija slučaja Rumunjske detaljno elaborira funkcioniranje spomenutog modela (Ghergina i Volintiru, 2017).

Ipak, Hrvatska predstavlja divergentan primjer u odnosu na većinu preostalih postsocijalističkih članica EU-a, budući da je prema EBRD-ovu *Life in Transition Survey III* 2016. godine imala čak 6,25% populacije učlanjene u neku političku stranku, unatoč kontinuiranom padu dotičnog udjela od 2006. godine. U isto vrijeme prosjek preostalih deset usporedivih članica iznosio je samo 2,26% (Petak i Kotarski, 2019). Najjačim političkim strankama u RH, pogotovo HDZ-u, ne nedostaje infrastrukture na terenu pa se još uvijek dominantno oslanjaju na dobro uhodane piramidalne strukture kojima se dio javnih izdataka selektivno kanalizira prema vlastitom korpusu birača. Naravno da Hrvatska nije imuna na činjenicu da u određenoj mjeri postoje i elementi *bi*-dimenzionalnog modela kao što to otkriva afera *Fimi media*. Međutim, regulacija stranačkog financiranja postrožena je u odnosu na eru Ive Sanadera pa u tom pogledu postoji manje manevarskog prostora za same stranke da crpe snagu iz ilegalnih donacija. Osim toga, autorova analiza izvješća Državne revizije o poslovanja svih političkih stranaka u razdoblju 2007–2017. pokazuje kako je 11 godina prosječan udio privatnih izvora financiranja (članarine i donacije) iznosio 23%, dok ostatak novca dolazi iz lokalnih proračuna i proračuna središnje države.<sup>1</sup> Nakon svega izrečenoga može se zaključiti kako u Hrvatskoj

---

<sup>1</sup> Hrvatska se s prosječnim godišnjim javnim izdacima od 104,7 milijuna kuna u korist svih političkih stranaka (2007–2017) nalazi iznad europskog prosjeka prema intenzitetu



dominira klijentelizam s naglašenom vertikalnom vezom, imajući u vidu postotak populacije učlanjen u neku političku stranku i visoku razinu javne potrošnje, o čemu će biti više riječi u narednim odjeljcima.

## **2. Fenomen zarobljene države i geneza hrvatske inačice klijentelizma**

Različite konfiguracije distribucije rente i organizacije stranačkog natjecanja kreiraju specifične strategije zarobljavanja države ovisne o kontekstu. Klijentelizam uz predatorstvo, institucionalnu eksploataciju i fuziju čini jednu od četiri temeljne strategije zarobljavanja države (Grzymala-Busse, 2008). Njegova specifičnost sastoji se u kombinaciji distribucije renti i postojanja stranačkog natjecanja, pri čemu se trguje lojalnošću pristaša u zamjenu za pristup renti, tj. ciljanim i specifičnim dobrima koja se isporučuju odabranim skupinama i pojedincima. Naravno, dijeljenje rente smanjuje količinu rente koja ostaje u rukama političkih aktera, dok stranačko natjecanje povećava vjerojatnost gubitka vlasti.<sup>2</sup> Klijentelizam kao strategija stjecanja i održavanja političke moći naročito dolazi do izražaja u državama s niskom razinom tehnologije i visokom nejednakošću. Na niskoj razini dohotka pokroviteljima je lakše i jeftinije kupiti klijente poslovima u javnom sektoru i to čini klijentelističku redistribuciju posebno atraktivnom opcijom za vladajuće elite.<sup>3</sup>

---

ovisnosti o javnom financiranju. IDEA Handbook on Political Finance (2015) navodi kako brojne europske države sve više naginju prema opasnoj ovisnosti o javnom financiranju. Regionalni prosjek iznosi cca 66% sredstava iz javnih izvora, dok neke države imaju postotak veći od 80%. U tom pogledu hrvatske stranke više ovise o državi nego što je to slučaj sa strankama u zrelim demokracijama poput skandinavskih država, a pogotovo Njemačke i Nizozemske koje isplatu značajnog postotka javnih sredstava vežu uz mogućnost prikupljanja privatnih sredstava. Publikacija OECD-a (2016) navodi kako stranke u Španjolskoj, Portugalu, Italiji i Grčkoj ovise o javnom financiranju u rasponu od 80 do 90%, što Hrvatsku čini daleko sličnijom dotičnoj grupi država.

<sup>2</sup> Klijentelizam u usporedbi s ostalim oblicima vlasti podrazumijeva prednost nižih troškova ostajanja na vlasti i/ili odlaska s vlasti.

<sup>3</sup> Ovo je naročito izraženo ukoliko je ukupna produktivnost niska ili uz određenu razinu produktivnosti i dohotka dolazi do porasta nejednakosti.

Na drugome mjestu nalazi se predatorstvo koje je dijametralno suprotan režim zarobljavanja države bez elementa političkog nadmetanja i sa zadržavanjem cjelokupnog iznosa rente za vladajuću elitu. Institucionalna eksploatacija kao treća strategija zarobljavanja omogućava pojavu stranačnog natjecanja, ali zbog velike fragmentacije i volatilnosti političke scene, te strukturnih faktora koji otežavaju uspostavu dugotrajnih odnosa razmjene, postojeće stranke nemaju dovoljno motivacije koristiti tehniku distribucije renti (*ibid.*). U tim uvjetima moguća je pojava zarobljenosti države koja se manifestira u obliku korporativne zarobljenosti države. U tom pogledu Češka i Slovačka nakon ulaska u EU 2004. godine predstavljaju odličan primjer institucionalne eksploatacije i korporativnog zarobljavanja države.<sup>4</sup>

Konačno, postoji još i fuzija koja omogućava podjelu renti pristašama, ali bez mogućnosti kredibilnoga stranačnog natjecanja. Singapur je najbolji primjer takvog oblika zarobljavanja države u kojemu ne postoji dualitet stranke i države, te u kojemu snažna meritokratski orijentirana stranka osigurava stimulatívni okvir za ekonomski razvoj. Važno je napomenuti kako se kombinacije jake i djelotvorne, ali i zarobljene države, daleko češće pojavljuju u slučaju fuzije i institucionalne eksploatacije. S druge strane, predatorstvo i klijentelizam vežu se primarno uz administrativno potkapacitirane i slabe države koje su nisko rangirane na skali djelotvornosti vlade i poticajnoga regulatornog okvira za razvoj privatnog poduzetništva. Dakle, klijentelizam u Hrvatskoj čini revers slabe i nedjelotvorne države.

Slično kao i u slučaju južne Italije i Grčke, klijentelizam u Hrvatskoj rezultat je specifičnog procesa izgradnje države. Na svom razvojnom putu Hrvatska je slijedila određenu sekvencu događaja koja je znatno

---

<sup>4</sup> Češka predstavlja slučaj slabe institucionalizacije sustava stranačkog natjecanja, organizacijski fragmentiranih stranaka i slabo regulirane države s jedne, te jakih korporativnih igrača s druge strane (Innes, 2014). Odnosi koji su najviše podložni oportunističkom ponašanju upravo su oni između predstavnika izvršne vlasti i velikih korporativnih sustava, a ne odnosi između političkih stranaka i sfere civilnog društva (stranačko pokroviteljstvo kao izborni resurs). U korporativno zarobljenim državama javni dužnosnici stvarali su privatno tržište za ono što u zrelih liberalnim demokracijama predstavlja klasičan primjer javnih dobara (npr. sigurnost privatnog vlasništva i ugovornog odnosa).

otežavala nastajanje i učvršćivanje vladavine prava, kao i stvaranje djelotvornih depersonaliziranih institucija. Socijalna mobilizacija u Domovinskom ratu i njegovu poraču te izgradnja demokracije u uvjetima tržišne ekonomije u povojima učinila je državne strukture objektom inicijalnog zarobljavanja, prvo od tandema starih socijalističkih i novopečenih elita putem netransparentne i loše provedene privatizacije, a kasnije i od strane masovnih političkih stranaka koje su kooptirale nove pristaše u dominantnu koaliciju (Petak i Kotarski, 2019). Iskustvo hrvatske tranzicije plastično dočarava tezu o snazi prvobitne dominantne koalicije i njezinog otpora prema disperziji političke i ekonomske moći (npr. liberalizacijom dotada zatvorenih sektora poput maloprodaje i dijela prerađivačke industrije ili stvaranjem kompetitivnog izbornog sustava bez političkog inženjeringa).<sup>5</sup>

Nažalost, prijetnja stabilnosti dominantne koalicije krajem 1990-ih zbog sve većeg nezadovoljstva većine građana amortizirala se regrutacijom i kooptacijom novih interesnih skupina, u odnosu na strategiju izgradnje depersonaliziranih ekonomskih i političkih institucija. U takvu povijesnom trenutku kooptacija nije mogla biti provedena bez oslanjanja na ekstenzivnu klijentelističku mrežu u nekoliko područja: socijalnoj politici (npr. znatno labavljenje kriterija za stjecanje statusa civilnog i vojnog invaliditeta), lokalnoj i regionalnoj samoupravi (npr. kreiranje novih gradova i općina bez jasnih kriterija efikasnosti i održivosti) i državnim poduzećima (Vidačak i Kotarski, 2019).<sup>6</sup> Naime, pogotovo u slučaju potonja dva područja političke stranke najčešće se percipiraju kao kadrovske službe za zapošljavanje u javnom sektoru

---

<sup>5</sup> Pritom valja naglasiti da dominantna koalicija nije predstavljala klasičnu političku koaliciju, već interesnu koaliciju sastavljenu ponajprije od dobitnika procesa privatizacije i političkih elita na nacionalnoj i lokalnoj razini.

<sup>6</sup> Udio zaposlenih u državnim poduzećima u ukupnom broju zaposlenih pri samom je vrhu u EU, te se dotični postotak za Hrvatsku kreće oko 12,5% u razdoblju za koje su dostupni komparabilni podaci (2010–2014). Zanimljivo, jedina članica s većim postotkom zaposlenih u državnim poduzećima je Grčka. Ovakva koncentracija velikog broja birača u državnim poduzećima zasigurno ima inhibirajuće djelovanje na pokušaj reformskih zahvata u smjeru profesionalizacije i podizanja razine efikasnosti državnih poduzeća (Kotarski, 2018). Ukoliko uzmemo u obzir postotak zaposlenih u javnom sektoru u ukupnoj populaciji zaposlenih, Hrvatska je prema tom kriteriju na trećem mjestu iza Slovačke i Mađarske s 30% zaposlene populacije u javnom sektoru.

kao preferiranom obliku zaposlenja, a članstvo u istima kao ključan kvalifikacijski kriterij (Kotarski, 2017). Zanimljivo je kako udio javne potrošnje i stupanj porezne presije u odnosu na hrvatski BDP neposredno nakon Domovinskog rata nije bio bitno veći od prosjeka deset postsocijalističkih država članica EU-a. Međutim, ubrzo nakon toga se rješenje za kontrolu organiziranog nasilja i zadržavanje stabilnosti dominantne koalicije pronalazi u široko rasprostranjenoj praksi klijentelizma, praksi koja nas vjerno prati sve do današnjeg dana poput sjene (North i dr., 2009).

Nabujali klijentelizam s vremenom je oslabio reformski kapacitet države i time dodatno umanjio izgleda za stvaranje modernog i inkluzivnog ekonomskog rasta. Sustav je evidentno očuvao stabilnost, ali pod cijenu iznimne neefikasnosti. Iz svega navedenoga može se zaključiti kako socijalna mobilizacija i odgovornost masovnih političkih stranaka partikularnom biračkom tijelu predstavlja problem ukoliko joj povijesno nisu prethodili izgradnja državnoga kapaciteta (Pruska/Njemačka) ili vladavina prava (SAD), koji bi položili temelje za moderan ekonomski rast i posljedično poskupljenje oslanjanja na klijentelizam (Fukuyama, 2014). Osim toga, Ferrera (1996) nudi nekoliko komplementarnih odgovora na pitanje zbog čega je klijentelizam toliko raširen u zemljama s mediteranskim tipom kapitalizma, u što se uklapa i Hrvatska (Petak i Kotarski, 2018).

Prvo, ekspanzija javne potrošnje u kontekstu slabosti državnih institucija (u smislu izostanka birokratskog profesionalizma i autonomije) dovodi do širenja i učvršćivanja klijentelističkih aranžmana, pogotovo u slučaju tranzicije iz autoritarnog prema demokratskom političkom sustavu (Keefe, 2004). Drugo, dominacija političkih stranaka kao glavnih protagonista u agregiranju i artikuliranju socijalnih interesa usko je povezana s tradicionalnom atrofijom civilnog društva i specifičnim modalitetom izgradnje demokratskih institucija u situaciji postautoritarnih društava. Treće, izražena ideološka polarizacija društva pojačava probitačnost strategije stvaranja moćne i homogene političke baze nauštrb depersonaliziranog pristupa u implementaciji programa javne potrošnje i podskupine socijalnih izdataka. U takvoj situaciji razvoj socijalnih programa i zapošljavanje u javnom sektoru

nije utemeljeno na načelu univerzalnosti i meritokracije kao što je to slučaj u skandinavskim državama blagostanja. Naprotiv, programi javne potrošnje duboko su impregnirani klijentelizmom. U procesu izgradnje države razvidno je da se Hrvatska suočila sa sva tri izazova, koji su i dalje konstanta hrvatske politike, unatoč pristupanju EU od kojega je prošlo već šest godina. Na temelju dubljeg uvida nameće se zaključak da je Hrvatska u procesu pristupanja ostvarila nominalnu konvergenciju s tehničkim zahtjevima članstva, ali nije nažalost uspjela reformirati svoju političku ekonomiju.

### **3. Hrvatska kao ogledni primjerak stranački zarobljene države**

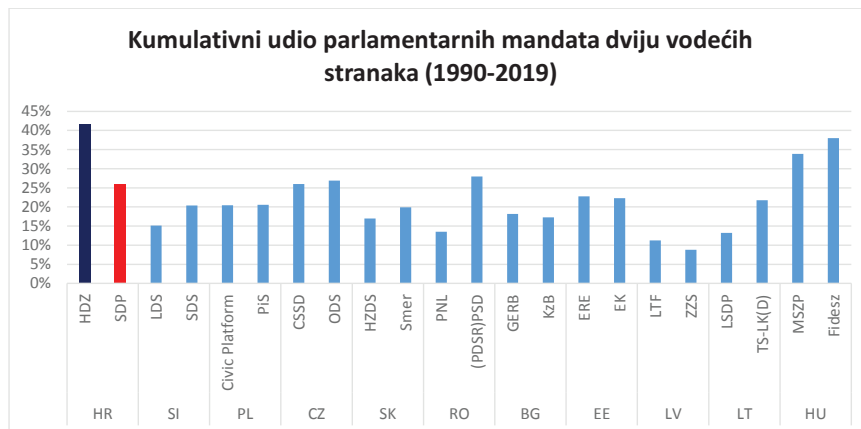
Stranačka za razliku od korporativne zarobljenosti države predstavlja visoku razinu penetracije i kontrole državnih institucija od strane dominantne političke stranke ili grupe stranaka. Naravno, stranačka zarobljenost oslanja se na izgradnju i promicanje klijentelizma. U pogledu demonstriranja teze kako je Hrvatska stranački zarobljena država prožeta klijentelizmom od značajne su nam pomoći podaci iz baze *Parliaments and governments database* (ParlGov) i *European Election Database*, na temelju kojih se može izračunati razmjer stranačke zarobljenosti Hrvatske i usporedivih postsocijalističkih država. Kao ključan pokazatelj stranačke zarobljenosti uzima se kumulativni udio parlamentarnih mandata osvojenih od dviju stranaka s najvećim udjelom mandata nakon prvih demokratskih izbora početkom 1990-ih pa sve do lipnja 2019. godine.

Analizom podataka moguće je potvrditi kako Hrvatska ima drugu najvišu koncentraciju parlamentarnih mandata u rukama dviju vodećih stranaka od stjecanja neovisnosti i demokratskih izbora (*Slika 1*). Jedini stranački sustav koji u smislu koncentracije političke moći nadmašuje Hrvatsku jest sustav u susjednoj Mađarskoj (pogotovo nakon 2002. godine). Osim toga, niti jedna stranka u postsocijalističkim članicama EU-a ne bilježi takvu dominaciju poput HDZ-a, s nedostižnih 41,74% ukupno osvojenih mandata. Ono što razlikuje hrvatski stranački sustav od sustava ostalih tranzicijskih država jest kontinuirana ukotvljenost dviju vodećih stranaka od samih početaka stvaranja državnosti. U

odnosu na Hrvatsku, većina postsocijalističkih država od prvih demokratskih izbora proživjela je značajnu transformaciju parlamentarne scene poput Slovenije, Poljske, Slovačke i u zadnje vrijeme Češke. Iz toga se može zaključiti da je stupanj rotacije parlamentarnih elita u Hrvatskoj bio daleko manji u odnosu na ostale postsocijalističke članice EU-a. Manjak kredibilne političke alternative ili reformski nastrojenoga pivotalnog igrača podrazumijeva daleko veću mogućnost stranačkog zarobljavanja država i izgradnje raširene klijentelističke mreže. Sličan obrazac moguće je također identificirati i pratiti na razini lokalne i regionalne samouprave.

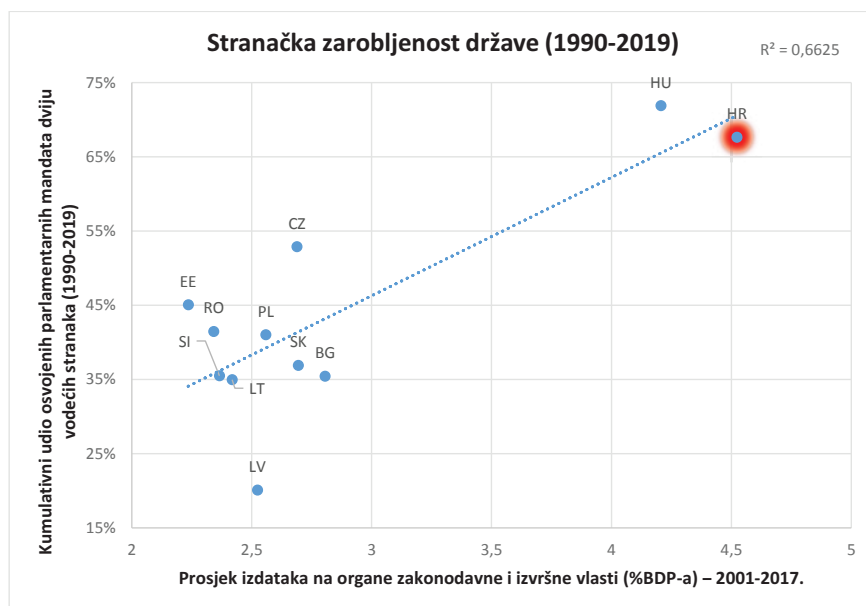
Drugi indikator koji ukazuje na mjeru stranačke zarobljenosti države jest udio javnih izdataka na organe zakonodavne i izvršne vlasti kao postotak BDP-a. Ova mjera služi kao dobar pokazatelj razine javne potrošnje na najšire definiranu političku i administrativnu elitu. Veća razina potrošnje u spomenutoj kategoriji indirektno ukazuje na manji stupanj kontrole koju uživa demokratska javnost nad razinom trošenja javnih resursa u svrhu efikasnog obnašanja vlasti. Izračun Pearsonova koeficijenta korelacije između prvog i drugog indikatora stranačke zarobljenosti države govori kako između njih postoji iznimno visok stupanj podudarnosti ( $R=0,81$ ). Taj nalaz ide u prilog tezi kako oba indikatora posjeduju internu i eksternu validnost kada se govori o konceptu stranačke zarobljenosti. *Slika 2* pokazuje kako Mađarska i Hrvatska odskoču prema oba indikatora od ostatka usporedivih država te da veća koncentracija na političkom tržištu ide ruku pod ruku s većom diskrecijom u potrošnji javnih sredstava na pripadnike administrativne i političke elite. O specifičnim mehanizmima djelovanja stranačke zarobljenosti države na ekonomski i politički razvoj, pogotovo u slučaju Hrvatske, bit će više riječi u petom odjeljku. Ipak, prije nego se krene u tom smjeru potrebno je upozoriti na visoku političku i ekonomsku cijenu kombinacije stranački zarobljene i slabe klijentelističke države, o čemu više u sljedećem odjeljku.

Slika 1.



Izvor: ParlGov.

Slika 2.



Izvor: Eurostat i ParlGov; obrada autora.

#### 4. Visoka politička i ekonomska cijena održavanja klijentelističkog sustava

Preliminarni nalazi pokazuju da se Hrvatska u usporedbi s ostalim postsocijalističkim članicama EU-a pozicionira kao slaba i zarobljena država. Ovakva kombinacija ne samo da je odgovorna za izostanak političke konvergencije s razvijenom jezgrom Europske unije, već se nalazi i u suštini objašnjenja zbog čega je u Hrvatskoj ekonomska konvergencija toliko skromnog dosega, pogotovo u usporedbi s državama Nove Europe. Dakle, hrvatska inačica klijentelizma ne samo da je u zadnjih deset godina dovela do postupne erozije demokracije mjereno nizom respektabilnih međunarodnih pokazatelja poput EIU indeksa demokracije i *Nations in Transit* pokazatelja Freedom House-a, već je također prikovala Hrvatsku na predzadnje mjesto u EU kada je u pitanju razina ekonomskog razvoja.

Našu analizu započet ćemo demonstracijom odnosa javne potrošnje s jedne, te pokazatelja ekonomskog i političkog razvoja s druge strane. Ukoliko promatramo vezu između prosjeka ekonomskog razvoja kao nezavisne varijable i prosjeka ukupne javne potrošnje kao % BDP-a u razdoblju 2001–2018. kao zavisne varijable, regresijska analiza upućuje na statistički signifikantnu vezu uz 99%-tni interval pouzdanosti ( $P < 0,01$ ).<sup>7,8</sup> Prema tome, viša razina ekonomskog razvoja implicira i veću razinu javne potrošnje s obzirom na dostupnost i relativno efikasnu mogućnost transmisije resursa iz privatnog sektora u javni (*Slika 3*). Promatrajući poziciju Hrvatske vidljivo je znatno odstupanje od regresijskog pravca naviše, pogotovo u usporedbi s usporedivim postsocijalističkim državama, pa čak i državama koje predstavljaju prototip klijentelizma, Italiju i Grčku. Ukoliko pak želimo dovesti u vezu prosjek kompozitnog indeksa kvalitete institucionalnog razvoja

---

<sup>7</sup> Varijabla ekonomski razvoj predstavlja visinu realnog BDP-a *per capita* prema podacima Eurostata.

<sup>8</sup> Uzorak obuhvaća 27 članica EU-a u razdoblju 2001–2018. godine. Luksemburg je s obzirom na netipične vrijednosti varijable „Ekonomski razvoj“ izostavljen iz analize. U slučaju obje varijable za sve članice EU-a radi se o aritmetičkoj sredini u razdoblju 2001–2017.



kao nezavisnu varijablu i prosjek ukupne javne potrošnje kao % BDP-a u istom razdoblju, moguće je doći do gotovo identičnog zaključka.<sup>9</sup> U ovom slučaju također je vidljiva statistički signifikantna veza uz 99%-tni interval pouzdanosti ( $P < 0,01$ ) koja govori u prilog tezi da javni sektori institucionalno razvijenijih država troše veći postotak BDP-a od država na nižem stupnju institucionalnog razvoja (*Slika 4*).

Teorijsko objašnjenje za spomenutu statističku vezu može se pronaći u Wagnerovu zakonu. On postulira da će pomak prema statusu industrijski (i kasnije postindustrijski) razvijene ekonomije rezultirati s povećanim udjelom javnih izdataka u BDP-u. Difuzija materijalnih i obrazovnih resursa stvara socijalni pritisak u korist pružanja veće količine javnih dobara i socijalnih transfera.<sup>10</sup> Zbog svega prethodno navedenog, rast javne potrošnje u slučaju uspješnih europskih država nije bio u funkciji stranačkog zarobljavanja države, već osiguranja stabilne ponude javnih dobara. Gdje je u svemu tome Hrvatska? Ukoliko *Sliku 4* zamislimo kao koordinatni sustav i podijelimo ga na četiri kvadranta: (1) „država koja relativno puno daje i malo troši“ (desno

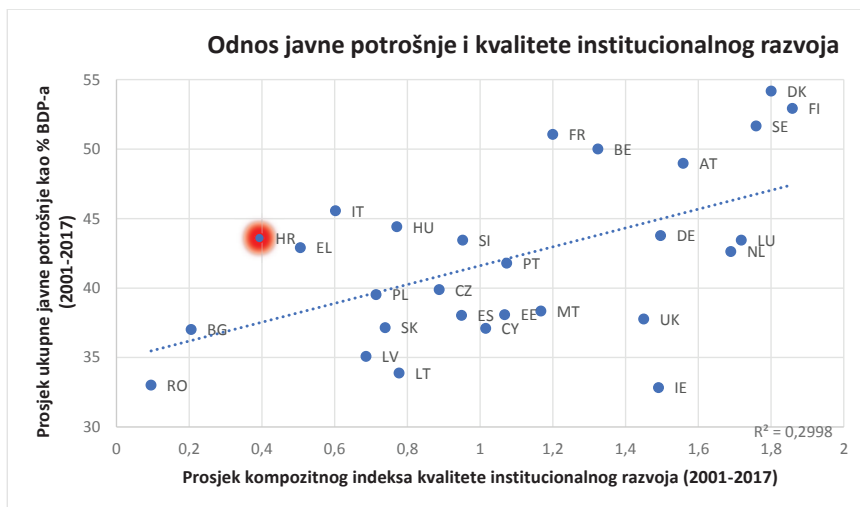
---

<sup>9</sup> QGI predstavlja kompozitni indeks koji mjeri razinu institucionalnog razvoja. Sastoji se od šest jednako vaganih komponenata (kontrola korupcije, vladina efektivnost, kvaliteta regulacije, vladavina prava, politička stabilnost te politička odgovornost). Svaka komponenta množi se sa rezultatom pojedine države za svaku godinu. Nakon toga se agregiraju umnošci u svakoj od šest kategorija kako bi se dobila ukupna vrijednost indeksa. Podaci potrebni za konstrukciju indeksa obuhvaćaju razdoblje 2001–2017. s obzirom da Worldwide Governance Indicators još nije objavio podatke za 2018. godinu. Sukladno tome, kada se dalje u tekstu koristi indeks institucionalnog razvoja, podaci za druge varijable također završavaju s 2017. godinom.

<sup>10</sup> No zbog čega se taj pritisak često akomodira i na nekim mjestima daje daleko bolje rezultate u pogledu kvalitete demokracije, rasta ekonomije i kontrole nasilja? Evoluciju moderne države na europskom tlu prati sukobljavanje interesa kralja, plemstva, seljaštva i rastuće građanske klase oko kontrole resursa. Za razliku od država u kojima je jedna strana ostvarila odlučujuću premoć, ravnoteža snaga u drugim državama stvorila je potrebu trajnog kompromisa i usuglašavanja. Potonja grupa država predstavlja grupu konsenzualnih ili konsocijacijskih demokracija koje su prema nizozemskom politologu Lijphartu uspješnije u nizu ekonomskih i političkih indikatora. Ovakav zaključak također se uklapa u okvir Acemoglua i Robinsona koji tvrde da umjerena disperzija političke i ekonomske moći dovodi do razvoja inkluzivnih političkih i ekonomskih institucija. Dakle, potreba usuglašavanja između sukobljenih interesa stvorila je snažne kanale suradnje i kontrole odgovornosti koji su pozitivno utjecali na formiranje povjerenja u institucije nastajuće liberalne demokracije.

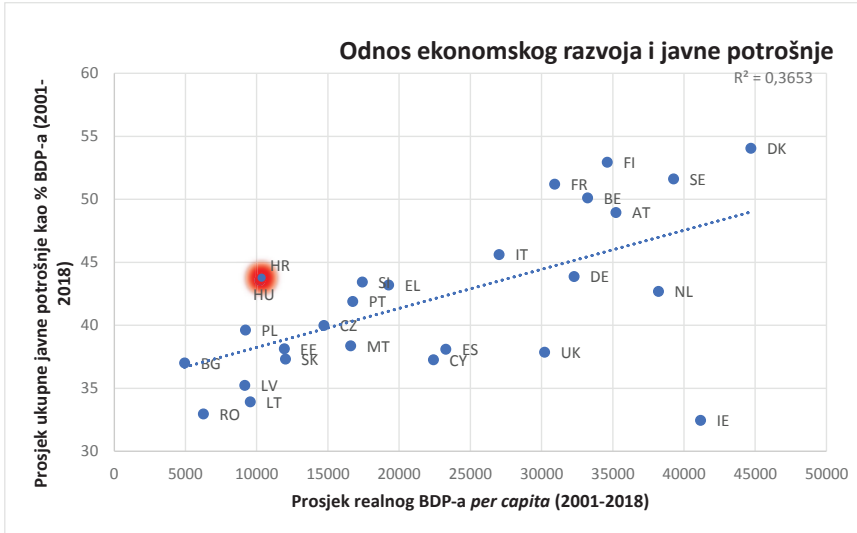
dolje); (2) „država koja relativno malo daje i malo troši“ (lijevo dolje); (3) „država koja puno daje i puno troši“ (desno gore) i (4) „država koja malo daje i puno troši“ (lijevo gore), vidljivo je kako Hrvatska bitno odstupa od regresijskog pravca i nalazi se u grupi s Grčkom, Italijom i Mađarskom kao državama koje troše daleko više u odnosu na kvalitetu njihovih institucija. Iz tog odstupanja može se iščitati postojanje klijentelističkih praksi koje priječe institucionalizaciju odgovornosti i kontrolu javnih dužnosnika. One rezultiraju pretjeranim zapošljavanjem često potkvalificiranoga kadra u javnom sektoru, pristranom dodjelom javnih ugovora i njihova precjenjivanja te raširenom privatizacijom javnih resursa. Ovakvo stanje cementira suboptimalnu ekonomsku ravnotežu koju čini zamka niske produktivnosti, neefikasnih investicija i niskog dohotka. O klijentelističkim mehanizmima na djelu u Hrvatskoj podrobnije će biti riječi u narednom odjeljku.

Slika 3.



Izvor: Worldwide Governance Indicators i Eurostat; obrada autora.

Slika 4.



Izvor: Eurostat; obrada autora.

## 5. Klijentelistički mehanizmi u Hrvatskoj i njihova uloga u cementiranju temelja slabe i stranački zarobljene države

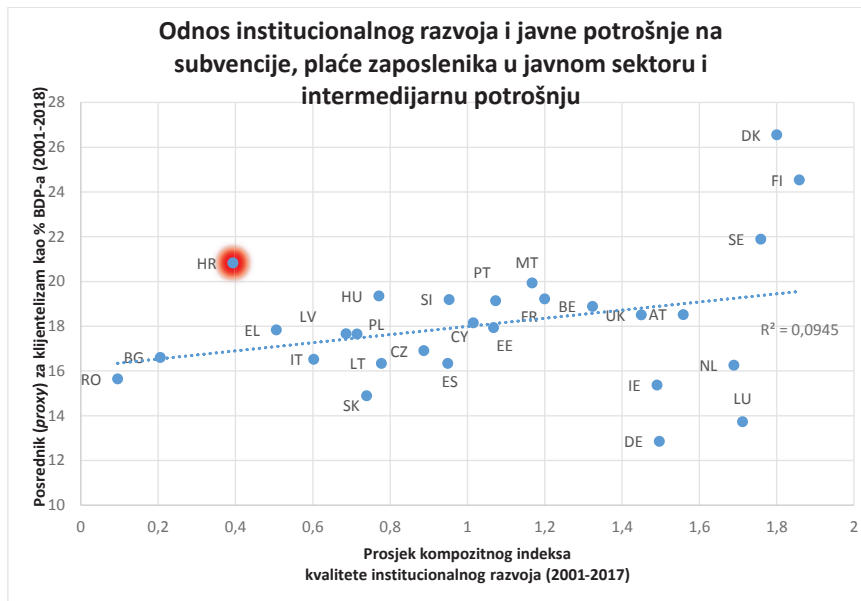
Osim apsolutne visine vladinih izdataka u odnosu na BDP, te njihova odnosa s razinom ekonomskog i institucionalnog razvoja, još je važnije analizirati njihovu strukturu. Ona može poslužiti kao posrednik (engl. *proxy*) za utvrđivanje plodnog terena na kojemu se manifestiraju mehanizmi stranačke zarobljenosti države. U tom pogledu posebno se nameću četiri kategorije izdataka prema COFOG klasifikaciji Eurostata: intermedijarna potrošnja, plaće i izdaci za zaposlenike vlade, subvencije i izdaci za funkcioniranje organa zakonodavne i izvršne vlasti. Također, iz perspektive novog institucionalizma potrebno je izdvojiti ključne institucije bez kojih nije moguće pojmiti ekonomski i politički razvoj te njihovu specifičnu interakciju.

Slika 5 pokazuje linearnu vezu između prosjeka kompozitnog indeksa kvalitete institucionalnog razvoja u razdoblju 2001–2017. kao nezavisne varijable, te prosjeka javne potrošnje na subvencije, plaće

zaposlenika u javnom sektoru i intermedijarnu potrošnju kao zavisne varijable. Navedene kategorije javne potrošnje posebno su pogodne za selektivnu i ciljanu kupovinu političke potpore u uvjetima netransparentnosti i nepostojanja jasnih i učinkovitih mehanizama odgovornosti prema svim građanima, a ne samo prema onima koji su sudionici klijentelističke pogodbe. Dosadašnje hrvatsko iskustvo s klijentelizmom to plastično demonstrira. Linearna regresija pokazuje kako ne postoji statistički signifikantna veza između njih, s obzirom da neke od institucionalno najrazvijenijih država na svijetu poput skandinavskih bilježe visoke izdatke za plaće javnih zaposlenika kao postotak BDP-a, za što je zaslužan specifični tip kapitalizma razvijen u kontekstu skandinavskog podneblja. Ipak, točka koja označava Hrvatsku nalazi se daleko iznad regresijskog pravca. Prema tome, Hrvatska je u promatranom razdoblju 26. država prema kvaliteti institucionalnog razvoja, dok je istodobno četvrta prema sumi spomenutih izdataka, odmah nakon Danske, Finske i Švedske.

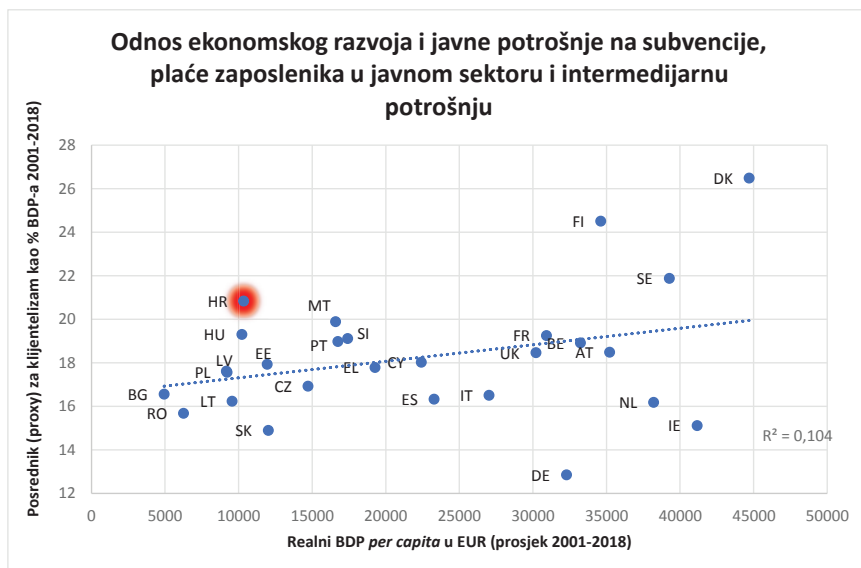
*Slika 6* također pokazuje linearnu vezu između prosjeka realnog BDP-a *per capita* u razdoblju 2001–2018. kao nezavisne varijable, te prosjeka javne potrošnje na subvencije, plaće zaposlenika u javnom sektoru i intermedijarnu potrošnju kao zavisne varijable. Unatoč nepostojanju statistički signifikantne veze između navedenih varijabli, vidljivo je da Hrvatska uz Dansku, Finsku i Švedsku najviše odskaače iznad regresijskog pravca kada je riječ o odnosu navedene strukture javnih rashoda i ekonomskog razvoja. Dakle određeni profil javne potrošnje koji nije problematičan u slučaju bogatih i institucionalno uređenih društava definitivno postaje problematičan u slučaju ekonomski i institucionalno nerazvijene države poput Hrvatske.

Slika 5.



Izvor: Worldwide Governance Indicators i Eurostat; obrada autora.

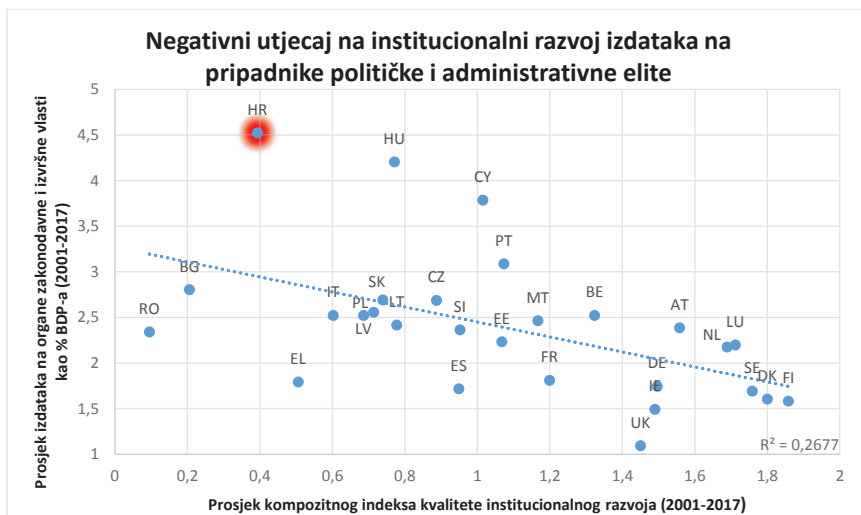
Slika 6.



Izvor: Eurostat; obrada autora.

Daleko čvršće i opipljivije zaključke moguće je izvesti iz regresijske analize u kojoj nezavisnu varijablu označavaju prosjek izdataka na organe zakonodavne i izvršne vlasti kao postotak BDP-a, dok zavisnu varijablu predstavlja kompozitni indeks kvalitete institucionalnog razvoja (Slika 7). U slučaju obje varijable za svih 28 članica EU-a radi se o aritmetičkoj sredini u razdoblju 2001–2017. Regresijska analiza upućuje na statistički signifikantnu vezu uz 99%-tni interval pouzdanosti ( $P < 0,01$ ). Gotovo identične rezultate moguće je dobiti i u slučaju regresijske analize u kojoj nezavisnu varijablu predstavljaju izdaci na zakonodavne i izvršne organe vlasti kao postotak BDP-a, dok zavisnu varijablu predstavlja realni BDP *per capita* u razdoblju 2001–2018. (Slika 8).<sup>11</sup> Regresijska analiza također upućuje na statistički signifikantnu vezu uz 99%-tni interval pouzdanosti ( $P < 0,01$ ).

Slika 7.



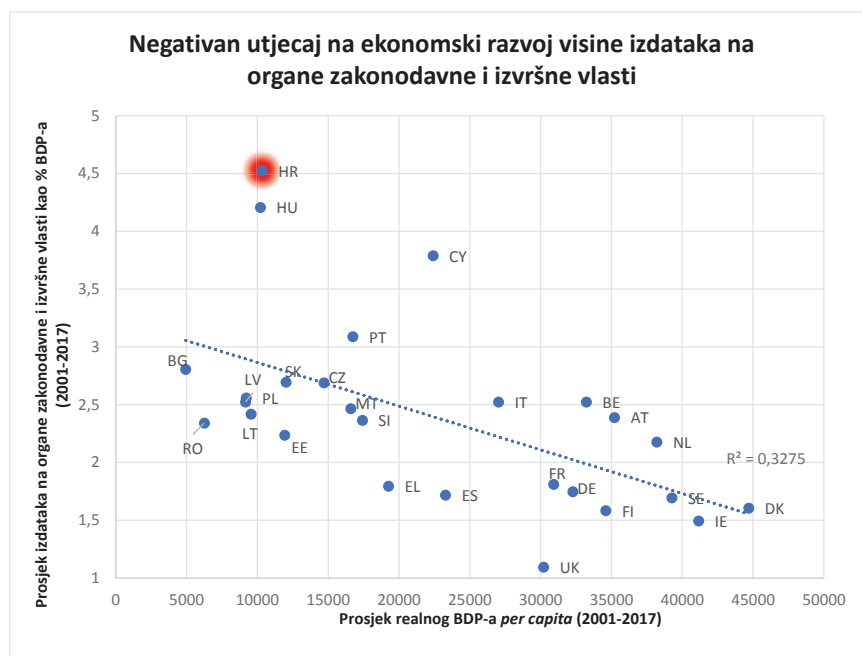
Izvor: Worldwide Governance Indicators i Eurostat; obrada autora.

Utvrđena veza između ovih dviju varijabli nameće nekoliko objašnjenja. Prvo, porast indeksa institucionalnog razvoja smanjuje

<sup>11</sup> Luksemburg je s obzirom na netipične vrijednosti varijable „Ekonomski razvoj“ izostavljen iz analize.

manevarski prostor političke elite u smjeru povećanja rashoda na vlastito poslovanje, s obzirom na veću transparentnost i stupanj kontrole rashoda od strane uistinu neovisnih tijela. Drugo, države s visokom razinom stranačke zarobljenosti podrazumijevaju važnost selektivne distribucije povlastica pripadnicima „male pobjeđujuće koalicije“. Stoga je prethodno navedena kategorija izdataka uistinu neizostavan alat ukoliko se ozbiljno računa na reizbor. Treće, u državama s višom razinom institucionalnog razvoja dolazi do izražaja razvijen i funkcionalan privatni sektor, pa ujedno postoji i manja premija na profesionalno bavljenje politikom i rad u organima izvršne vlasti.

*Slika 8.*



Izvor: Eurostat; obrada autora.

Dakle, više je nego vidljiv negativan utjecaj visine izdataka na pripadnike političke i administrativne elite na ekonomski i institucionalni razvoj. Način na koji se ta veza manifestira detaljno je rasčlanjen u

*Tablici 1.* Korelacijska matrica upućuje na značajnu negativnu korelaciju između izdataka na organe zakonodavne i izvršne vlasti i gotovo svih komponenti indeksa kvalitete institucionalnog razvoja. Obrnuto, gotovo sve komponente indeksa institucionalnog razvoja osim komponente političke stabilnosti bilježe iznimno visoku pozitivnu korelaciju s mjerom ekonomskog razvoja. Ukoliko ih se sve zajedno uzme u obliku indeksa kvalitete institucionalnog razvoja, vidljivo je kako se između potonje varijable i ekonomskog razvoja bilježi iznimno visoki koeficijent korelacije od 0,849.

*Tablica 1.*

<b>Varijable</b>	<b>EOLE</b>	<b>ED</b>	<b>QGI</b>	<b>CC</b>	<b>RQ</b>	<b>RL</b>	<b>PS</b>	<b>V&amp;A</b>	<b>GE</b>
Izdaci na organe zakonodavne i izvršne vlasti (EOLE)	<b>1</b>	<b>-0,514</b>	<b>-0,474</b>	<b>-0,487</b>	<b>-0,479</b>	<b>-0,501</b>	-0,074	<b>-0,486</b>	<b>-0,465</b>
Ekonomski razvoj (ED)	<b>-0,514</b>	<b>1</b>	<b>0,849</b>	<b>0,865</b>	<b>0,769</b>	<b>0,838</b>	<b>0,360</b>	<b>0,828</b>	<b>0,832</b>
Indeks kvalitete institucionalnog razvoja (QGI)	<b>-0,474</b>	<b>0,849</b>	<b>1</b>	<b>0,967</b>	<b>0,923</b>	<b>0,974</b>	<b>0,634</b>	<b>0,930</b>	<b>0,928</b>
Kontrola korupcije (CC)	<b>-0,487</b>	<b>0,865</b>	<b>0,967</b>	<b>1</b>	<b>0,885</b>	<b>0,945</b>	<b>0,511</b>	<b>0,900</b>	<b>0,887</b>
Regulatorna kvaliteta (RQ)	<b>-0,479</b>	<b>0,769</b>	<b>0,923</b>	<b>0,885</b>	<b>1</b>	<b>0,901</b>	<b>0,517</b>	<b>0,847</b>	<b>0,808</b>
Vladavina prava (RL)	<b>-0,501</b>	<b>0,838</b>	<b>0,974</b>	<b>0,945</b>	<b>0,901</b>	<b>1</b>	<b>0,554</b>	<b>0,893</b>	<b>0,899</b>
Politička stabilnost (PS)	-0,074	<b>0,360</b>	<b>0,634</b>	<b>0,511</b>	<b>0,517</b>	<b>0,554</b>	<b>1</b>	<b>0,518</b>	<b>0,471</b>
Glas i odgovornost (V&A)	<b>-0,486</b>	<b>0,828</b>	<b>0,930</b>	<b>0,900</b>	<b>0,847</b>	<b>0,893</b>	<b>0,518</b>	<b>1</b>	<b>0,857</b>
Djelotvornost vlade (GE)	<b>-0,465</b>	<b>0,832</b>	<b>0,928</b>	<b>0,887</b>	<b>0,808</b>	<b>0,899</b>	<b>0,471</b>	<b>0,857</b>	<b>1</b>

\* Tamno otisnute vrijednosti su bitno različite od 0 na razini značajnosti  $\alpha = 0,05$

Ukoliko rasčlanimo indeks kvalitete institucionalnog razvoja na njegovih šest komponenti za svih 27 članica EU-a, vidljivo je kako



visina izdataka na organe zakonodavne i izvršne vlasti negativno utječe na svaku od njih. Uspješnost kontrole korupcije, kvaliteta regulatornog okvira u svrhu poticanja razvoja poduzetništva, vladavina prava, djelotvornost vlade i mogućnost držanja izabраних dužnosnika odgovornima od strane građana negativno korelira s navedenom kategorijom javnih izdataka. Jedinu iznimku od navedenog zaključka čini komponenta političke stabilnosti, što bi moglo upućivati na činjenicu da dotična kategorija izdataka često pomaže u učvršćivanju političkog *statusa quo* na tragu selektivne inkluzije. Osim toga, ekonomski razvoj mjeren visinom realnog BDP-a *per capita* također negativno korelira s visinom izdataka na organe zakonodavne i izvršne vlasti. S druge strane, sve komponente indeksa kvalitete institucionalnog razvoja, osim političke stabilnosti, pozitivno koreliraju s dotičnom mjerom ekonomskog razvoja.<sup>12</sup> Dakle, kvaliteta vlade i karakter institucija daju poticaj nastanku kulture „amoralnog familizma“, oportunitizma i nepovjerenja, a ne obrnuto kao što bi tvrdio kulturološki pristup proučavanju klijentelizma. Može se zaključiti da u slučaju Hrvatske, slično kao i u Italiji i Grčkoj, dominantan socijalni poredak podriva kolektivnu akciju koja bi transcendirala *status quo*.

## **5. *Quo vadis Croatia?*: uloga ideja u slamanju protureformske koalicije**

U slučaju države s depersonaliziranim i pluralnim političkim i ekonomskim institucijama građani plaćaju poreze i zauzvrat dobivaju pristup javnim dobrima i uslugama. Dotičan pristup osigurava se svim građanima na transparentan i pravičan način, pri čemu je politička potpora građanima vladajućoj eliti funkcija isporuke javnih dobara i usluga u odnosu na ekvivalentnu sumu uplaćenih poreza. U slučaju nekog egzogenog šoka (npr. prijetnja širenja komunizma u Italiji nakon Drugoga svjetskog rata ili kaotičnoga političkog stanja izazvanog ratnim zbivanjima u Hrvatskoj 1990-ih) dio javnog proračuna počinju

---

<sup>12</sup> Analiza iz *Tablice 1* obuhvaća 27 članica EU-a u razdoblju 2001–2017. godine. Luksemburg je s obzirom na netipične vrijednosti varijable „Ekonomski razvoj“ izostavljen iz analize.

apsorbirati vladajuće elite u svrhu „selektivne inkluzije“ selektorata. Upravo to dovodi do ne-ekvivalentnog odnosa između ponude javnih dobara i usluga te uplaćenih poreza.<sup>13</sup> Isto se može konstatirati i za regulatorni okvir koji njeguje princip selektivnosti u svrhu generiranja ekonomske i političke rente (Capussela, 2018).

Nakon što spomenuti šok poremeti društveni ugovor između građana i države, građani mogu izabrati između savjesnog ponašanja ili mogu posegnuti za oportunističkim mjerama poput neplaćanja poreza, klijentelistički uvjetovanoga glasanja i/ili podmićivanja političara kako bi ostvarili pristup javnim resursima. S druge strane, političarima predstoji dilema da li riskirati vlastito političko preživljavanje zalaganjem za nepopularne reforme ili ostati pri nagradi u zamjenu za selektivnu inkluziju. Potražnja i ponuda za reformama nalaze se zapravo u začaranom krugu. Prevalentnost oportunističkog ponašanja u redovima političara nesklonima preuzimanju rizika smanjuje motivaciju za savjesno i ne-oportunističko ponašanje građana, što pak zauzvrat ograničava vladin budžet i politički kapacitet za pružanje javnih dobara te dizajn programski utemeljenih politika.<sup>14</sup>

Ovakvo stanje koje perpetuira klijentelistički zarobljenu i slabu državu još je veći problem ukoliko postoji evidentan trend smanjenja

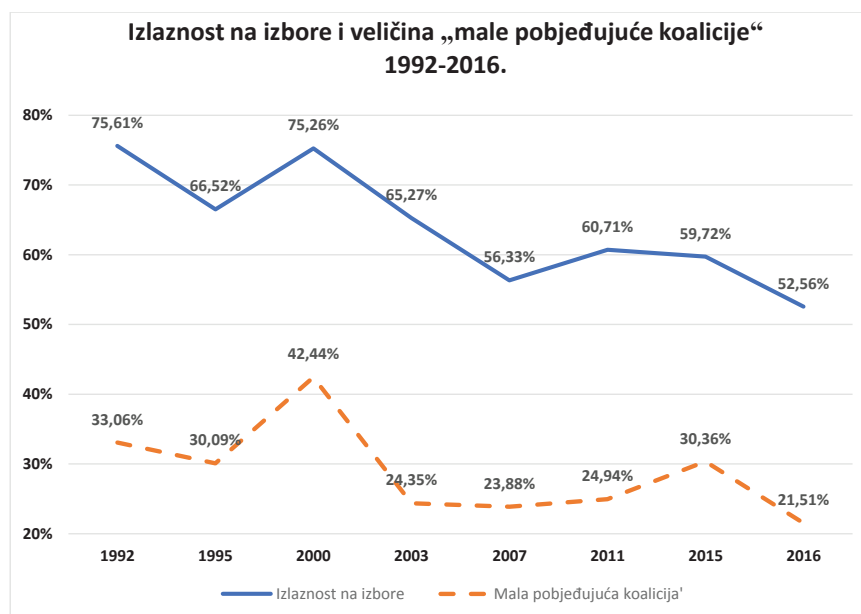
---

<sup>13</sup> U demokratskim sustavima postoje tri koncentrična kruga utjecaja i moći: cjelokupno biračko tijelo (elektorat), dio biračkog tijela koje konzumira svoje biračko pravo (selektorat) i mala pobjeđujuća koalicija (građani koji su glasali za pobjedničku opciju). Što je manji omjer selektorata u odnosu na elektorat i „male pobjeđujuće koalicije“ na selektorat, to je političkoj eliti lakše postići koncentraciju moći. U takvim okolnostima alokacija privatnih dobara financiranih javnim novcem prema članovima minimalne pobjeđujuće koalicije postaje dominantna strategija vladanja. U obrnutoj situaciji, političari su prisiljeni primarno brinuti o osiguranju javnih dobara s obzirom da vladanje na temelju osiguranja privatnih dobara članovima „male pobjeđujuće koalicije“ postaje troškovno-neučinkovita strategija (Bueno de Mesquita i Smith, 2011).

<sup>14</sup> Podaci prezentirani u prethodnim odjeljcima pokazuju da je u Hrvatskoj na djelu „relacijski klijentelizam“ za razliku od „izbornog klijentelizma“ (Nichter, 2011). U odnosu na izborni klijentelizam u sklopu kojega političke elite uoči izbora pružaju konkretna dobra i usluge biračima u nadi da će ih ovi nagraditi glasovima, uz neizostavnu mogućnost birača da glasuju suprotno od očekivanoga, relacijski klijentelizam nastavlja s pružanjem usluga i dobara nakon izbora. Takav tip klijentelizma pruža objema stranama mogućnost odustajanja od pogodbe u slučaju nezadovoljstva ponašanjem druge strane. On je naročito razoran zbog snažne logike recipročnosti koja bitno otežava transformaciju postojećeg sustava.

“male pobjeđujuće koalicije”. Kako stvari stoje u Hrvatskoj po tom pitanju? *Slika 9* pokazuje omjer selektorata u odnosu na elektorat i “male pobjeđujuće koalicije” u odnosu na selektorat (u razdoblju 1992–2016). Iz slike je vidljiv trend opadanja oba omjera, što znači da raširena politička apatija olakšava mobilizaciju postojećim stranačkim mašinerijama.

*Slika 9.*



Izvor: Državno izborno povjerenstvo i ParlGov; obrada autora.

Nakon pesimistične analize ipak valja upozoriti na određene zrake nade koje bi u Hrvatskoj mogle promijeniti suboptimalnu politekonomsku ravnotežu. One se kriju u inovativnim idejama čija bi implantacija u hrvatsku političku arenu mogla uistinu imati dugotrajan i transformativan efekt. Prema tome Rodrik (2014) konstruira politekonomsku analogiju „granice proizvodnih mogućnosti“ te ju naziva „granicom političke transformacije“. Kao što tehnološke inovacije smanjuju ograničenja rasta uvjetovana nedostatkom resursa, tako i institucionalne

inovacije pogonjene idejama eliminiraju ograničenja rasta koja proizlaze iz nepovoljne strukture političke moći. Naime, ideje su kredibilni katalizator održivih reformi s obzirom da su jedini kauzalni faktor koji je neovisan od „začaranoga kruga“ oportunističkog ponašanja. Postojeću konfiguraciju moći gotovo je nemoguće slomiti pukom promjenom *političkog hardwarea* ili dominantnih aktera. Odlični primjeri za tu tezu su Italija i Grčka nakon afere *Tangentopoli* i recentne financijske krize koje su iz temelja prodrmale njihove etablirane stranačke sustave, ali bez temeljite promjene reformskih kapaciteta novih stranaka i na njima sazdanih vlada.

Najnovije istraživanje Danija Rodrika i Sharuna Mukanda pokazuje kako ideje (*politički software*) oblikuju percepciju pojedinačnih dugoročnih interesa. Dakle, ukoliko današnje ideje postaju materijalizirani interesi sutrašnjice, tada uvjerljiv set ideja oblikovan od strane konzistentne i dobro organizirane političke platforme ima potencijal promijeniti preferenciju građana spram opcije „izlaska“ i „lojalnosti“ u korist opcije „glasa promjene“ (Hirschman, 1970). Idealnu priliku za takvo djelovanje predstavlja trenutak neizvjesnosti u kojemu očekivanja aktera više nisu ispunjena zbog sve veće disfunkcionalnosti institucija. U novostvoreni vakuum tada je moguće unijeti nove i svježije ideje koje leže raštrkane uokolo i koje se mogu jasnije artikulirati uz pomoć kvalitetnog *policy poduzetništva*.

Kakvim bi idejama trebale stremiti političke stranke i ostali socijalni akteri nezadovoljni visokim dankom kojega cjelokupna ekonomija i društvo plaćaju opstanku stranački zarobljene države u Hrvatskoj? Kada se govori o reformama u domeni ekonomske politike, tu definitivno pripadaju protržišne ideje poput: poticanja konkurencije, privatizacije i profesionalizacije upravljanja državnim poduzećima, teritorijalne reforme, poreznog rasterećenja i bolje evaluacije efikasnosti rashodovne strane proračuna središnje i lokalne države. Te su se ideje počele sve više rađati u hrvatskome javnom prostoru u zadnjih nekoliko godina, uz pomoć institucionalnog pritiska članstva u EU i protržišne zagovaračke koalicije u nastajanju. Porast ekonomske razvijenosti ne jamči da će klijentelizam kao pojava biti nadvladan kao što svjedoči primjer Italije nakon Drugoga svjetskog rata, ali stvaranje nezavisnih

ekonomskih centara moći smanjuje premiju na klijentelistički uvjetovano glasanje.<sup>15</sup>

U domeni političkih reformi neizostavan element u nadvladavanju pogubnih posljedica klijentelistički zarobljene države čini reorganizacija niza zakona koji uređuju postojeći izborni sustav i reguliraju način financiranja političkih stranaka. Hrvatski stranački sustav u usporedbi s postsocijalističkim članicama EU-a obilježava jedna od najnižih razina izborne volatilnosti, koju definiramo kao promjenu unutar izbornoga stranačkog sustava koja se derivira iz individualne promjene glasanja (Casal Bertoa, 2016). Sustav je unatoč pojavi novih parlamentarnih stranaka poput Mosta ili Živog zida, stranačkih raskola i novih *ad hoc* koalicija još uvijek značajno institucionaliziran. Slično se može ustvrditi i kada se uzme u obzir efektivan broj parlamentarnih stranaka ili parlamentarnu fragmentaciju. Uzimajući u obzir zadnjih šest izbornih ciklusa, autorov izračun pokazuje da je Hrvatska nakon Mađarske imala najniži prosječni broj efektivnih stranaka. To upućuje na visok stupanj koncentracije na političkom tržištu s usporedivim državama. S druge strane, mjera izborne disproporcionalnosti koja govori o nesrazmjeru između postotka glasova koje su stranke osvojile na izborima i postotka osvojenih parlamentarnih mandata tijekom zadnjih šest izbornih ciklusa također je nakon Mađarske i Litve najveća od svih postsocijalističkih država (Gallagher, 2019).

Dakle, postojeći hrvatski izborni sustav tijekom cijeloga promatranog razdoblja zakazivao je u osiguranju kredibilne cirkulacije političkih

---

<sup>15</sup> Regresijska analiza na uzorku od 128 hrvatskih gradova pokazuje kako postoji statistički signifikantna veza uz 95%-tni interval pouzdanosti ( $P < 0,05$ ) između indeksa razvijenosti Ministarstva regionalnog razvoja i fondova EU-a koji obuhvaća razdoblje 2014–2016. i udjela glasova za liste HDZ-a u gradskim skupštinama, kao i glasova koje su HDZ-ovi kandidati za gradonačelnike osvojili u drugom krugu lokalnih izbora 2017. godine. Dakle, što je niža razina razvijenosti grada mjerena indeksom, veća je izborna potpora HDZ-ovim listama i kandidatima. Isti zaključak moguće je izvesti ukoliko se uzme u obzir indeks klijentelizma kao nezavisnu varijablu (omjer zaposlenih u privatnom i javnom sektoru na gradskom području) i udio glasova za HDZ-ove gradonačelničke kandidate i skupštinske liste kao zavisnu varijablu. Također je moguće utvrditi statistički signifikantnu vezu uz 95%-tni interval pouzdanosti ( $P < 0,05$ ). Što je veći omjer zaposlenih u javnom sektoru u odnosu na privatni sektor, to je dominacija HDZ-a izraženija.

elita i zdrave mjere disperzije političke moći. Ulazak novih stranaka na političku scenu tijekom cijelog razdoblja bio je postupan i limitiran, zasigurno miljama daleko od rapidnog uspjeha novih stranaka u Sloveniji i Češkoj. Potražnju za promjenama ne treba podcijeniti, unatoč tome što postoji nezanemariv dio populacije koja preferira postojeće stanje. Tome svjedoči i ispitivanje *Parliament Eurobarometer*-a, prema kojemu Hrvatska uz Italiju bilježi najveći postotak ispitanika (72%) koji se slažu da bi nove stranke i pokreti mogli donijeti pravu promjenu kakvu njihova država zaslužuje (Heath, 2018).

Nekoliko je inkrementalnih koraka na koje bi se *policy*-poduzetnici svakako trebali fokusirati. Prije bilo kakvih većih zahvata koji bi mijenjali prirodu izbornog sustava kroz izmjenu i dopunu *Zakona o izboru zastupnika u Hrvatski sabor* i *Zakona o lokalnim izborima*, trebalo bi prionuti izmjenama i dopunama *Zakona o političkim strankama* i *Zakona o financiranju političkih aktivnosti, izborne promidžbe i referendumu*. Hrvatskoj ne nedostaje političkih stranaka, što pokazuju podaci Registra političkih stranaka u Republici Hrvatskoj. U Hrvatskoj trenutačno postoje čak 162 aktivne političke stranke, ali tome je u praksi suprotstavljen niski efektivni broj političkih stranaka i visoka izborna disproporcionalnost. Postojeća fragmentacija manifestira se u značajnom broju malih satelitskih stranaka koje na listi vodećih dviju stranaka ulaze u Hrvatski sabor te poskupljuju vođenje politike uspostavom i održavanjem klijentelističkih praksi (Čular, 2017).

Prethodno navedenom problemu potrebno je doskočiti podizanjem standarda kojima trebaju udovoljiti političke stranke, poput minimalnog broja članova (npr. 1000) putem izmjena i dopuna *Zakona o političkim strankama*. Ovakva mjera bi *de facto* potaknula udruživanje manjih stranaka, stimulirala pregovaranje oko zajedničke programske platforme i smanjila ukupnu raspršenost glasova. Drugo, *Zakon o financiranju političkih aktivnosti, izborne promidžbe i referendumu* trebao bi uvesti nekoliko inovacija. Naime, nužno je redizajnirati okvir za financiranje političkih stranaka koje bi trebale smanjiti svoju ovisnost o javnom financiranju i promijeniti ključ za dodjelu predviđenih javnih sredstava. On bi svakako trebao povezivati iznos javno dodijeljenih sredstava s postotkom osvojenih glasova, a ne brojem mandata. Osim toga, slijedeći

dobre primjere Njemačke i Nizozemske valjalo bi uvesti djelomično povezivanje iznosa dodijeljenih javnih sredstava s privatnim izvorima financiranja, poput striktno reguliranih i transparentnih donacija i članarina. Takav bi korak definitivno ojačao reprezentativnu vezu između birača i stranaka te povećao političku participaciju koja je u konstantnom padu. Konačno, javno dodijeljena sredstva moraju biti primarno korištena za jačanje *policy*-kapaciteta stranaka i realizaciju općih društvenih interesa. Alokacija javnih sredstava u Hrvatskoj stimulira veći angažman žena u politici, ali ne potiče istraživanje u području javnih politika, edukaciju članstva i angažiranje mladih, kao što je to slučaj s Nizozemskom.

Ovakve mjere zasigurno bi olabavile kobni zagrljaj stranački zarobljene države nad hrvatskim društvom i ekonomijom. Tranzicija iz faze klijentelizma u fazu zreloga građanskog društva ne zahtijeva isključivo institucionalne reforme, već i promjenu vrijednosti i ideja kritične mase koju čini barem 30% građana, a koja započinje od strane kredibilne i koherentne političke platforme (Lawsona i Greene, 2014; Capussela, 2018). Upravo u tome leži ključ za promjenu računice građana na kontinuumu *oportunističko ponašanje – kooperativno ponašanje*.<sup>16</sup> Trenutak kada će nastupiti spomenuta tranzicija u Hrvatskoj nemoguće je predvidjeti. Ipak, jedno ostaje sigurno: suživot s klijentelistički zarobljenom i slabom državom trajat će do onog trenutka kada kritična masa građana više neće biti u stanju tolerirati njezine devastirajuće ekonomske, političke i moralne posljedice te će potaknuta time odabrati Hirschmanovu opciju glasa promjene u odnosu na raširenu apatiju i emigraciju.

---

<sup>16</sup> Prema podacima EBRD-ova *Life in Transition Survey III* 2016. godine 41% ispitanika u Hrvatskoj još uvijek percipira političke veze kao ključan faktor uspjeha u životu (najviši postotak u odnosu na sve postsocijalističke države), dok samo 15% ispitanika smatra da je presudan faktor inteligencija (najniži postotak zabilježen u svim postsocijalističkim državama). U skladu s tim podacima moguće je zaključiti da se kod iznimno velikog postotka građana u Hrvatskoj život percipira kao igra s nultim ishodom, igra u kojoj postoji jagma za ograničenim fondom resursa u odnosu na alternativu prema kojoj je moguće kooperativnim ponašanjem stvarati prosperitet (Petak i Kotarski, 2019).

## Literatura

- Bueno de Mesquita, B. i Alastair Smith (2011). *The Dictator's Handbook: Why Bad Behavior is Almost Always Good Politics*. New York: Public Affairs.
- Capussela, A. L. (2018). *The Political Economy of Italy's Decline*. Oxford: Oxford University Press.
- Casal Bértoa, F. (2016). Database on WHO GOVERNS in Europe and beyond. *Party Systems and Governments Observatory*. <https://whogoverns.eu/>, pristupljeno 11. kolovoza 2019.
- Čular, G. (2018). Stability and permissiveness: Party regulation and party competition in Croatia. U: Casal Bértoa, F. i van Biezen, I. (ur.). *The Regulation of Post-Communist Party Politics* (str. 257-289). Abingdon: Routledge.
- European Election Database (2018). *Parliamentary Elections*. [http://www.nsd.uib.no/european\\_election\\_database/country/croatia/](http://www.nsd.uib.no/european_election_database/country/croatia/), pristupljeno 1. srpnja 2018.
- Ferrera, M. (1996). The 'Southern Model' of Welfare in Social Europe. *Journal of European Social Policy*, 6(17): 17-37.
- Fukuyama, F. (2013). *Political Order to Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*. Farrar, Straus and Giroux: New York.
- Gallagher, M. (2019). *Election indices dataset*. [http://www.tcd.ie/Political\\_Science/people/michael\\_gallagher/EISystems/index.php](http://www.tcd.ie/Political_Science/people/michael_gallagher/EISystems/index.php), pristupljeno 11. kolovoza 2019.
- Gherghina, S. i Volintiru, C. (2017). A New Model of Clientelism: Political Parties, Public Resources and Private Contributors. *European Political Science Review*, 9(1): 115-137.
- Grzymala-Busse, A. (2008). Beyond Clientelism: Incumbent State Capture and State Formation. *Comparative Political Studies*, 41(4/5): 638-673.
- Heath, R. (2018). Europeans love the EU (and populists too). *Politico*, 23. svibnja. <https://www.politico.eu/article/europeans-love-the-eu-and-populists-too/>, pristupljeno 10. kolovoza 2019.
- Hirschman, A. O. (1970). *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Innes, A. (2014). The Political Economy of State Capture in Central Europe. *Journal of Common Market Studies*, 52(1): 88-104.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance – IDEA (2014). *Funding of Political Parties and Election Campaigns A Handbook on Political Finance*. Stockholm: International IDEA.
- Keefer, Ph. (2004). Clientelism, Credibility and Democracy. *Development Research Group The World Bank*, <http://siteresources.worldbank.org/INTPUBSERV/Resources/keefer.pdf>, pristupljeno 17. kolovoza 2019.
- Kotarski, K. (2017). Hrvatska u raljama klijentelizma. *Ekonomski Lab*. <https://arhivanalitika.hr/blog/hrvatska-u-raljama-klijentelizma/>, pristupljeno 15. kolovoza 2019.
- Kotarski, K. i Petak, Z. (2019). Croatia's post-communist transition experience: the paradox of initial advantage turning into a middle income trap. U: Petak,



- Z. i Kotarski, K. (ur.). *Policy-Making at the European Periphery: the Case of Croatia* (str. 1-26). Cham: Palgrave Macmillan.
- Lawson, Ch. i F. Greene, K. (2014). Making Clientelism Work: How Norms of Reciprocity Increase Voter Compliance. *Comparative Politics*, 47(1): 61-77.
- Mukand, Sh. i Rodrik, D. (2018). The Political Economy of Ideas: On Ideas Versus Interests in Policy-Making. *Working Paper 24467*. <http://www.nber.org/papers/w24467>, pristupljeno 6. kolovoza 2019.
- Nichter, S. (2011). Electoral Clientelism or Relational Clientelism? Healthcare and Sterilization in Brazil. *APSA 2011 Annual Meeting Paper*. <https://ssrn.com/abstract=1903104>, pristupljeno 16. kolovoza 2019.
- North, D. C., Wallis, J. J. i Weingast, B. R. (2009). *Violence and Social Orders*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD (2016). Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture. *OECD Public Governance Reviews*, Paris: OECD Publishing.
- Parliaments and Government Database (2019). *Elections*. <http://www.parlgov.org/explore/hrv/cabinet/>, pristupljeno 12. kolovoza 2019.
- Petak, Z. i Kotarski, K. (2019). Quo Vadis Croatia? The Interplay of Institutions, Interests and Ideas. U: Petak, Z. i Kotarski, K. (ur.). *Policy-Making at the European Periphery: the Case of Croatia* (str. 321-338). Cham: Palgrave Macmillan.
- Piattoni, S. (2001). Clientelism in Historical and Comparative Perspective. U: Piattoni, S. (ur.). *Clientelism, Interests, and Democratic Representation The European Experience in Historical and Comparative Perspective* (str.1-30). Cambridge: Cambridge University Press.
- Robinson, J. A. i Verdier, Th. (2013). The Political Economy of Clientelism. *Scandinavian Journal of Economics*, 115(2): 260-291.
- Rodrik, D. (2014). When Ideas Trump Interests: Preferences, Worldviews, and Policy Innovations. *Journal of Economic Perspectives*, 28(1): 189-208.
- Shefter, M. (1994). *Political Parties and the State*. Princeton: Princeton University Press.
- Vidačak, I. i Kotarski, K. (2019). Interest Groups in the Policy-Making Process in Croatia. U: Petak, Z. i Kotarski, K. (ur.). *Policy-Making at the European Periphery: the Case of Croatia* (str.83-105). Cham: Palgrave Macmillan.



## **ZAŠTO IZOSTAJU REFORME U HRVATSKOJ?**

### **1. Uvod i pojmovno određenje strukturnih reformi**

Zasigurno jedan od pojmova koji se najčešće pojavljuje u političkim istupima, znanstvenim istraživanjima, ali i medijima je pojam strukturnih reformi. Međutim, dok teorijske postavke govore u prilog pozitivnim učincima reformi u dugom roku, rezultati empirijskih procjena učinka reformi na različite ishode ekonomske politike nisu jednoznačni. Naime, brojna istraživanja iz područja političke ekonomije reformi pokazuju da na njihovo provođenje utječu razni čimbenici, kako ekonomski tako i politički, institucionalni i društveni. Naime, kreatori ekonomske politike i razne interesne grupe procjenjuju potencijalne koristi i troškove provođenja određene reforme, a upravo je nesigurnost po pitanju nejednakosti raspodjele tih troškova i koristi najznačajniji faktor koji ograničava njihovu implementaciju, unatoč tome što bi rezultirale povećanjem efikasnosti (Parlevliet, Savsek i Tóth, 2018). Ako društvene grupe koje očekuju da će biti gubitnici reforme (a koje se mogu pojaviti u svim segmentima društva) imaju političku moć za blokiranje reformi, tada političke stranke s reformama u svom programu moraju pronaći način na koji će prevladati ta ograničenja (Olofsgård, 2003).

Stoga se vrlo često, unatoč tome što se raznim ekonometrijskim modelima *ex ante* procijeni pozitivan učinak koji bi neka reforma imala na ekonomske performanse zemalja, one uopće ne provedu ili se provedu samo djelomično. Primjer takvih zemalja je i Hrvatska. Zbog neprovođenja ključnih reformi, Hrvatska je od kraja 1990-ih konstantno

u istim problemima, a koje su prepoznale razne međunarodne institucije koje mjere uspješnost Hrvatske. Primjerice, prema posljednjim podacima o indeksu ekonomskih sloboda koji već 25 godina na godišnjoj razini objavljuje The Heritage Foundation, Hrvatska se nalazi na 86. mjestu od 188 zemalja obuhvaćenih analizom, te na taj način pripada skupini umjereno slobodnih zemalja. U poziciji lošijoj od Hrvatske, od zemalja članica EU-a nalazi se još jedino Grčka koja je zauzela 106. mjesto (The Heritage Foundation, 2019). Nadalje, Doing Business 2020, publikacija Svjetske banke, upozorava da je Hrvatska na 51. mjestu (od 190 zemalja), što je rast za 7 mjesta u odnosu na prethodno izdanje, ali s malim povećanjem ukupne ocjene (sa 73.0 na 73.6) (Svjetska banka, 2020). Međutim, oba navedena izvješća kontinuirano upućuju na potrebu provođenja reformi, pri čemu se među prvima ističu reforma pravosuđa, reforme poreznog sustava, reforme poslovnog okruženja, javne administracije, tržišta rada...<sup>1</sup>

Prvo pitanje od kojega se mora krenuti odnosi se na to što su reforme i kako ih uopće definirati. Naime, u literaturi nema jedinstvene definicije pojma strukturnih reformi. Jednu od definicija nude Campos, De Grauwe i Ji (2018: 1), koji ih definiraju kao politike koje fundamentalno mijenjaju način na koji je organizirana ekonomija. Nadalje, Deroose i Turrini (2005: 4-5) promatraju reforme s nekoliko aspekata. Prvo, pod reformama smatraju modificiranje institucionalnog okruženja koje utječe na interakciju među privatnim agentima i u tom slučaju radi se o reformama koje mijenjaju funkcioniranje tržišta (npr. tržišta proizvoda). S druge strane, ako reforme mijenjaju i način funkcioniranja države, riječ je o reformama koje s jedne strane utječu na kvalitetu države blagostanja (npr. reforme mirovinskog sustava ili zdravstva), ili o reformama koje uspostavljaju institucije poput različitih regulatornih institucija. Drugi aspekt s kojeg ovi autori razlikuju reforme odnosi se na postojeće politike ili institucije. Pritom izdvajaju reforme koje mijenjaju karakteristike postojećih politika i/ili institucija

---

<sup>1</sup> Navedene publikacije samo su jedne od mnogih koje stavljaju naglasak na iste probleme i potrebu provođenja reformi, a postoje još i serije publikacija: „Izvješća o globalnoj konkurentnosti“, koje objavljuje Svjetski gospodarski forum, „Godišnjaci svjetske konkurentnosti“ Instituta za razvoj poslovnog upravljanja (IMD) i dr.

(tzv. parametarske reforme) i reforme koje modificiraju ili nadopunjuju postojeće politike i/ili institucije s novima (tzv. sistemske reforme). Treće, razlikuju strukturne reforme koje se odnose na sve aktere u određenom sektoru i one koje se odnose na specifične grupe. Kao primjere ističu reforme na tržištu rada koje se protežu na sve sudionike na tom tržištu i one koje se primjerice odnose samo na pojedince koji ulaze na tržište rada po prvi put.

U širem smislu, Cuervo-Cazurra i Dau (2008) identificiraju tri tipa reformi kao rezultat varijacija u stupnju državne kontrole po pojedinih grupama zemalja. U tom kontekstu, ističu da su se u razvijenim zemljama strukturne reforme odnosile na smanjenje državnog utjecaja deregulacijom tržišta rada i proizvoda te privatizacijom državnih poduzeća. Nadalje, u tranzicijskim zemljama, strukturne su reforme rezultirale potpunom transformacijom gospodarstva, dok su u zemljama u razvoju (Latinske Amerike) strukturne reforme obuhvaćale ekonomsku liberalizaciju i poboljšanje u kvaliteti vladanja. Dakle, iz opsežne literature se izdvajaju dva općenita skupa reformi. To su reforme prve generacije koje su sadržane u *Washingtonskom konsenzusu* (Williamson, 1994), te reforme druge generacije koje su po svojoj prirodi bile više institucionalne i usmjerene na probleme „dobrog upravljanja“. S političko-ekonomskog aspekta, reforme prve generacije bile su jednostavnije u svojoj implementaciji budući da potencijalni gubitnici reformi nisu imali veliki politički značaj i ulogu, što je znatno olakšavalo cijeli proces. Međutim, s obzirom da *Washingtonski konsenzus* nije ponudio skup politika koje bi omogućile zemljama da se lakše nose sa procesom globalizacije, javila se potreba za reformiranjem institucija (Naím, 2000). Na taj su način reforme druge generacije vratile ulogu države u cijeli proces, s fokusom na zakonodavne, regulatorne i političke institucije, te je i njihova implementacija bila politički složenija.

Međutim, važno je uzeti u obzir koncept tzv. institucionalne „ljepljivosti“, odnosno sposobnosti ili nesposobnosti novih institucionalnih uređenja da zažive (i opstanu) tamo gdje su uvedena, a radi se zapravo o jednom vidu objašnjavanja „ovisnosti o prijedrenom putu“ koji rezultira institucionalnim *lock-inom* (North, 1990; Boettke, Coyne i Leeson, 2009). Pitanje institucionalne „ljepljivosti“ od po-

sebnog je značaja kod rasprava o reformama na primjeru Hrvatske i ostalih postsocijalističkih zemalja (za reforme poslovnog okruženja vidjeti Šimić Banović, 2016).

Drugo pitanje na koje također nema jedinstvenog odgovora odnosi se na mjerenje reformi. Naime, mjerenje strukturnih reformi je znatno teži zadatak od analize standardnih pokazatelja makroekonomskih politika, a uključuje detaljnu analizu zakona i pravilnika te određivanje posebnih kriterija za generiranje kvantitativnih indikatora kojima bi se mjerile reforme u različitim sektorima gospodarstva i/ili kroz određeni vremenski period, a koji bi se potom koristili kao ulazne varijable u empirijskim istraživanjima (MMF, 2008). Campos, De Grauwe i Ji (2018) navode nekoliko razloga zbog kojih je reforme teško konzistentno mjeriti među zemljama i kroz vrijeme. Jedan od njih je i specifičan fokus ovisno o geografskoj diferencijaciji skupina zemalja koje se analiziraju, a pri čemu se literatura dijeli na tri šire geografske cjeline – Latinsku Ameriku, tranzicijske te OECD zemlje. Kao rezultat, do danas je razvijen veliki broj indikatora koji mjere stupanj restriktivnosti regulacija, pri čemu se promjene u razini takvih indikatora zatim smatraju reformama, a najčešće se radi o konstruiranju sumarnih mjera agregiranjem varijabli iz različitih područja. Kao primjere možemo izdvojiti indekse *employment protection legislation (EPL)* i *product market regulation (PMR)* OECD-a; tranzicijske pokazatelje EBRD-a, *Doing Business* Svjetske banke... Međutim, ovakve indikatore karakteriziraju specifični nedostaci koji se obično vežu uz kompozitne indekse (OECD, 2008). U velikom broju istraživanja se kao proxy varijabla za reforme koriste i indeksi ekonomskih sloboda, objavljeni bilo od strane The Fraser Instituta (Economic Freedom of the World) ili The Heritage Foundation (Index of Economic Freedom).

## **2. Odrednice reformi u Hrvatskoj**

Uspjeh strukturnih reformi ovisit će o velikom broju čimbenika, pri čemu se, osim ekonomskih faktora, kao najznačajnijima pokazuju politički sustav i institucije. Stoga se u nastavku daje deskriptivna analiza i korelacija između odabranih ekonomskih i političkih čimbe-

nika s jedne, te Indeksa ekonomskih sloboda kao pokazatelja reformi s druge strane<sup>2</sup>.

### a. *Ekonomski čimbenici*

Sa stajališta reformi prve generacije (posebno liberalizacije koja je predstavljala prioritet među reformama) Hrvatska je ostvarila relativno dobre rezultate. Međutim, Hrvatska konstantno zaostaje na području provođenja reformi druge generacije. Dakle, može se zaključiti da je u Hrvatskoj, nakon provedenih reformi liberalizacije i privatizacije te makroekonomske stabilizacije izostao značajan fokus na provođenje reformi koje se odnose na jačanje institucija, fiskalnu transparentnost, bankarske regulative (Kraft, 2001: 170).

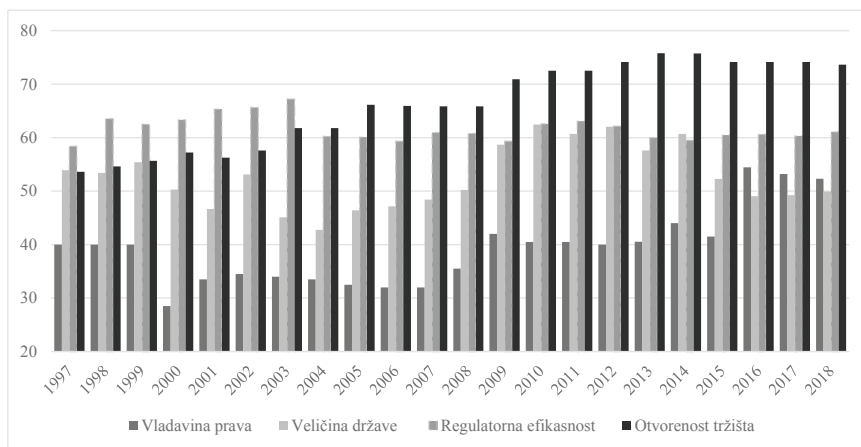
Nedostaci s aspekta uloge države u ekonomiji su tako razvidni i danas, posebno ako se analiziraju istraživanja koja se bave mjerenjem uspješnosti zemalja s različitih aspekata. Jedno od takvih istraživanja se analizira na *Grafikonu 1* koji prikazuje kretanje pojedinačnih pod-indeksa sadržanih u *Indeksu ekonomskih sloboda* (Heritage Foundation), grupiranih u četiri kategorije ekonomskih sloboda: vladavinu prava (prosjeak indeksa zaštite vlasničkih prava i slobode od korupcije), ograničenu državu (prosjeak indeksa fiskalne slobode i državne potrošnje), regulatornu efikasnost (prosjeak indeksa slobode poslovanja i monetarne slobode) te otvorenost tržišta (prosjeak indeksa trgovinske slobode, slobode investiranja i financijske slobode). Podaci pokazuju da Hrvatska najlošije stoji s aspekta kategorije ograničene države te vladavine prava, dok je doista najveći rezultat zabilježen u kategoriji otvorenosti tržišta. Ovakva kretanja opravdavaju i pristup istraživanja u kojem se veliki naglasak stavlja i na političke čimbenike, pokraj ekonomskih (Vučković i Šimić Banović, 2019).

---

<sup>2</sup> Dok se deskriptivnom i korelacijskom analizom pojedinačnih pokazatelja može samo intuitivno donijeti sud o njihovu učinku na reforme, jer korelacija ne implicira kauzalnost koja može ići u oba smjera, u svom istraživanju koje je trenutačno u procesu recenzije, Vučković i Šimić Banović (2019) provode detaljnu ekonometrijsku analizu političko-ekonomskih čimbenika reformi u Hrvatskoj. Procijenjen je model višestruke regresije, a analiza je provedena za razdoblje od 2000. do 2015. godine, te kao nezavisne varijable obuhvaća i neke od faktora opisanih i u ovom radu.

Osim što Hrvatska sporo napreduje kroz vrijeme s ovog aspekta, pokazuje i lošije rezultate u odnosu na prosjek EU-a – u poziciji lošijoj od Hrvatske, od zemalja članica EU-a, nalazi se jedino Grčka. Kao što je navedeno, podaci The Heritage Foundation se u nastavku koriste kao pokazatelj reformi, a razlog takvu odabiru je u tome što se varijable obuhvaćene Heritage Foundation bazom odnose na politike (instrumente) nad kojima vlade imaju kontrolu, a koje su od interesa u ovom radu (Heckelman, 2000). Iako je pojam ekonomskih sloboda usko povezan s idealnim konceptom tržišnoga gospodarstva (Baletić i Budak, 2007), u ovom se radu ne donose normativni sudovi po pitanju poželjnosti određene razine ekonomske slobode, već se indeks koristi kako bi se dobio uvid u reforme, budući da se u literaturi povećanje indeksa smatra reformom (promjenom u nekom od njima obuhvaćenih područja) (Vučković i Šimić Banović, 2019).

Grafikon 1. Kretanje indeksa ekonomskih sloboda RH u razdoblju 1997–2018.



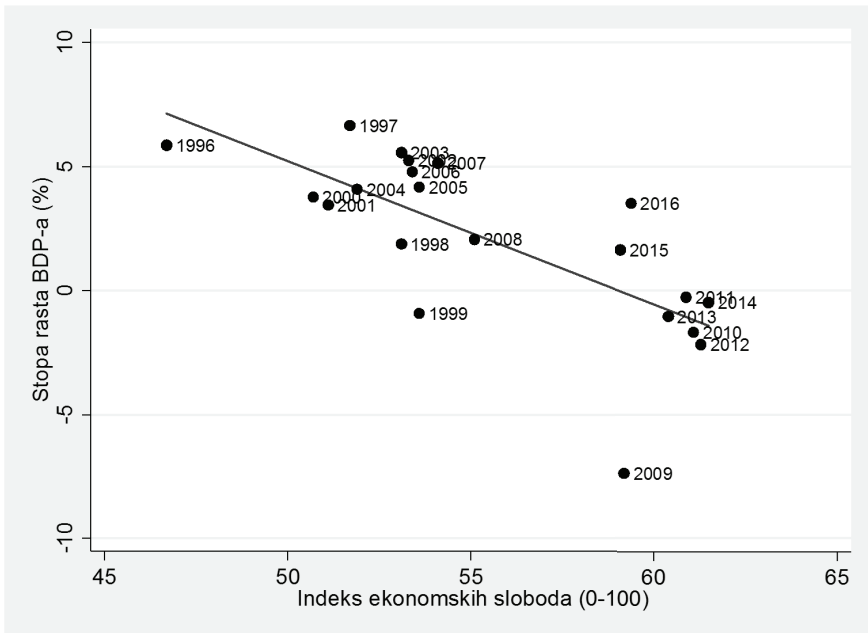
Izvor: Obrada autorica prema The Heritage Foundation (2019).

Politička potpora reformama nije egzogeno određena, već ovisi o makroekonomskim uvjetima i politikama. Učinak makroekonomskih uvjeta na reforme može biti dvojak, na što ukazuju brojna empirijska istraživanja. S jedne strane, reforme se češće provode tijekom *lošijih* vremena (rast



nezaposlenosti i pad BDP-a) (Campos, De Grauwe i Ji, 2018). S druge strane, a s obzirom da reforme mogu dovesti do porasta nejednakosti i velikog broja gubitnika, jedan od argumenata je da ih je lakše implementirati pod povoljnijim makroekonomskim uvjetima kada bi sami troškovi njihova provođenja bili manji. Međutim, s politekonomskeg aspekta, u uzlaznoj se fazi ciklusa reforme lakše i odgađaju, te je u takvim povoljnim makroekonomskim uvjetima nositeljima vlasti lakše očuvati i dugoročno neodrživ *status quo*, s primarnim ciljem ostanka na vlasti (Vučković i Šimić Banović, 2019). Kako bi dobili uvid u to koji je od tih mehanizama prevladao u Hrvatskoj, u nastavku se prikazuje korelacija između stope rasta BDP-a i Indeksa ekonomskih sloboda (Grafikon 2). Iz grafikona se može vidjeti da analizirani podaci upućuju na zaključak da se u Hrvatskoj reforme provode u razdobljima pada ekonomske aktivnosti (usporavanje rasta i pad BDP-a). Procijenjeni Pearsonov koeficijent korelacije iznosi  $-0.72$ , što ukazuje na linearnu negativnu vezu srednje jakosti.

Grafikon 2. Stopa rasta BDP-a i reforme (1996–2018)



Izvor: Obrada autorica prema The Heritage Foundation (2019) i WEO (MMF, 2019).

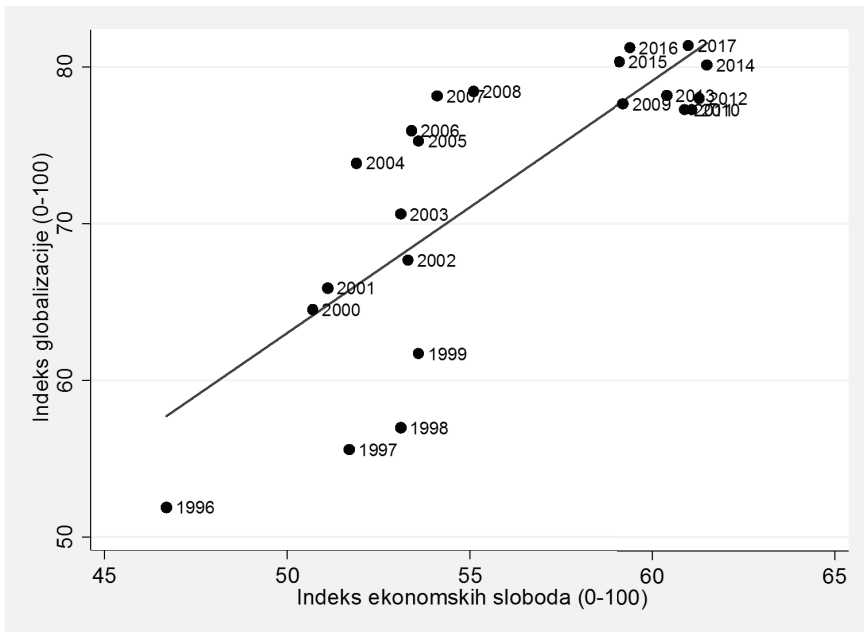
Također, značajnim generatorom reformi u literaturi pokazuje se i **međunarodni utjecaj**. Stupanj globalizacije i otvorenost gospodarstva jedan su od važnijih čimbenika reformi. Uz veću otvorenost i integritet u globalne procese, veći su i pritisci za provođenjem reformi (Agnello i drugi, 2014). Osim internacionalizacije i globalizacije gospodarstva koja sužava izbor politika koje nacionalne vlade mogu provoditi, ključnu ulogu u političkim odlukama ima i članstvo u EU, neovisno o političkoj ideologiji. Širinić (2019) je pokazala da prilikom određivanja dnevnog reda nema značajne razlike između dominantnih tema između vlada lijevog i desnog centra. Odnosno, može se reći da je velika (i skupa) država od interesa vodećim strankama bez obzira na ideologiju s obzirom na razgranatost klijentelističke strukture, te se izbori primarno temelje na setu simboličkih i kulturoloških vrijednosti, dok se dugoročni strukturni problemi poput stabilnosti mirovinskog sustava ili korupcije „stavljaju pod tepih“. Konkretno, autorica ističe da je djelovanje vlada i postavljanje prioriteta politike u najvećoj mjeri bilo određeno eksternim faktorima poput pregovora o članstvu u EU. Primjerice, Hrvatska je u razdoblju vlada lijevog centra (od 2000. do 2003) postala članicom WTO-a i CEFTA-e, a dogovorena su i tri *stand-by* aranžmana (2001, 2003. i 2004) s MMF-om. Prema prijedlozima navedenih organizacija, Hrvatska je trebala provoditi politiku poticanja bržeg rasta, izvoza i zapošljavanja, ali uz istodobno ostvarivanje društvenoga konsenzusa (Radošević, 2010: 224). S takvim politikama, kasnije je nastavila i vlada desnice. Od kada je postala članicom EU-a, Hrvatska je suočena s nizom specifičnih preporuka za provođenje reformi u okviru Europskog semestra koji je počeo u 2014. godini. Međutim, u razdoblju od 2014. do 2018. godine, u tek 51% preporučenih reformi je ostvaren određeni napredak (pri čemu je samo 7% preporuka u potpunosti provedeno), a u 49% reformskih područja ostvaren je ograničen (30%) ili nikakav (19%) napredak. Ovakav trend bi mogao upozoriti i na reformski zamor (*reform fatigue*) nakon postignutog cilja i ulaska u EU.

Dakle, može se zaključiti da su se promjene u Hrvatskoj većinom provodile zbog ispunjavanja zahtjeva i/ili preporuka raznih međunarodnih aktera. Pritisak zadovoljavanja međunarodnih zahtjeva na taj je

način nametnuo disciplinu kreatorima politike, uslijed čega je i došlo do reformi prve generacije, kojima su se uklonile različite barijere (ponajviše na međunarodnu trgovinu).

*Grafikon 3* stoga analizira korelaciju između Indeksa globalizacije i Indeksa ekonomskih sloboda. Indeks globalizacije kojeg objavljuje KOF Swiss Economic Institute, predstavlja agregatnu mjeru ekonomske, socijalne i političke dimenzije globalizacije (Gygli i dr., 2019)<sup>3</sup>. Pearsonov koeficijent iznosi 0.78, što predstavlja pozitivnu vezu srednje do snažne jakosti.

*Grafikon 3. Globalizacija i reforme (1995–2016)*



*Izvor:* Obrada autorica prema The Heritage Foundation i KOF Swiss Economic Institute (Gygli i dr., 2019).

*Napomena:* Posljednji dostupni podaci za 2017. godinu.

<sup>3</sup> <https://kof.ethz.ch/en/forecasts-and-indicators/indicators/kof-globalisation-index.html>, pristupljeno 17. studenoga 2019.

Globalizacijski procesi su zasigurno pridonijeli snažnom efektu prelijevanja, uslijed čega je Hrvatska provodila reforme zbog snažnog međunarodnog utjecaja (to bismo mogli nazvati i *peer pressure* učinkom). Moglo bi se zaključiti da je Hrvatska bila uspješnija u onim reformama koje nisu bile pod utjecajem diskrecijskih odluka domaćih kreatora politike. Međutim, pitanje je da li je Hrvatska sposobna postići da nove reforme doista i zažive (u smislu da budu efikasne) u područjima u kojima su i uvedene. Stoga se u nastavku detaljnije opisuju politički čimbenici i njihov utjecaj na reforme.

### *b. Politički čimbenici*

Uz opisane ekonomske čimbenike, na uspjeh ili neuspjeh provođenja reforme utječu i politički čimbenici. Naime, političke institucije su ključne za održavanje ekonomskih institucija, odnosno za očuvanje ekonomskih sloboda (Holcombe, 2012).

U većini istraživanja predmet analize su dvije kategorije političkih institucija: izborni sustavi i oblici vlasti. Pretpostavlja se da je proporcionalni izborni sustav pogodniji za implementaciju umjerenih i postepenih reformi uz manji rizik njihova poništavanja, dok su većinski izborni sustavi pogodniji za radikalnije reforme, ali uz veći rizik njihova poništavanja (MMF, 2004). Politički izbori su u Hrvatskoj imali važnu funkciju, a 1990-ih su promijenjeni svi glavni modeli sustava izbora: sustav apsolutne većine (1990), kombinirani sustav s jednakim omjerom većinskih i listovnih mandata (1992), kombinirani sustav s pretežnim udjelom listovnih mandata (1995) i razmjerni izborni sustav (2000) (Kasapović, 2001). Osim toga, 2000. godine je i polupredsjednički oblik vlasti zamijenjen parlamentarnim. Čular (2004: 135-136) tvrdi da je tim promjenama došlo do velikih političkih i institucionalnih promjena: (*de jure*) napuštanja sustava s dominantnom strankom, smanjenja autokratskog načina vođenja politike, uvođenja institucionalnog okvira koji potiče stranačku konkurenciju, uvođenja koalicijske vlade kao trajnijeg oblika obnašanja vlasti itd.

Opisano je u bliskoj vezi s fragmentacijom vlade. Naime, razmjerni izborni sustav povezan je s fragmentiranijim stranačkim sustavom, uz

češće koalicijske vlade, dok većinski izborni sustavi češće rezultiraju jednostranačkim vladama. Veći broj stranaka dovodi do sukoba interesa te se time narušava mogućnost za formiranje proreformskih koalicija. Dakle, veća fragmentacija otežava postizanje kompromisa te na taj način povećava nestabilnost samih vlada i otežava provođenje reformi, što je značajno za Hrvatsku s obzirom da je od 2000. godine imala neki oblik koalicijske vlade. Razlozi objašnjenja veće neefikasnosti u upravljanju koalicijskim vladama proizlaze iz problema zajedničke blagajne (engl. *common pool problem*)<sup>4</sup>, različitih interesa i izbornih jedinica, veto moći nad donošenjem proračuna ili pak slabim instrumentima za provedbu obvezujućih sporazuma među koalicijskim partnerima (vidjeti npr. Persson i Tabellini, 2003). Naime, uz češće koalicijske vlade, veća je vjerojatnost da će doći do navedenih problema među koalicijskim partnerima od kojih će svaki nastojati zadovoljiti svoje želje, kao i želje svog biračkog tijela. U skladu s time, Smerdel (2004: 91) napominje da „koalicija mora pokušati ostvariti svoje ciljeve u prvih šest mjeseci do godine dana“, te da se nakon tog perioda „... bavi samo održavanjem koalicije“.

U nastavku se stoga analiziraju dva pokazatelja važna za istraživanje utjecaja koalicijskih vlada. To su fragmentacija vlade i politička polarizacija. Prvo, fragmentacija vlade prikazana je kretanjem Herfindhalova indeksa koji predstavlja mjeru koncentracije vladajuće koalicije. Dakle, u slučaju jednostranačke vlade, indeks je jednak 1, dok je u slučaju koalicijske vlade vrijednost indeksa između 0 i 1. Dakle, vrijednost indeksa pada s povećanjem broja stranaka, dok se prisutnost dominantne stranke povećava. Osim toga, s obzirom da se u literaturi ističe da koalicijske vlade često teško svladavaju svoje unutarnje podjele, osim pokazatelja *fragmentacije vlade*, analizira se i pokazatelj *polariz* kao pokazatelj polarizacije unutar koalicije<sup>5</sup>, a koji poprima vrijednost od 0

---

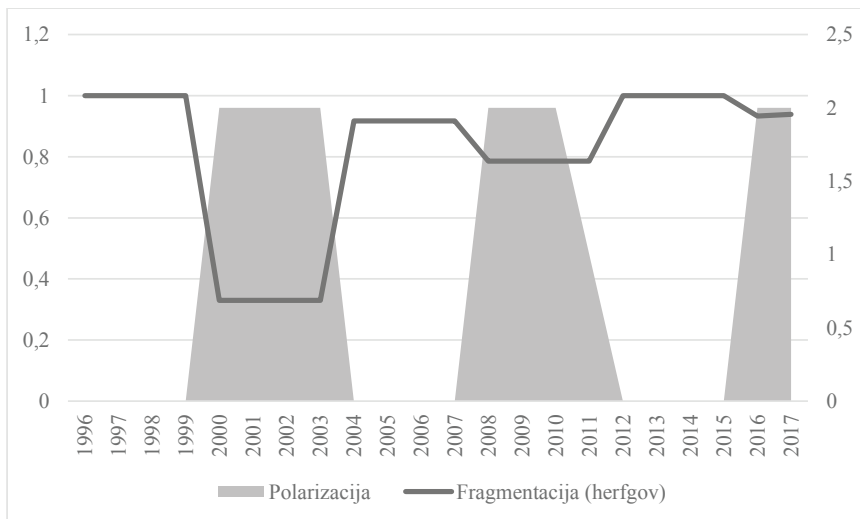
<sup>4</sup> Svaka stranka u koaliciji nastoji zadovoljiti želje svojih birača, a financiranje dolazi iz istog izvora, odnosno prihoda od poreza koji su nametnuti na sve (a ne samo od njihova biračkog tijela), te na taj način koalicijske stranke ne internaliziraju u potpunosti fiskalne troškove takve potrošnje.

<sup>5</sup> Polarizacija se u *Database of Political Institutions* mjeri kao razlika u orijentaciji između stranke predsjednika vlade, tri najveće koalicijske stranke i najveće opozicijske

do 2, pri čemu veća vrijednost ukazuje na veću polarizaciju. Povećanje polarizacije također može dovesti do otežanog provođenja reformi, pri čemu se zapravo i sam učinak fragmentacije na provođenje reformi pojačava uz veću polarizaciju. Podaci i opis za oba pokazatelja preuzeti su iz DPI (engl. *Database of Political Institutions*) (Cruz i drugi, 2018).

Iz *Grafikona 4* je razvidno da je nakon reforme sustava 2000. godine došlo do veće fragmentacije vlada koja je bila najveća tijekom vlade tzv. koalicije šestorke u razdoblju od 2000. do 2003. godine. Nakon toga dolazi do smanjenja fragmentacije u dva sljedeća mandata u kojima je HDZ bio dominantna stranka.

*Grafikon 4. Fragmentacija (herfgov) i polarizacija (polariz) dosadašnjih hrvatskih vlada*



*Izvor:* Obrada autorica prema *Database of Political Institutions* (DPI), Svjetska banka.

*Napomena:* Posljednji dostupni podaci za 2017. godinu.

Nakon izbora 2011. godine, vrijednost *herfgov* se povećava, što ukazuje da je u tadašnjoj koalicijskoj vladi (SDP, HNS, IDS i HSU)

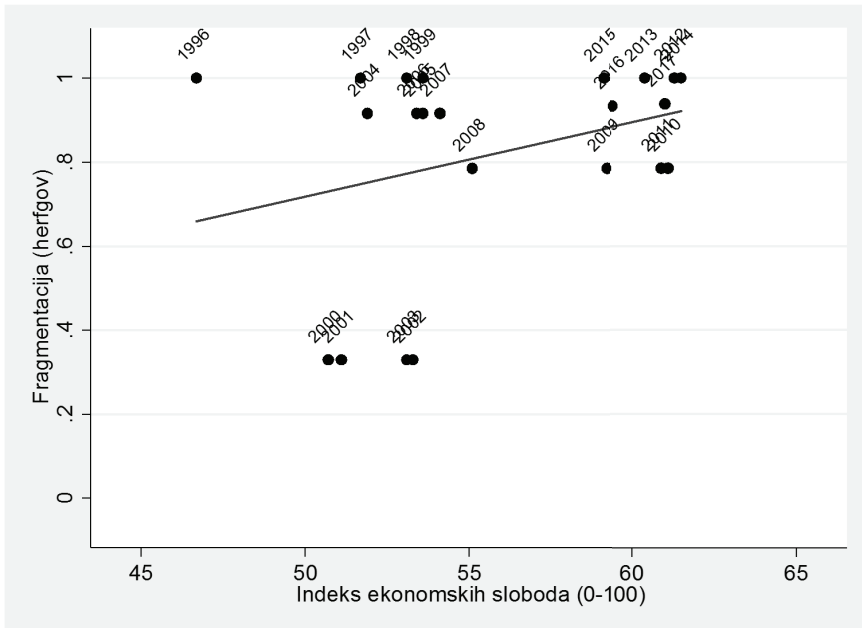
---

stranke. Alesina i Drazen (1991) tvrdili su da veća polarizacija uzrokuje tzv. rat iscrpljivanja i odgađanje reformi.

bila prisutna snažna dominacija nekog od koalicijskih partnera (tada je i polarizacija iznosila 0). Nadalje, s aspekta polarizacije vidimo da je ona bila povećana i tijekom mandata Račanove vlade (2000–2003) te tijekom mandata koalicije između HDZ-a, HSS-a i HSLŠ-a (2007–2011), a prema posljednjim podacima u trenutačnoj vladi je također zabilježen porast polarizacije.

*Grafikon 4* prikazuje korelaciju između pokazatelja fragmentiranosti i Indeksa ekonomskih sloboda, pri čemu vidimo da je odnos između varijabli pozitivan. Odnosno, veća fragmentacija (smanjenje vrijednosti indeksa *herfgov*) ukazuje na smanjenje reformske aktivnosti. Izračunani Pearsonov koeficijent korelacije koji iznosi 0,32 ukazuje da je linearna veza između njih pozitivna, slabe do srednje jakosti. Međutim, zanimljivo je napomenuti da ako se uzme u obzir interakcijski efekt polarizacije i fragmentacije, koeficijent korelacije se poveća na 0.4.

*Grafikon 5. Fragmentacija i reforme (1995–2017)*

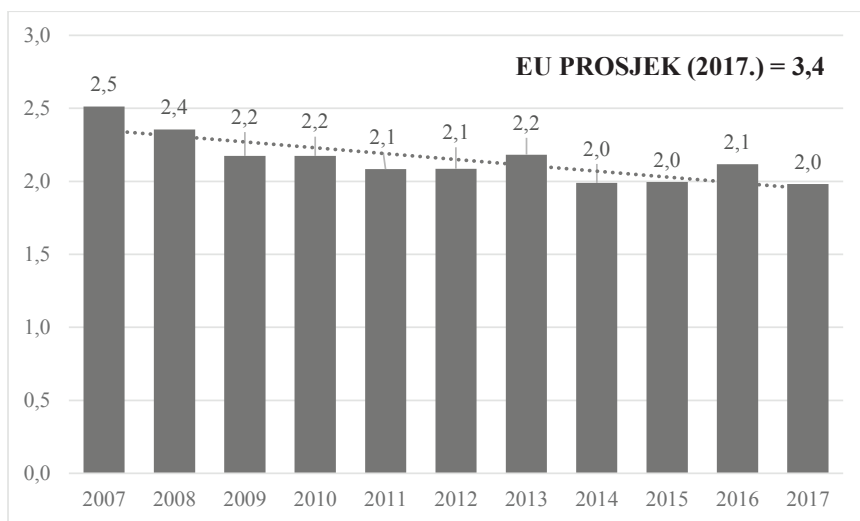


Izvor: Obrada autorica prema *Database of Political Institutions (DPI)*, Svjetska banka.

Napomena: Posljednji dostupni podaci za 2017. godinu.

Navedeno je zasigurno i biračima u Hrvatskoj otežalo donošenje odluka o tome koju stranku kazniti (nagraditi) u uvjetima nepovoljnih (dobrih) ekonomskih rezultata, te smanjilo povjerenje u političare. Opisano možemo vidjeti i ako pogledamo podatke o povjerenju javnosti u političare koje objavljuje WEF, a prema kojima povjerenje u političare u Hrvatskoj bilježi najmanju vrijednost od svih zemalja članica EU-a i znatno manje od prosjeka (*Grafikon 6*).

*Grafikon 6. Povjerenje javnosti u političare (1–7)*



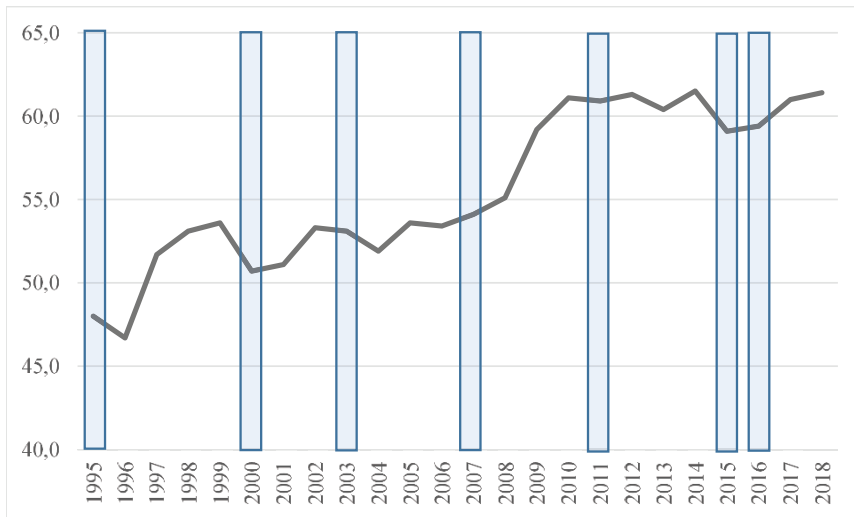
*Izvor:* Obrada autorica prema WEF.

Nadalje, politički ciklusi također imaju važnu ulogu – ideološki i oportunistički. Prvo, čak i ako su reforme identične, drugačije će se percipirati u očima birača ako ih promovira lijevo orijentirana vlada ili ona desno orijentirana (Navia i Velasco, 2003). Drugo, s približavanjem datuma izbora, vlada se može suzdržati od provođenja nepopularnih reformi s visokim kratkoročnim troškovima kako bi maksimizirala svoje šanse za reizbor. Suprotno, vlada koja je tek došla na vlast najvjerojatnije će imati veći poticaj za provođenje takvih reformi jer je na početku mandata politički kapital najveći (MMF, 2004). Međutim,



postoje različita stajališta u literaturi po pitanju samih motiva političara, pri čemu se razlikuju političari kao maksimizatori društvenog blagostanja te političari koji slijede vlastite interese i djeluju oportunistički. U Hrvatskoj su, s aspekta ideoloških stajališta, potrebu provođenja reformi isticale sve dosadašnje vlade bez obzira na ideologiju, te je bila sadržana u gospodarskim programima i lijevo i desno orijentiranih stranaka na vlasti (Vučković i Šimić Banović, 2019). Stoga se u nastavku istražuje veza između političkih ciklusa i reformi s aspekta oportunističkih interesa kreatora politike. S obzirom na kretanje indeksa prije i nakon izbornih godina, može se primijetiti generalni trend smanjenja indeksa prije izbora te povećanje neposredno nakon izbora. Odnosno, moglo bi se na temelju takvih kretanja prepoznati oportunističko ponašanje kreatora politike.

*Grafikon 7. Politički ciklusi i reforme*



*Izvor:* Obrada autorica.

*Napomena:* Osjenčana područja predstavljaju izborne godine.

### 3. Reforme u klijentelističkom i koruptivnom okviru

Važnu ulogu u provođenju reformi, osim političara, imaju i drugi ključni igrači uključeni u proces. Primjer su specifične interesne grupe koje lobiranjem mogu utjecati na kreiranje politike izvan okvira njihove uloge kao birača (Castanheira, 2006). Koordinirane akcije dopuštaju igračima sa zajedničkim interesima upletanje u kreiranje politike, otkrivajući informacije koje idu u njihovu korist, nudeći političku potporu i/ili financijski doprinos u političke svrhe, jer su političari naklonjeniji takvim grupama. Međutim, to može rezultirati povećanjem korupcije te dovesti do zadovoljavanja interesa pojedinačnih grupa na štetu javnog interesa.

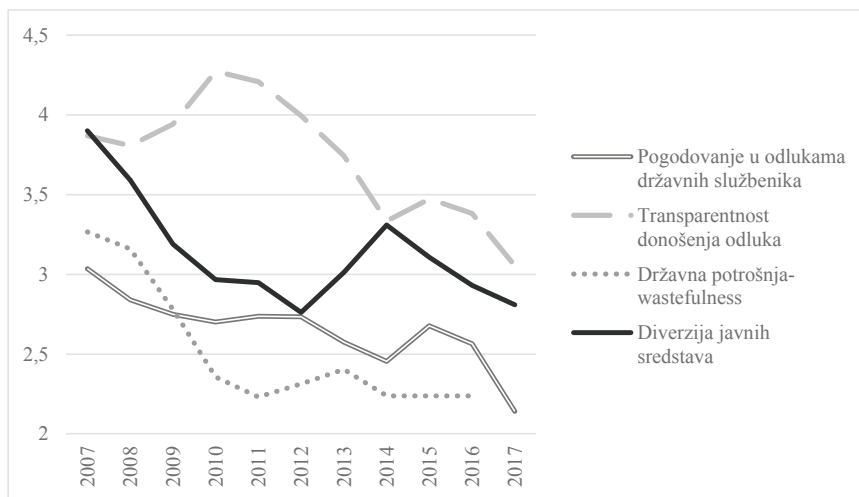
Korupcija je neizbježna tema u (post)tranzicijskim zemljama. Economist (2011) je naveo da je korupcija zamijenila komunizam kao kazna Istočnoj Europi. Korupcija je ujedno indikator deficita povjerenja u formalnu strukturu društva te se smatra povezanom s upravljanjem koje se zasniva na odnosima (engl. *relationship-based governance*) i sporom preobrazbom u upravljanje zasnovano na pravilima (engl. *rule-based governance*). Lambsdorff (2007) ističe da je u slučajevima korupcije “znati kako” često zamijenjeno sa “znati koga” i stoga se istraživanje korupcije uglavnom svodi na razumijevanje “umjetnosti podmićivanja”. Rose-Ackerman (1999: 323-324) naglašava kulturnu uvjetovanost definiranja podmićivanja i poklona te kulturu kao entitet koji se kontinuirano mijenja. Nastavno na prethodno navedeno, važno je uzeti u obzir specifičnosti umrežavanja u postsocijalističkim zemljama. Na razini elita primjetna je (naslijeđena) uska povezanost poslovnih i političkih elita koje su postojane iz prethodnog sustava (Szelenyi i Szelenyi, 1995; Kornai, 2000; King, 2002). No instrumentalizacija kontakata u cilju dobivanja informacija, poslova i usluga jedna je od najprimjetnijih i najustrajnijih karakteristika prethodnoga društvenog uređenja koja se zadržala i u stanovništvu (Brković, 2015; Kaneff, 2017; Williams i Bezeredi, 2017; Šimić Banović, 2019; Skokić i dr., 2019). Zanimljive su distinkcije koje su prikazali Michailova i Worm (2003) u praksama umrežavanja na Zapadu, u usporedbi s Kinom i Rusijom u kojima osobne relacije mogu imati značajniju ulogu u uspjehu poslova-

nja. Naime, u Kini i Rusiji osobni kontakti su često važniji od kvalitete ponuđenog proizvoda ili usluga, a prijateljstvo ili rodbinska povezanost imaju važniju ulogu od ugovora. Dodatno, članovi određenih grupa, posebno ako su na vlasti, mogu biti iznad određenih zakona. U takvu ozračju i meritokratski kriteriji bivaju marginalizirani.

Za očekivati je da će se svi opisani efekti ispoljavati i kroz proces provođenja reformi. Naime, dok s jedne strane reforme izazivaju otpor kod grupa koje očekuju značajne gubitke, s druge strane vlada mora i *koalirati* s grupama koje očekuju koristi od reformi. Stoga pitanje učinka interesnih grupa proširujemo i na pitanje fenomena klijentelizma. Za razliku od tipičnih interesnih skupina, *klijenti* ne posjeduju organizacijske sposobnosti, autonomnost i preferencije s aspekta akcija pokraj onih koje odobri patron. Ako su potencijalni gubitnici reforme dio mreže političke stranke na vlasti, u takvim okolnostima stranka na vlasti izbjegava ili odgađa reforme koje bi smanjile ili eliminirale kanale klijentističke ponude. Međutim, postoji i scenarij u kojem bi vlada imala poticaj provesti reforme ako je očekivani trošak njihova provođenja u većoj mjeri ograničen na klijente opozicije (Trantidis, 2016). Dakle, politizacijom i diskrecijskim (klijentelističkim) odabirom reformskih akcija moguće je osnažiti ciljano političko djelovanje u razmjenu za političku potporu. Klijentelizam utječe na provedbu politika na dva načina. Prvo, iskrivljuje odnos između javnih dužnosnika i birača – umjesto situacije u kojoj birači nadziru i sankcioniraju političare, nastupa situacija u kojoj se interakcija među njima zasniva na kupovini glasova u zamjenu za kratkoročne koristi poput transfera i subvencija. Drugo, postoji i situacija kada političari počinju favorizirati one grupe koje imaju veći politički utjecaj, kao što su primjerice sindikati (Svjetska banka, 2017).

S druge strane, klijentelizam ograničava i glasače u njihovoj sposobnosti donošenja odluka o tome koju stranku kazniti (nagraditi) u uvjetima nepovoljnih (dobrih) ekonomskih rezultata (Stokes, 2005). Birači ionako reagiraju promptno, na pojedinim pitanjima i u obliku najraznovrsnijih koalicija koje se mijenjaju od slučaja do slučaja, a često mogu i supostojati, samo na različitim pitanjima (Čular, 2004: 142), tako da klijentelizam samo pojačava odsutnost odgovornosti.

Grafikon 8. Pokazatelji povezani s osnaživanjem klijentelističkih mreža



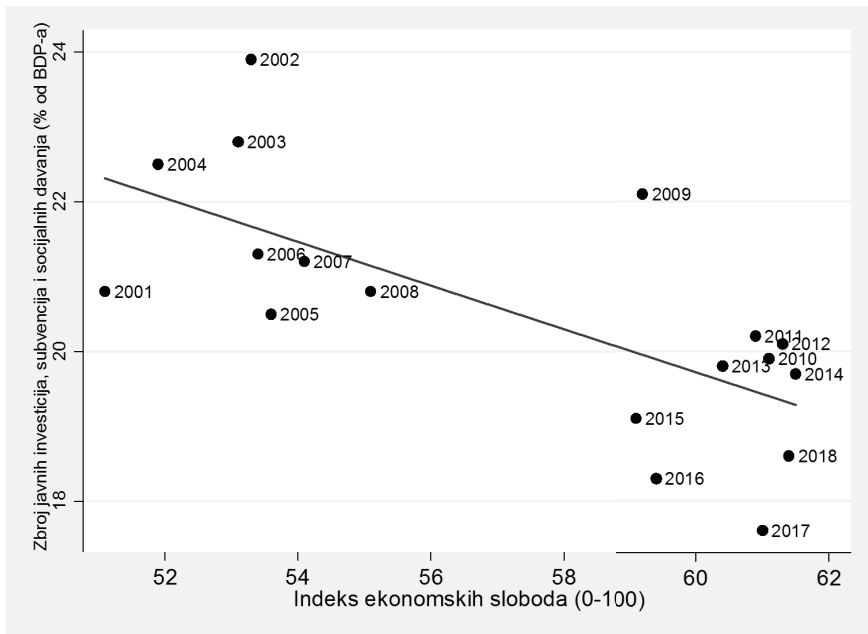
Izrada: Obrada autorica prema World Economic Forum, Global Competitiveness Network.

*Napomena:* Wastefulness of government spending: The composition of public spending in your country [1 = is wasteful, 7 = efficiently provides necessary]; Favoritism in decisions of government officials: In your country, to what extent do government officials show favoritism to well-connected firms and individuals when deciding upon policies and contracts? [1 = show favoritism to a great extent; 7 = do not show favoritism at all]; Diversion of Public Funds: In your country, how common is illegal diversion of public funds to companies, individuals, or groups? [1 = very commonly occurs; 7 = never occurs]; Transparency of government policymaking: In your country, how easy is it for companies to obtain information about changes in government policies and regulations affecting their activities [1 = extremely difficult; 7 = extremely easy].

Isto kao i reforme, klijentelizam je također teško mjeriti, te se najčešće u obzir uzimaju fenomeni koji su s njim povezani, kao što su neefikasnost državne potrošnje, distorzije javnih sredstava, favoriziranje određenih skupina u društvu, ili pak struktura državne potrošnje. Kada klijentelističke veze počinju utjecati na distribuciju javnih sredstava, povećava se rizik neefikasnosti javne potrošnje (engl. *wastefulness*) (Volintiru, 2013). Kao podatke koji govore u prilog diskrecijskoj upo-

trebi javnih sredstava za osnaživanje klijentelističkih mreža mogu se koristiti one koje objavljuje Svjetski gospodarski forum (WEF) u okviru serije „Izvješća globalne konkurentnosti“ (2007–2017). Riječ je o četiri skupa podataka: pogodovanje u odlukama državnih službenika; transparentnost u donošenju odluka; neefikasnost (*wastefulness*) državne potrošnje i diverzija javnih sredstava<sup>6</sup>. Hrvatska s tog aspekta ostvaruje znatno niže rezultate od prosjeka grupe u koju je uključena (Europa i Sjeverna Amerika). Međutim, još više zabrinjava što se u Hrvatskoj u promatranom razdoblju bilježi trend pada vrijednosti indeksa, odnosno pogoršanje u navedenim pokazateljima (Grafikon 9).

Grafikon 9. Odabrane kategorije državne potrošnje i reforme (2001–2018)



Izvor: Obrada autorica prema podacima Eurostata i The Heritage Foundation.

<sup>6</sup> Anketna pitanja odnose se na istraživanje mišljenja rukovoditelja u privatnom sektoru (reprezentativan uzorak).

Uvid u klijentelističke prakse možemo dobiti i ako se analizira sama struktura državne potrošnje. Tako primjerice Kotarski i Petak (2019) u svom istraživanju, kao *proxy* pokazatelj za klijentelizam, koriste zbroj javne potrošnje na subvencije, plaće zaposlenika u javnom sektoru i intermedijarnu potrošnju te zaključuju da se radi o alatima koji se koriste za kupovinu političke potpore. Slično kao i kod autora, Volintiru (2013) kao *proxy* pokazatelje koristi rashode na socijalno osiguranje, subvencije i javne investicije<sup>7</sup>. Navedene pokazatelje prikazujemo u nastavku za Hrvatsku, u korelaciji s Indeksom ekonomskih sloboda. Pearsonov koeficijent korelacije iznosi -0.74, što govori da je linearna veza negativna srednje prema snažnoj jakosti.

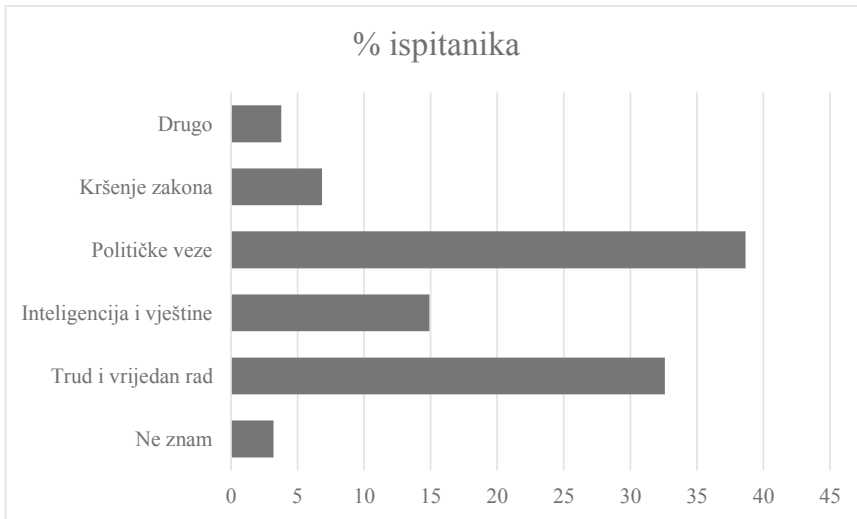
U ovom radu klijentelizam se promatra s aspekta klijentelističke diskrecije u zapošljavanju. Odnosno, slijedi se definicija klijentelizma koju izlažu Robinson i Verdier (2013). Autori navode da je veličina javnog sektora u terminima broja zaposlenih veća kada postoji jači klijentelizam, te se taj podatak može koristiti kao *proxy* za klijentelizam. Dakle, dominantno stajalište koje prevladava u literaturi je da se u sklopu klijentelističkih aranžmana glasovi birača dobivaju preko osiguravanja zaposlenja u javnom sektoru. Naime, osiguravanje posla u javnom sektoru je sigurna i trenutačna *nagrada* za potporu, dok primjerice povećanje investicija u unapređenje usluga može donijeti koristi tek u dužem i nesigurnijem vremenskom razdoblju (Svjetska banka, 2017).

U prilog tezi važnosti političkih veza kod zapošljavanja u Hrvatskoj idu i rezultati ankete *Life in Transition*, koju provodi EBRD u sklopu publikacije Transition Report (*Grafikon 10*). Prikazani podaci pokazuju da najveći broj ispitanika (oko 39%) smatra da su političke veze najvažniji faktor pri zapošljavanju, čak ispred truda i vrijednog rada (oko 33%), kao i inteligencije i vještina (15%).

---

<sup>7</sup> Analiza na primjeru Rumunjske.

Grafikon 10. Najznačajniji faktori pri zapošljavanju

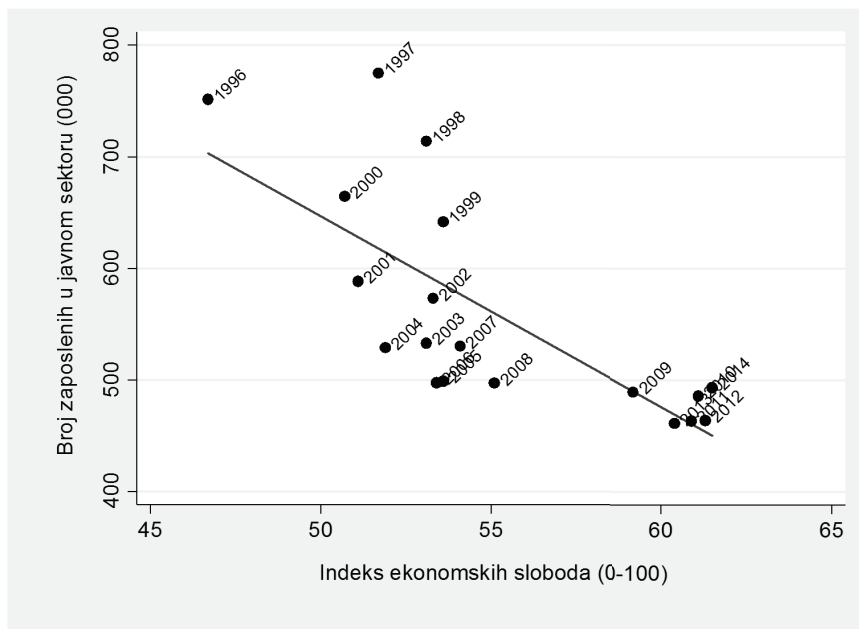


Izvor: Obrada autorica prema LiTS III.

Sljedeći grafikon daje prikaz ukupnog broja zaposlenih u javnom sektoru prema podacima Međunarodne organizacije rada (ILO)<sup>8</sup>, prema kojoj javni sektor čine opća država (više od 50% zaposlenih u javnom sektoru) i javna poduzeća. Iz *Grafikona 11* se vidi da je broj zaposlenih u negativnoj korelaciji s Indeksom ekonomskih sloboda, odnosno da se s povećanjem broja zaposlenih reforme smanjuju. Uz Pearsonov koeficijent korelacije od  $-0.7$ , radi se o negativnoj linearnoj vezi srednje prema snažnoj jakosti. Ovi podaci idu u prilog tezi da je zaposlenost u javnom sektoru alat za postizanje političke stabilnosti osiguravanjem lojalnosti svojih klijenata, pogotovo ako se uzme u obzir da unatoč tome što broj zaposlenih pada, udio zaposlenih u javnom sektoru u ukupnoj zaposlenosti pokazuje trend rasta.

<sup>8</sup> Mjerenje ukupne veličine javnog sektora pojedinih zemalja otežano je zbog različitih metodologija mjerenja i načina definiranja javnog sektora i zaposlenosti, pri čemu su kao metodološki najjasnije definicije javnog sektora i njegovih dijelova dali MMF i UN-ov SNA (Bejaković, Vukšić i Bratić, 2011: 122). Pristup ILO-a polazi upravo od UN-ova SNA.

Grafikon 11. Broj zaposlenih u javnom sektoru i reforme (1996–2014)



Izvor: Obrada autorica prema podacima The Heritage Foundation i ILO.

Napomena: Posljednji dostupni podaci o broju zaposlenih iz ILO baze su za 2014. godinu.

#### 4. Umjesto zaključka

Iako pojednostavljena upotrebom samo jednog agregatnog indeksa koji se koristi kao pokazatelj reformi u zemljama (Indeksa ekonomskih sloboda), deskriptivna i korelacijska analiza provedena u ovom poglavlju otkriva ključne političke aspekte provođenja reformi u Hrvatskoj. Također, uzimajući u obzir sva metodološka ograničenja koja se obično vežu uz istraživanje reformi, moramo se posebno osvrnuti na pitanje endogenosti. Naime, ekonomske performanse su pod utjecajem različitih aspekata političkih institucija, ali se i vlada koja je odgovorna za kreiranje i provedbu politike nalazi u središtu interakcije između političkih i ekonomskih faktora. Stoga bi se potraga za odgovorom na koji se način može prevladati otpor provođenju reformi trebala usmjeriti



na promatranje političkih institucija kao endogenih, a ne egzogenih čimbenika. Uz pretpostavku endogenosti političkih institucija, radi se o pitanju na koji način reformama političkih institucija omogućiti provođenje reformi za koje se očekuje da će dovesti do poboljšanja ekonomskih performansi.

Na temelju analize čimbenika strukturnih reformi, izdvojeno je nekoliko potencijalnih razloga zašto se u Hrvatskoj reforme ograničeno ili uopće ne provode. Prvo, politički sustav Hrvatske ograničava poticaje političara za provođenjem reformi. Prema teorijskim pretpostavkama, proporcionalni izborni sustav karakterizira smanjena odgovornost političara prema biračkom tijelu, koja je uz transparentnost ključni faktor kod provođenja reformi. Navedeno ulazi u područje konstitucionalne političke ekonomije, budući da zaključci istraživanja provedenog u ovom radu mogu pridonijeti promišljanju o budućim potencijalnim reformama cijelog izbornog sustava (ili njegovih pojedinačnih elemenata). Time bi se pridonijelo sofisticiranosti cijelog procesa koji su, prema Kasapović (2011), dosada karakterizirale nagle i eruptivne promjene. Osim toga, dugo razdoblje obilježeno koalicijskim vladama rezultira problemima zajedničke blagajne te oportunističkim ponašanjem političara koji slijede vlastite interese i/ili interese svog biračkog tijela, odnosno klijenata.

Drugo, snažan međunarodni utjecaj upućuje da je u Hrvatskoj pokušaj reformiranja većinom potaknut određenim vanjskim ograničenjima i bez obzira na distribuciju političke moći ili tržišne prilike, kao i na institucije; kreatori politike koristili su ta vanjska ograničenja za provođenje reformi. S tog se aspekta također može analizirati tzv. rat iscrpljivanja (Alesina i Drazen, 1991), uslijed kojega politički konflikti među različitim grupama o snošenju troškova reformi (bilo ekonomskih ili političkih) dovode do racionalnog odgađanja njihova provođenja. Različita vanjska ograničenja u tom slučaju stavljaju dodatan pritisak na motivaciju kreatora politike da implementiraju reforme.

Još jedno od bitnih pitanja koje se postavlja je trebaju li kreatori politike provoditi reforme u paketima (odnosno, provesti što veći broj reformi odjednom) ili trebaju slijediti gradualistički pristup provođenja reformi jedne za drugom. Dakle, radi se o pitanju koju strategiju oda-

brati. Razliku između dviju strategija i argumente u prilog svakoj od njih iznose Castanheira i drugi (2006). Dok zagovaratelji gradualizma zastupaju potrebu za preciznim nizanjem reformi, zagovaratelji šok terapije (posebno na području tranzicije) zahtijevaju brzu i sveobuhvatnu implementaciju svih značajnijih reformi odjednom. Naime, postepene reforme mogu pomoći vladi u zadobivanju potpore za daljnje provođenje reforme. Ako se neka reforma može podijeliti u dva koraka, pri čemu prvi korak ne generira nikakav gubitak ali otkriva informacije po pitanju stvarnih koristi potpune reforme, tada čak i potencijalni gubitnici mogu poduprijeti taj prvi korak. Postepena implementacija, ili nizanje reformi, također se može pokazati prikladnim načinom nadmudrivanja političke oporbe. S druge strane, u okviru teorija u prilog šok terapijama, smatra se da postoji tzv. *prozor mogućnosti* (ili razdoblje poduzimanja jedinstvenih politika) stvoren uspostavljanjem demokracije tijekom kojeg su vlade trebale primijeniti reforme što je brže moguće i pokušati stvoriti uvjete koji bi onemogućili njihovo poništenje u budućnosti. Istraživanje dosadašnjih iskustava zemalja vezano uz ove strategije, pokazalo je da su obje ovisne o specifičnim karakteristikama zemalja u kojima se provode, i da nema jednostavnog i konačnog odgovora na pitanje koju strategiju odabrati. Šimić Banović, Basarac Sertić i Vučković (2018), na uzorku posttranzicijskih zemalja članica EU-a, pokazuju da zemlje koje su provele šok reforme ostvaruju bolje ekonomske rezultate od onih koje su slijedile gradualistički pristup, te da unatoč sličnim ekonomskim i političkim institucijama nema konvergencije među tim grupama zemalja.

Karakteristike hrvatskoga gospodarstva u velikoj mjeri odgovaraju opisu ekonomije pogodovanja (engl. *economy of favours*) koja podrazumijeva korištenje pristupa javnim resursima za privatne svrhe (Ledeneva, 1998; 2008; Šimić Banović, 2019; Šimić Banović, 2018). Redistribucija javnih resursa za privatnu korist, odnosno u cilju osiguranja političke potpore, biva učinkovit i uobičajen način funkcioniranja. Model hrvatskoga kapitalizma često se opisuje kao kroni kapitalizam (Franičević, 2002; Ivanković, 2017). Takvo društvo ujedno odlikuje “kultura oksimorona” (Ledeneva, 1998), odnosno dvostruki standardi u raznim interakcijama poput poticanja rentijerskog ponašanja, dok se

istodobno (nominalno) promoviraju principi zdravoga gospodarstva. Uz kolektivizam kao plodno tlo, lojalnost i pripadnost mrežama važnije su od meritokracije, a neformalna razmjena odvija se dominantno na tuđi trošak, odnosno iz javnih resursa (Lomnitz i Sheinbaum, 2004; Begley i dr., 2010; Choi i Storr, 2018). Nalazi za Hrvatsku, posebice zapošljavanje u javnom sektoru, stoga ukazuju da relacijski klijentelizam prevladava u odnosu na izborni. Prema Gans-More i dr. (2014) ta je vrsta klijentelizma dugoročnija, “tvrdokornija” i teže iskorjenjiva i time dodatno otežava reformske procese. Može se očekivati da će se u Hrvatskoj i dalje odgađati reforme koje bi smanjile ili eliminirale kanale klijentističke ponude, a primjer za to je reforma javne uprave. Vrijedi napomenuti da je izvan ciljeva ovoga rada preispitati u kojoj mjeri su klijentelističke prakse u Hrvatskoj zapravo indikatori deficita formalnog sustava. To je svakako tema koju je nužno obraditi u sljedećim istraživanjima.

## Literatura

- Agnello, L., Castro, V., Jalles, J. T. i Sousa, R. M. (2014). What Determines the Likelihood of Structural Reforms?. *European Journal of Political Economy*. doi: 10.1016/j.ejpoleco.2014.10.007.
- Alesina, A. i Drazen, A. (1991). Why Are Stabilizations Delayed. *American Economic Review*, 81(5): 1170-1189.
- Alesina, A. i Giuliano, P. (2015). Culture and institutions. *Journal of Economic Literature*, 53(4): 898-944.
- Baletić, Z. i Budak, J. (2007). Indeksi ekonomskih sloboda kao mjerila institucionalne konvergencije Hrvatske prema EU. *Ekonomski pregled*, 58(12): 804-825. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/19418>
- Bejaković, P., Vukšić, G. i Bratić, V. (2011). Veličina javnog sektora u Hrvatskoj. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 11(1): 99-125. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/132524>
- Boettke, P. J., Coyne, C. J. i Leeson, P. T. (2009). Institutional Stickiness and the New Development Economics. *American Journal of Economics and Sociology*, 67(2): 331-358.
- Brković, Č. (2015). Management of ambiguity: favours and flexibility in Bosnia and Herzegovina. *Social Anthropology*, 23: 268-282. doi: 10.1111/1469-8676.12211.
- Campos, N. F., De Grauwe, P. i Ji, Y. (2018). *The Political Economy of Structural Reforms in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Castanheira i dr. (2006). *How to gain political support for reforms*. Oxford: Oxford University Press.

- Choi, S. G. i Storr, V. H. (2018). A culture of rent seeking. *Public Choice*, May 2018: 1-26. <https://doi.org/10.1007/s11127-018-0557-x>
- Cruz, C., Keefer, Ph. i Scartascini, C. (2018). *Database of Political Institutions 2017 (DPI2017)*. Inter-American Development Bank. Numbers for Development. <https://mydata.iadb.org/Reform-Modernization-of-the-State/Database-of-Political-Institutions-2017/938i-s2bw>. Pristupljeno 20. studenoga 2019.
- Cuervo-Cazurra, A. i Dau, L. A. (2008). Structural Reform and Firm Profitability in Developing Countries. *Atlanta Competitive Advantage Conference Paper*. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1095647>
- Čular, G. (2004). Razvoj stranačkog sustava u Hrvatskoj: četiri teze. U: Kregar, J., Puljiz, V. i Ravlić, S. (ur.) (2004). *Hrvatska – kako dalje: zadanosti i mogućnosti*. Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu–Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo.
- Eurostat (2019). Government finance statistics. <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>. Pristupljeno 17. studenoga 2019.
- Gans-Morse, J., Mazzuca, S. i Nichter, S. (2014). Varieties of Clientelism: Machine Politics during Elections. *American Journal of Political Science*, 58(2): 415-32.
- Gygli, S., Haelg, F. i Sturm, J.-E. (2019). The KOF Globalisation Index – Revisited. *Review of International Organizations*, 14(3): 543-574. <https://doi.org/10.1007/s11558-019-09344-2>
- Høj, J. i dr. (2006). The Political Economy of Structural Reform: Empirical Evidence from OECD Countries. *OECD Economics Department Working Papers*, No. 501.
- Holcombe, R. G. (2012). Democracy and prosperity. U: Choi, Y. B. (ur.) (2012). *Institutional Economics and National Competitiveness* (str. 1-24). Routledge.
- ILOSTAT (2019). Public employment by sectors and sub-sectors of national accounts.
- Ivanković, Ž. (2017). The political economy of Crony capitalism: a case study of the collapse of the largest Croatian conglomerate. *Croatian Political Science Review*, 54(4): 40-60.
- Kanef, D. (2017). Making History, Making Politics: Socialist and Post-Socialist Elite Economies of Favour in Bulgaria and Ukraine. U: Henig, D. i Makovicky, N. (ur.) (2017). *Economies of Favour after Socialism* (str. 140-160). Oxford: Oxford University Press.
- Kasapović, M. (2011). Zašto je hrvatski izborni sustav dobar?. U: Barbić, J. (ur.) *Izbori zastupnika u Hrvatski sabor i referendum* (str. 17-31). Zagreb: HAZU.
- King, L. (2002). Postcommunist Divergence: A Comparative Analysis of the Transition to Capitalism in Poland and Russia. *Studies in Comparative International Development*, 37(3): 3-34. <http://dx.doi.org/10.1007/BF02686229>
- Kornai, J. (2000). What the Change of System From Socialism to Capitalism Does and Does Not Mean. *Journal of Economic Perspectives*, 14:1, str. 27-42. <http://dx.doi.org/10.1257/jep.14.1.27>
- Kotarski, K. i Petak, Z. (2019). Croatia's post-communist transition experience: The paradox of initial advantage turning into a middle-income trap. U: Petak,

- Z. i Kotarski, K. (ur.). *Policy-Making at the European Periphery: The Case of Croatia New Perspectives on South-East Europe* (str. 1–20). Cham: Palgrave Macmillan. doi:10.1007/978-3-319-73582-5.
- Kraft, E. (2001). Stabilizacija nije dovoljna. U: Meštrović, M. *Globalizacija i njene refleksije u Hrvatskoj* (str. 165-184). Zagreb: Ekonomski institut.
- Krueger, A. O. (1995). *Political Economy of Policy Reform in Developing Countries*. London: The MIT Press, Cambridge Massachusetts.
- Ledeneva, A. (1998). *Russia's Economy of Favours: Blat, Networking, and Informal Exchange*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ledeneva, A. (2008). *Blat and Guanxi: Informal practices in Russia and China. Comparative Studies in Society and History*, 50:1, str. 118-144.
- Ledeneva, A. (2013). *Can Russia Modernise? Sistema, Power Networks and Informal Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ledeneva, A. (2017). The Ambivalence of Favour: Paradoxes of Russia's Economy of Favours. U: Henig, D. i Makovicky, N. (ur.). *Economies of Favour after Socialism* (str. 21-49). Oxford: Oxford University Press.
- Ledeneva, A. (2018). Introduction: the informal view of the world – key challenges and main findings of the Global Informality Project. U: Ledeneva, A. (ur.). *The Global Encyclopaedia of Informality: Understanding Social and Cultural Complexity*. Volume 1. (str. 1-27). London: UCL Press.
- Michailova, S. i Worm, V. (2003). Personal networking in Russia and China: Blat and guanxi. *European Management Journal*, 21:4, str. 509-519.
- Mihályi P. i Szelényi, I. (2019). The Place of Rent-Seeking and Corruption in Varieties of Capitalism Models. U: Gerócs, T. i Szanyi, M. (ur.). *Market Liberalism and Economic Patriotism in the Capitalist World-System*. International Political Economy Series. Cham: Palgrave Macmillan.
- MMF (2004). Fostering structural reforms in industrial countries. *World Economic Outlook. Advancing Structural Reforms*, str. 103-146. [https://www.elibrary.imf.org/doc/IMF081/07991-9781589063372/07991-9781589063372/Other\\_formats/Source\\_PDF/07991-9781452718743.pdf](https://www.elibrary.imf.org/doc/IMF081/07991-9781589063372/07991-9781589063372/Other_formats/Source_PDF/07991-9781452718743.pdf). Pristupljeno 17. studenoga 2019.
- MMF (2008). Structural Reforms and Economic Performance in Advanced and Developing Countries. <https://www.imf.org/external/np/res/docs/2008/pdf/061008.pdf>. Pristupljeno 17. studenoga 2019.
- MMF (2019). World Economic Outlook Database 2019. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/02/weodata/index.aspx>. Pristupljeno 17. studenoga 2019.
- Navia, P. i Velasco, A. (2003). The Politics of Second-Generation Reforms. U: Kuczynski, P. i Williamson J. (ur.). *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*. Institute for International Economics. North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD (2008). Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide. *OECD Statistics Working Paper, STD/DOC (2005)3*.

- Olofsgård, A. (2003). *The Political Economy of Reform: Institutional Change as a Tool for Political Credibility*. 2005 World Development Report.
- Parlevliet, J., Savsek, S. i Tóth, M. (2018). The Impact of Structural Reforms: A Review of the Literature. U: de Haan, J. i Parlevliet, J. (ur.) *Structural Reforms*. Cham: Springer.
- Persson, T. i Tabellini, G. (2003). *Economic Effects of Constitutions*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Petak, Z. i Kotarski, K. (2019). Quo Vadis Croatia? The Interplay of Institutions, Interests and Ideas. U: Z. Petak i K. Kotarski (ur.). *Policy-Making at the European Periphery: The Case of Croatia New Perspectives on South-East Europe* (str.321-334). Cham: Palgrave Macmillan. doi:10.1007/978-3-319-73582-5
- Robinson, J. A. i Verdier, T. (2013). The Political Economy of Clientelism. *Scand. J. of Economics*, 115(2): 260–291. doi: 10.1111/j.1467-9442.2013.12010.x
- Rose-Ackerman, S. (1999). Bribes and gifts. U: A. Ben-Ner i L. Putterman (ur.). *Economics, Values, and Organization* (str. 296-328). New York, NY: Cambridge University Press.
- Skokic, V., Lynch, P. i Morrison, A. (2019). *Veza: An informal network of tourism entrepreneurs*. *Annals of Tourism Research*, 77: 26-37.  
<https://doi.org/10.1016/j.annals.2019.05.004>
- Svjetska banka (2017). *World Development Report. Governance and The Law*. Washington.
- Svjetska banka (2019). *Doing Business 2020*.  
<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32436/9781464814402.pdf>, pristupljeno 20. studenoga 2019.
- Šimić Banović, R. (2016). Is Culture an Underpinning or Undermining Factor in the Business Environment of the Transitional Countries?. U: Ateljević, J. i Trivić, J. (ur.). *Economic Development and Entrepreneurship in Transition Economies* (str.11-37). Cham: Springer.
- Šimić Banović, R. (2018). Uhljeb. U: Ledeneva, A. (ur.). *The global encyclopaedia of informality: Understanding social and cultural complexity* (Vol. 2, pp. 373-377). London: UCL Press.
- Šimić Banović, R. (2019). *Uhljeb – a post-socialist homo croaticus: a personification of the economy of favours in Croatia?*. *Post-Communist Economies*, 31:3, str. 279-300. DOI: 10.1080/14631377.2018.1537708
- Šimić Banović, R., Basarac Sertić, M. i Vučković, V. (2018). The Speed of Large-Scale Transformation of Political and Economic Institutions: Insights from (Post)Transitional European Union Countries. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 18(4): 555-583. <https://doi.org/10.31297/hkju.18.4.3>
- Širinić, D. (2019). Political Attention of Croatian Governments 1990–2015. U: Petak, Z. i Kotarski, K. (ur.). *Policy-Making at the European Periphery: the Case of Croatia*. (str.65-82). Cham: Palgrave Macmillan.
- The Economist (2011). *Corruption in Eastern Europe: From Bolshevism to back-handers*. 14. April 2011 <http://www.economist.com/node/18560605>

- The Heritage Foundation (2019). Index of Economic Freedom. <https://www.heritage.org/index/>. Pristupljeno 17. studenoga 2019.
- Trantidis, A. (2016). Clientelism and economic policy: hybrid characteristics of collective action in Greece. *Journal of European Public Policy*, 23:10, 1460-1480. DOI: 10.1080/13501763.2015.1088564
- Vidačak, I. i Kotarski, K. (2019). Interest Groups in the Policy-Making Process in Croatia. U: Petak, Z. i Kotarski, K. (ur.). *Policy-Making at the European Periphery: the Case of Croatia* (str.83-105). Cham: Palgrave Macmillan.
- Volintiru, C. (2013). How Public Spending is Fuelling Electoral Strategies in Romania? *Southeast Europe: Journal of Politics and Society*. (Südosteuropa. Zeitschrift für Politik und Gesellschaft), 02/2013, str. 268289. [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com)
- Vučković, V. i Šimić Banović, R. (u procesu). Who and What Hinders Reforms in Croatia: Political Economy Perspective. *Društvena istraživanja*, Thematic Issue Effects and mechanisms of clientelism.
- Williams, C. C. i Bezeredi, S. (2017). Evaluating the Use of Personal Connections to Bypass Formal Procedures: A Study of *Vrski* in Republic of Macedonia. *UTMS Journal of Economics*, 8:2, 169-182.
- Williamson, J. (ur.) (1994). *Political Economy of Policy Reform*. Washington, D.C. Institute for International Economics.
- World Economic Forum (2019). [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf)





*Velimir Šonje i Kristijan Kotarski*

## **DRŽAVNA I JAVNA PODUZEĆA KAO POLUGA KLIJENTELISTIČKOG MODELA UPRAVLJANJA DRŽAVOM**

### **1. Uvod**

U Hrvatskoj postoji mnogo državnih poduzeća od velike važnosti za nacionalno gospodarstvo. Međunarodne usporedbe su pokazale da se Hrvatska prema raširenosti državnih poduzeća može uspoređivati s mnogo većim državama u kojima prevladavaju državno-kapitalistički sustavi nedemokratskog (Kina) i demokratskog tipa (Francuska) (Šonje i Petrović, 2016). U javnosti je rašireno mišljenje kako su državna poduzeća neefikasna i gospodarska su osnova na kojoj parazitira klijentelistički politički sustav. To je sustav u kojem su političke stranke dijelom pretvorene u natjecatelje za raspoređivanje svojih članova i klijenata na radna mjesta u šire shvaćenom državnom sektoru koji obuhvaća državna poduzeća, i/ili općenito služe raspodjeljivanju narudžbi državnoga sektora prema mogućnostima ponude političkoga članstva i klijenata.

Ako je ova teza točna, društveni trošak funkcioniranja takva sustava bit će dvojak. Prvo, političke stranke neće ulagati u artikulaciju javnog interesa, razvoj dobrih politika, mjera, i profesionalnih kadrova za javno upravljanje, već će njihovi naponi biti usmjereni prema osvajanju, zadržavanju i raspodjeli političkoga „plijena“ sastavljenog od različitih oblika materijalne i nematerijalne državne imovine. Drugo, kadrovska selekcija koja se ne rukovodi ekonomskim kriterijima preusmjerit će ljude s upravljačkim talentima i znanjima iz državnog sektora u privatni,

što će dovesti do ekonomske neefikasnosti u državnome dijelu sustava. Stoga se pitanja ekonomske (ne)efikasnosti državnih poduzeća ne mogu razmatrati odvojeno od funkcioniranja političkog sustava. Ekonomska (ne)efikasnost izravan je proizvod funkcioniranja političkog sustava. Društveni troškovi bit će vjerojatno i veći u političkom nego u uže shvaćenom ekonomskom sustavu, jer će politički sustav zbog gubitka uglavnom ljudskih resursa izgubiti (ili neće uspjeti izgraditi) sposobnost za formulaciju i izvedbu dobrih politika.

Prema tome, razmjere sustava državnih poduzeća i/ili njihove neefikasnosti naivno je poimati kao ekonomske anomalije koje su plod lošeg upravljanja, male veličine tržišta, ili kakva trećeg uže shvaćenog ekonomskog objašnjenja. Razmjeri i neefikasnost sustava državnih poduzeća proizvod su (nerazvijene) demokracije. No i tako neefikasan sustav može imati široku potporu i sukladno tome demokratsko utemeljenje, što promjenu takva modela čini iznimno teškom.

U nastavku prvo objašnjavamo koncept potpore javnosti razgranatom sustavu državnih poduzeća, zatim raspravljamo o ekonomskim obilježjima toga sustava, i na kraju analiziramo mogućnosti njegove promjene.

## **2. Državna poduzeća na razmeđi javnog interesa i klijentelizma: problem javne potpore**

Državna poduzeća diljem svijeta bitan su motor ekonomskog rasta te instrument za ostvarenje drugih društvenih ne-financijskih ciljeva.<sup>1</sup> Ona imaju ekonomska (i politička) opravdanja u djelatnostima u kojima

---

<sup>1</sup> Vlade diljem svijeta navode određene ne-financijske ciljeve koji bi trebali kompenzirati činjenicu da su državna poduzeća u pravilu manje profitabilna, efikasna i produktivna od privatnih poduzeća. Niz vlada navodi sljedeće ne-financijske ciljeve koje ostvaruju instrumentom vlasništva nad državnim poduzećima: 1) Opskrba specifičnim javnim dobrima i uslugama; 2) Podupiranje nacionalnih ekonomskih i strateških ciljeva; 3) Poslovne operacije u sektorima koje karakterizira situacija prirodnog monopola, u kojima je monopol najefikasniji i najracionalniji način organizacije proizvodnje sektora; 4) Nacionalno vlasništvo na poduzećima s ciljem zaštite nacionalne sigurnosti; 5) Podupiranje socijalnih ciljeva poput socijalne inkluzije ruralnih i strukturno zaostalih dijelova države; 6) Ispravljanje tržišnih podbačaja u kojima tržište ne jamči stabilnu i efikasnu opskrbu dobara i usluga.

ne može doći do natjecanja privatnih natjecatelja, važna su pri pojavi takozvanih eksternalija i u slučajevima kada regulacija privatnog tržišta ne može osigurati javni interes. Naposljetku, državna poduzeća mogu biti važna za izvedbu javnih investicija koje privatni sektor ne može izvesti zbog prekratkog vremenskog horizonta ili percepcije rizika.

S druge strane, državna poduzeća također su „zlatne guske“ za vladajuće stranke s obzirom na veličinu resursa koje posjeduju. U institucionalno slabije razvijenim državama poput Hrvatske, potonja konstatacija više je pravilo nego izuzetak. Stoga se razmjeri i načini funkcioniranja sektora državnih poduzeća razlikuju među zemljama, a najvažnija razlika leži u tome koliko je u strukturiranju sektora važnu ulogu odigrala ekonomska logika, a koliko politička logika – logika „zlatne guske“.

Tri su ključna tipa resursa koji u modelu „zlatne guske“ klijentelistički ustrojena politička stranka želi kontrolirati posredstvom državnih poduzeća: radna mjesta, osobito ona upravljачka, dodjelu javnih ugovora – narudžbi, i tok novca koji se može kanalizirati na ne-esencijalne namjene kao što su donacije, sponzorstva i sudjelovanje u projektima koji nemaju ekonomsku važnost za poduzeće, kao što je financiranje izbornih kampanja politički bliskih osoba i stranaka. S obzirom na razgranatost državnih poduzeća u novim članicama EU-a, te nižu razinu kontrole i transparentnosti u odnosu na starije članice EU-a i njihovu raspršenost na više razina vlasti (lokalna, regionalna i nacionalna), državna poduzeća često postaju lakim metama za koruptivne afere i klijentelizam definiran kroz tri spomenuta instrumenta kontrole nad državnom imovinom. Niz je primjera za to u državama poput Rumunjske, Bugarske i Hrvatske, ali u zadnje vrijeme i Češke (Volintiru i dr., 2018).

Europska komisija u sklopu svojih specifičnih preporuka državama članicama potiče i zagovara reformu državnih poduzeća s ciljem ubrzavanja tržišne liberalizacije i povećanja konkurentnosti cjelokupne ekonomije. To je 1990-ih godina bio dominantan pristup na tragu ideja ekonomskog liberalizma. Međutim, kako je prijelomna 1989. godina ostajala dalje u prošlosti, obnovljena je tendencija oslanjanja na nacionalističke i druge neliberalne ideje kroz koje se diskrecijska

kontrola države (tj. vlade, odnosno stranaka na vlasti) nad državnim poduzećima ponovo počela predstavljati kao javni interes.

Taj se interes predstavlja u kontekstu pozitivnih vrednota kao što su razvoj, sigurnost, zaštita od stranih interesa ili kolebanja svjetskog tržišta i sl. Moguće negativne strane državnog vlasništva i eventualne nečasne namjere kao što su nepotizam, korupcija ili stranačko financiranje ne spominju se javno, ili se smatraju prihvatljivom cijenom koju prema poznatoj krilatici Vuka Vukovića „krade ali nama daje“ treba platiti, ako se želi doći do koristi koju pruža nadzor nad imovinom u državnim poduzećima.

Ova zamjena liberalnog pristupa poslovanju državnih poduzeća različitim narativima nakon devedesetih godina dijelom se može objasniti dvjema frustracijama koje su izbile u vrijeme privatizacije devedesetih: (1) Otvaranje prema svjetskom tržištu dovelo je do promjene relativnih cijena što je mnoge stare i velike socijalističke pogone učinilo neprofitabilnima, te su neophodna restrukturiranja (koja su u pravilu uključivala i privatizacije) doživljena kao nevolje u kojima su mnogi ostali bez posla; „stara vremena“ počela su se gledati s nostalgijom; (2) U nepotističkim privatizacijama u posjed poduzeća stupali su klijenti vladajućih, a ne najsposobniji ili oni koji su bili spremni najviše platiti, što je također najčešće završavalo nevoljama i podgrijavalo nostalgičan pogled na prošlost. Sjećanja na loše strane prošlosti počela su blijediti. S druge strane, u državnim poduzećima „rezova“ i stečajeva nije bilo, i dio ljudi počeo je (ili nastavio) poimati državno vlasništvo kao svojevrsno osiguranje – zaštitu od promjena i kanal za demokratski pritisak odozdo radi očuvanja radnog mjesta, odnosno *statusa quo*.

Stoga, upitno je promatrati razgranat i neefikasan sustav državnih poduzeća u nekim zemljama poput Hrvatske kao „anomaliju“, „neefikasnost“, nešto što narušava hipotetički društveni ugovor, ili u širem smislu nešto što je proizvod uske korumpirane (političke) elite koja, uz pomoć institucija koje su Acemoglu i Robinson (2012) nazvali ekstraktivnima, prisvaja za sebe javnu imovinu suprotno „interesu naroda“, tj. javnom interesu. U značajnoj mjeri (koju je teško precizno kvantificirati) sustav je točnije opisati drugim pojmom koji su

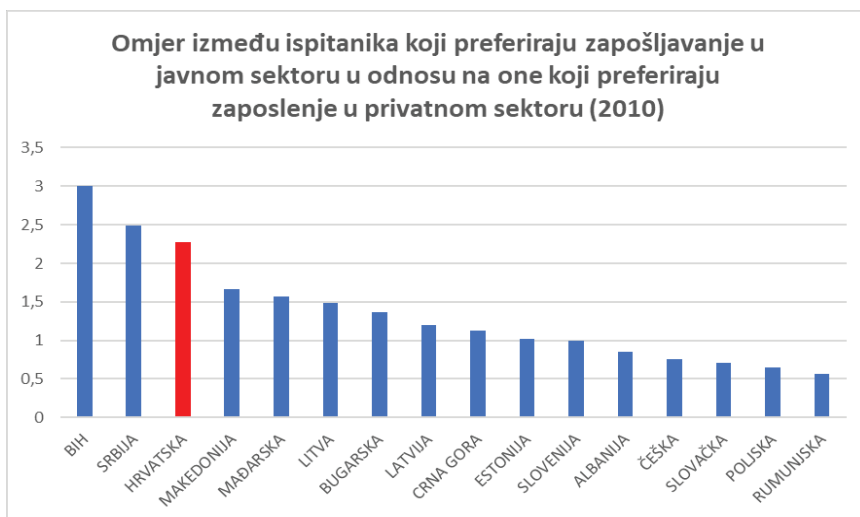
uveli spomenuti autori, a koji je suprotan ekstrakciji; riječ je o pojmu inkluzivnih institucija koji se u opisanom kontekstu čini primjereniji. Naime, osim svojevrsne police osiguranja od gubitka radnog mjesta ili smanjenja plaće, razgranat sustav državnih poduzeća razmjerno širokim slojevima ljudi omogućuje natjecanje za resurse u javnom sektoru kroz političke stranke i/ili osobne veze s njihovim članovima, osobito onima u vrhu hijerarhija.

U određenoj mjeri, moglo bi se govoriti o dugom povijesnom kontinuitetu takva društvenog modela. Namjerno ili slučajno, do danas je zaboravljen stupanj inkluzivnosti jugoslavenskoga političkog modela. Naime, Savez komunista Hrvatske je 1981. imao 348.000 članova, što je tada bilo 13% stanovništva Hrvatske u dobi od 20 do 64 godina. Dodaju li se tome članovi obitelji, rodbina i osobne mreže u kojima ljudi imaju sklonost trgovati utjecajem i uslugama, prostor natjecanja za resurse koje je kontrolirala država odnosno partija (što je u ono vrijeme uključivalo i tzv. društvene stanove kojih je u Hrvatskoj raspodijeljeno oko 350.000) bio je prilično širok. Opisani faktori objašnjavaju raširenu preferenciju političke alokacije pred tržišnom u Hrvatskoj. Ipak, ne treba zanemariti da takav tip političke ekonomije dugoročno dovodi do rasta troškova inputa proizvodnje za veliku većinu poduzetnika kojima ponestaje sredstava za povećanje produktivnosti i posljedične konkurentnosti. Time država gubi na gospodarskoj dinamici, izostaje disperzija ekonomskih resursa koja pak smanjuje kapacitete političkih izazivača postojećim interesnim skupinama (među kojima prednjače akteri povezani sa sektorom državnih poduzeća). Time se čuva koje *status quo*, te imamo začarani krug.

U društvima prožetima klijentelizmom korištenje političkih veza i mogućnost manipulacije državnim institucijama predstavljaju lakši put prema osobnoj sigurnosti i bogatstvu, u usporedbi s poduzetništvom i obrazovanjem (Fukuyama, 2014). O tome svjedoče zadnji dostupni EBRD-ovi podaci za 2010. godinu, koji pokazuju stanje preferencija prema poželjnom obliku zapošljavanja. Ispitanicima je bio ponuđen odabir preferirane kategorije zapošljavanja (samozaposlen, mala privatna kompanija, velika privatna kompanija, državno poduzeće i vlada). Izračun omjera onih koji su odabrali privatni sektor u odnosu

na javni sektor pokazuje koliko je u hrvatskom kontekstu relevantna prethodno navedena konstatacija o strategijama ekonomske sigurnosti koje su orijentirane na državu. Ispred Hrvatske se prema preferenciji zaposlenja u javnom sektoru nalaze samo Bosna i Hercegovina i Srbija (Slika 1). Vjerojatno nije slučajno da su zemlje s lijeve strane slike bile dijelovi bivše SFRJ, dok se zemlje Varšavskoga pakta (i Rumunjska), koje su prošle kroz rigidniji, okupacijski (ne i Rumunjska) i po definiciji ekstraktivniji model socijalizma, nalaze u desnom dijelu slike, gdje su odmak od državnoga zapošljavanja i preferencije prema privatnom sektoru izraženije. Međutim, položaj Slovenije – jedine zemlje bivše SFRJ koja nije imala rat – pokazuje da se opisani stav formira relativno, što znači da zavisi od odnosa između problema koji su nastupili nakon 1990. i naslijeđa ranijega razdoblja. U Sloveniji su problemi nakon 1990. bili neusporedivo manji nego u drugim zemljama nastalima raspadom SFRJ, te je i naslijeđe imalo manju ulogu.

*Slika 1.*

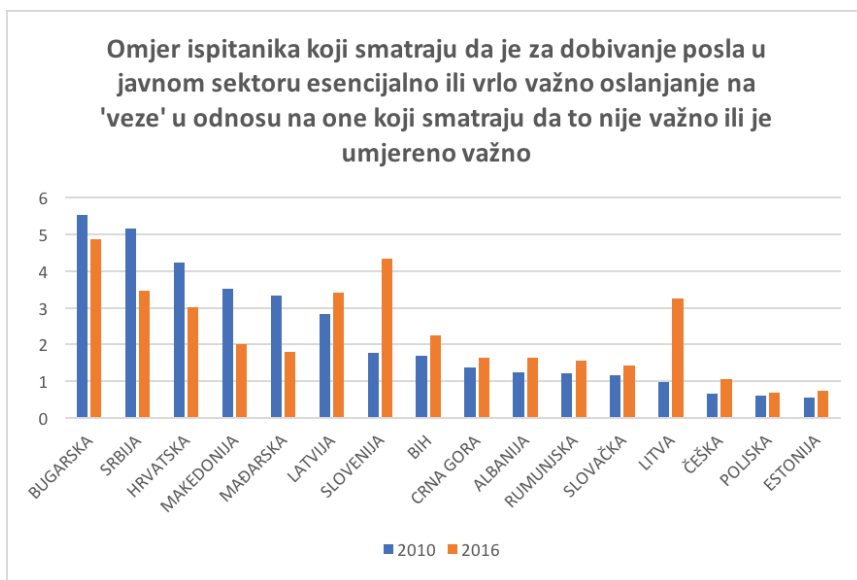


Izvor: Kotarski (2018).

Izražena preferencija prema zapošljavanju u javnom sektoru u odnosu na privatni sektor ne bi bila toliko problematična kada bi javni

sektor posjedovao atribute efikasnosti, te kada bi kanali regrutiranja u javni sektor bili percipirani kao poštenu i bazirani na meritokratskim načelima. Ipak, EBRD-ove ankete iz 2010. i 2016. godine pokazuju da je Hrvatska pozicionirana u gornjem dijelu ljestvice prema omjeru ispitanika koji smatraju da je za zapošljavanje u javnom sektoru esencijalno ili vrlo važno imati 'vezu' u odnosu na one koji smatraju da to uopće nije važno ili je samo djelomično važno (Slika 2). Godine 2010. Hrvatska je zauzimala vrlo visoko treće mjesto, da bi 2016. ipak došlo do blagog napretka u apsolutnom i relativnom smislu. Naime, u istom razdoblju došlo je do pogoršanja pokazatelja za Sloveniju, Latviju i Litvu, pa je Hrvatska pala na šesto mjesto. Ipak, uočite da je omjer i dalje veoma visokih 3.<sup>2</sup>

Slika 2.



Izvor: Kotarski (2018).

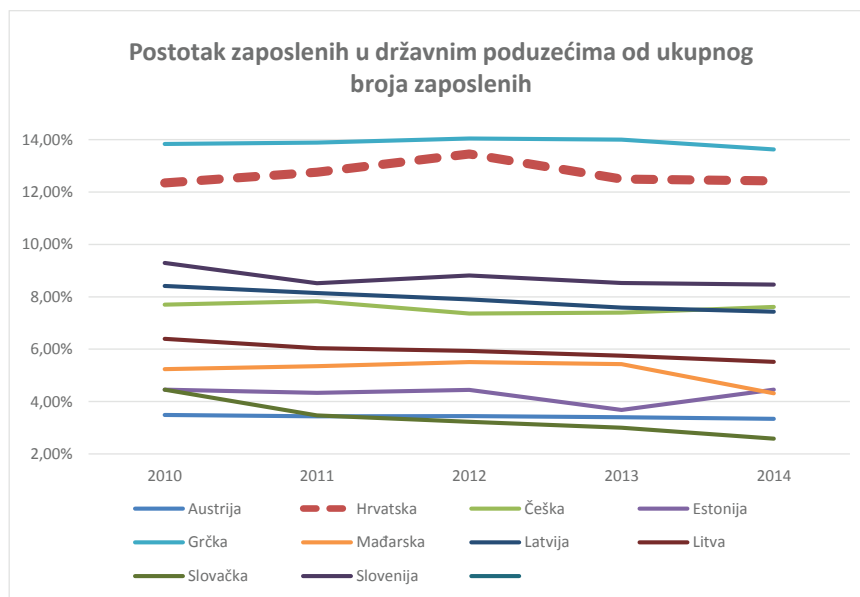
<sup>2</sup> Kada se govori o važnosti 'veza' za zapošljavanje u privatnom sektoru, prema spomenutom omjeru Hrvatska je 2010. bila na petome mjestu, da bi 2016. ostvarila napredak i nalazila se na devetome mjestu.

Zanimljivo je da snažna preferencija prema državnome postoji iako je percepcija o nepotizmu-klijentelizmu u tom sektoru vrlo raširena. Stoga ima smisla govoriti o državnim poduzećima kao potencijalnom žarištu klijentelizma u Hrvatskoj, uz napomenu kako je riječ o svojevrsnom „inkluzivnom klijentelizmu“ koji je prihvaćen i otvoren svima koji se kroz stranačke kanale mogu uključiti u otvoreno (političko) natjecanje za tri ključna javna resursa povezana s državnim poduzećima (radna mjesta, narudžbe i novčani tok), a to je – kao i u SFRJ tipu komunizma – relativno širok krug ljudi koji podupiru model.

Govoreći o državnim poduzećima kao potencijalnom žarištu klijentelizma u Hrvatskoj, analiza raspoloživih podataka upozorava na nekoliko problematičnih elemenata. Udio zaposlenih u državnim poduzećima u ukupnom broju zaposlenih pri samom je vrhu u EU, te se dotični postotak za Hrvatsku kreće oko 12,5% u razdoblju za koje su dostupni komparabilni podaci (2010–2014). Zanimljivo, jedina članica EU-a s većim postotkom zaposlenih u državnim poduzećima u usporedbi s Hrvatskom je Grčka (*Slika 3*), čiji se javni sustav urušio u krizi 2009–2015. Ovakva koncentracija velikog broja birača u državnim poduzećima zasigurno ima inhibirajuće djelovanje na pokušaj reformskih zahvata u smjeru profesionalizacije i podizanja razine efikasnosti državnih poduzeća, dok s druge strane potvrđuje tezu o širokoj bazi koja podržava ovakav sustav smatrajući ga, jednim dijelom, kao policu osiguranja od tržišnih kriterija i kolebanja.



Slika 3.



Izvor: Kotarski (2018).

Prisutnost klijentelističkih praksi moguće je indirektno iščitati iz kretanja nominalnih plaća zaposlenih u dotičnim poduzećima i njihova stavljanja u vezu s razinom učinkovitosti. Naime, u desetljeću između 2004. i 2014. veća razina nominalnih plaća u državnim poduzećima išla je ruku pod ruku s obilatim razinom subvencioniranja trgovačkih društava u javnom sektoru.<sup>3</sup> Niska razina efikasnosti i dohodovna premija na zaposlenje u državnim poduzećima može se objasniti političkim motivima vladajućih. Državna poduzeća u Hrvatskoj čine iznimno moćnu okosnicu ukupne ekonomske aktivnosti u smislu prihoda, imovine, rashoda i broja radnih mjesta. Njihova reforma, a privatizacija da se i ne spominje, ne jamči političke bodove, pogotovo kada se homogene interesne skupine – u pravilu zaposleni – uspiju nametnuti kao veto-igrači (npr. monetizacija autocesta).

<sup>3</sup> Ekonomski institut Zagreb (2014). 'Analiza plaća u javnom i privatnom sektoru'. <http://www.eizg.hr/hr-HR/Analiza-placa-u-javnom-i-privatnom-sektoru-u-Hrvatskoj-1353.aspx> (pristupljeno 20. kolovoza 2017).

Visoku ovisnost cjelokupne ekonomske strukture o velikim državnim poduzećima dodatno ilustrira Deloitteova ljestvica 500 najvećih poduzeća u Srednjoj i Istočnoj Europi (Deloitte, 2016). Od 13 hrvatskih predstavnika četiri su državna poduzeća (HEP, HEP-Operator, INA, Zagrebački holding). Takvo stanje svrstava Hrvatsku na prvo mjesto po udjelu državnih poduzeća u ukupnom broju velikih nacionalnih poduzeća zastupljenih na Deloitteovoj ljestvici (Slika 4).

Slika 4.



Izvor: (Deloitte, 2018).

U prilog ovome zaključku govori i činjenica da je prema nekonolidiranim financijskim izvješćima (bez sastavnica bivšega koncerna Agrokor) za 2018. godinu, 1064 poduzeća u državnom vlasništvu zapošljavalo 10,9% (oko 102.000) od ukupnog broja zaposlenih u poduzećima, ostvarivalo 8,2% ukupnog prihoda i 2,3% prihoda na stranim tržištima, uz angažman čak 41% od ukupnoga kapitala i rezervi uloženi u hrvatska poduzeća.

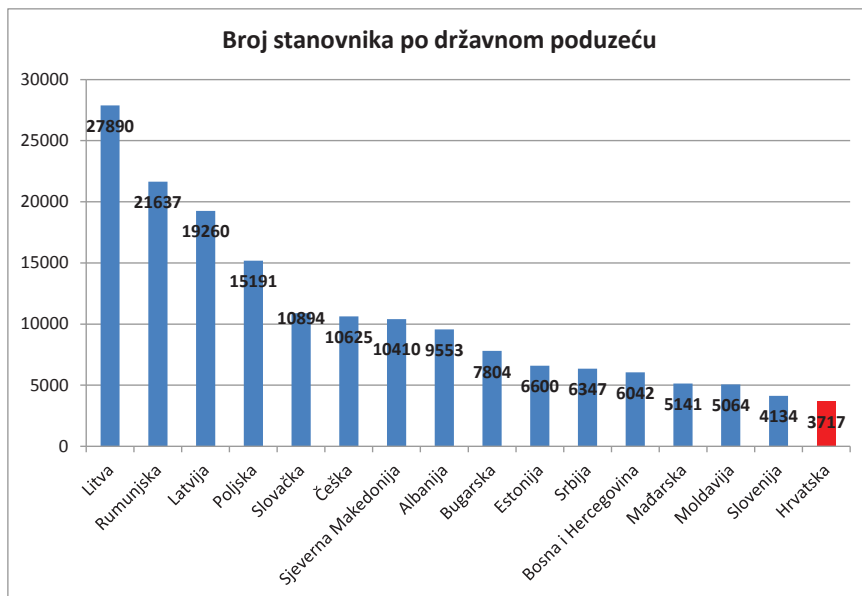
### **3. Ekonomska cijena glomaznog sektora državnih poduzeća**

Već se iz prikazanih brojki može naslutiti problem: riječ je o izrazito kapitalno intenzivnom i na domaće tržište orijentiranom sustavu, s osjetno većim udjelom u broju zaposlenih nego u prihodu. Međutim, analiza (ne)efikasnosti poduzeća zahtijeva sofisticiranije alate. Spomenute brojke mogu se smatrati indicijama jer poduzeća čiji je kapital pretočen u kritičnu fizičku infrastrukturu (željeznice, ceste), a čiji cilj (opravdano) nije maksimizirati dobit, mogu imati iskrivljene financijske parametre, a da to nije suprotno javnom interesu.

Međutim, postoji pet argumenata koje iznosimo u nastavku, a koji predstavljaju čvršće utemeljenje za stav o ekonomskoj neefikasnosti sektora državnih poduzeća u Hrvatskoj. Prvo, hrvatski portfelj državnih poduzeća iznimno je fragmentiran te su takva poduzeća prisutna u brojnim sektorima u kojima se očekuje njihova zastupljenost, ali i u onima u kojima to nije slučaj. Npr. realno je očekivati njihovu zastupljenost u sektoru prirodnih monopola, ali je iznenađujuće njihovo postojanje u sektoru maloprodaje, građevine i hotela. Ovakvo stanje reflektira naslijeđe „pretvorbe i privatizacije“ te potpuni izostanak koherentne strategije na temelju koje bi se mogao donijeti jasan zaključak zbog čega se država odlučila biti ili ostati vlasnikom određenog poduzeća, te kako instrumentom vlasništva planira ostvariti zadane ciljeve javne politike kao i održivo financijsko poslovanje.

Drugo, u zadnjih devet godina broj državnih poduzeća kontinuirano raste (Bajo i dr., 2019). Izračun autora pokazuje da Hrvatska ima najmanji broj stanovnika na jedno državno poduzeće među usporedivim zemljama (*Slika 5*). Ovaj indikator plastično ilustrira problem koji postoji na relaciji nalogodavac (javnost, porezni obveznici) i agent (politička nomenklatura i politički imenovani direktori državnih poduzeća).

Slika 5.



Izvor: IMF (2019) i World Development Indicators (izračun autora).

Treće, analiza proizvodnih funkcija poduzeća pokazala je da je ukupna faktorska produktivnost državnih poduzeća smanjena za 40% u razdoblju od 2006. do 2015. godine. Nasuprot tome, ukupna faktorska produktivnost (TFP) privatnih poduzeća smanjila se oko 20%, dok je cjelokupna ekonomija doživjela smanjenje TFP-a za 15% (IMF European Department, 2019).

Četvrto, nedavni izvještaj EBRD-a ukazuje na podatak da je stopa povrata na imovinu (RoA) iznimno niska u usporedbi s prosjekom država Višegradske skupine. Ukoliko je u Hrvatskoj RoA državnih poduzeća u razdoblju 2012–2014. iznosio 0,7%, u slučaju potonje četiri države RoA je bio četiri puta veći (Tabak i Zildović, 2018). Pri tome, udio subvencija isplaćenih iz državnog proračuna kao postotak BDP-a u razdoblju 2006–2015. gotovo je dvostruko veći od kumulativa uplata državnih poduzeća u državni proračun. Osim toga, izdvajanja za subvencije državnim poduzećima u postotku BDP-a bila su gotovo dva

puta veća od usporedivog podatka za prosjek EU-28 (2–2,5% naspram 1–1,3% BDP-a) (*ibid.*).

Peto, Šonje (2019) je u nedavnoj analizi ukazao da su poduzeća u 100%-tnom vlasništvu države generalno neefikasna (proizvode manje u odnosu na očekivanu razinu proizvodnje, imajući u vidu količinu utrošenih inputa), čak i kada se iz uzorka isključe sektor električne energije, željeznica, ceste i autoceste. Dotična poduzeća imaju znatno manji udio u ukupnim prihodima 949 najvećih ne-financijskih poduzeća bez prirodnih monopola za 2016. godinu (13,7%), u odnosu na udio u broju zaposlenih (22%) i udio u ukupnom vlasničkom kapitalu (50%). Isti zaključak vrijedi ako se uzmu u obzir poduzeća u mješovitom vlasništvu, ali su neefikasnosti manje u usporedbi s poduzećima koja su u 100%-tnom vlasništvu države. Tijekom 2016. godine, koja je bila godina ekonomskog oporavka i u kojoj je BDP rastao po stopi od 3,2%, samo su privatna poduzeća uspjela povećati prihode po stopi od 5,4%, dok su sva državna poduzeća zabilježila pad prihoda, što je predstavljalo značajnu kočnicu ukupnom rastu.

Općenito, državna poduzeća generiraju znatno manje prihoda po zaposleniku od poduzeća u privatnom sektoru i masa plaća čini znatno veći postotak operativnih prihoda u odnosu na privatni sektor. Ti podaci odnose se na razdoblje 2014–2016. i preuzeti su iz studije MMF-a pod nazivom *Reassessing the Role of State-Owned Enterprises in Central, Eastern, and Southeastern Europe*: u svim državama Srednje i Istočne Europe osim Estonije manje od 50% državnih poduzeća ostvaruje prihod po zaposleniku koji je veći od medijana privatnih poduzeća (IMF European Department, 2019). U Hrvatskoj tek oko 30% državnih poduzeća ostvaruje prihod po zaposleniku koji je veći od medijana u privatnom sektoru i to ju svrstava na 8. mjesto ljestvice (*ibid.*). U svim državama Srednje i Istočne Europe udio mase plaća u operativnim troškovima znatno je veći u državnim poduzećima u odnosu na privatna poduzeća. U više od pola država u regiji barem 70% državnih poduzeća nalaze se prema spomenutom indikatoru iznad medijanske vrijednosti za privatni sektor (*ibid.*).<sup>4</sup> Ovaj nalaz u skladu je s nalazi-

---

<sup>4</sup> Slovenija, Mađarska i Estonija nalaze se ispod dotičnog postotka.

ma drugih studija koje pokazuju kako je prosječna nominalna plaća zaposlenika državnih poduzeća također veća od plaće zaposlenih u privatnom sektoru u svim promatranim državama.

Ipak, dotična premija značajno varira između država kao i između sektora u kojima su zastupljena državna poduzeća. Godine 2016. najveća premija od 80% zabilježena je u Rumunjskoj, a najniža u Mađarskoj od 10%. Hrvatska se nalazi na petom od ukupno šesnaest mjesta s premijom od čak 30% (*ibid.*). Premda ove razlike ne uzimaju u obzir razinu obrazovanja i posjedovanje drugih vještina između državnih i privatnih poduzeća, teško je povjerovati da se set traženih vještina toliko razlikuje u oba sektora. Sve to dovodi do niže profitabilnosti državnih poduzeća mjereno stopom povrata na vlasnički kapital. U toj komparaciji hrvatska državna poduzeća ne stoje toliko loše i njih 40% ima veću profitabilnost u odnosu na vrijednost medijana u privatnom sektoru te ih to svrstava na šesto mjesto u regiji od ukupno 16 uspoređivanih država (*ibid.*). Ipak, ove rezultate treba uzeti sa „zrnom soli“.

Državna poduzeća u Hrvatskoj nakon onih u BiH posjeduju drugi (!) najveći udio vlastite imovine u BDP-u (gotovo 90%) te bi upravo smanjenje dotičnog udjela putem privatizacije u značajnoj mjeri dinamiziralo postojeću ekonomsku strukturu. Isto vrijedi i za mobilizaciju skrivenih potencijala putem profesionalizacije menadžmenta i depolitizacije imenovanja članova uprava i nadzornih odbora. Osim toga, osnivanje fonda državnog bogatstva po uzoru na Švedsku, Finsku i Austriju omogućilo bi oslobađanje menadžmenta državnih poduzeća operativnoga političkog utjecaja i logike političko-poslovnog ciklusa (vlasti i dalje mogu određivati i nadzirati realizaciju strateških ciljeva sukladno javnom interesu), baš kao što je slučaj s nezavisnim središnjim bankama. Upravo takav aranžman povezuje komercijalne interese i dugoročno očuvanje imovine. ÖIAG (Österreichische Industrieholding AG) u Austriji ili Solidium u Finskoj odlični su primjeri iz neposrednog europskog okružja, dok singapurski Temasek ima nevjerojatnu stopu povrata na imovinu od čak 15% u zadnjih 35 godina (Detter i Fölster, 2015).

#### **4. Postoje li katalizatori reforme sustava državnih poduzeća?**

Upravljanje državnom imovinom u Hrvatskoj moglo bi se ukratko okarakterizirati kao proces „besciljnog lutanja“, u kojem su većinom „najdeblji kraj“ izvukli upravo oni koji su pravi vlasnici te imovine i oni koji bi od nje trebali imati najveće koristi, a to su građani, iako ne treba podcijeniti širinu (uključenost) populacije koja se vješto služi zaklonom od tržišta pod kišobranom razgranatog sustava državnih poduzeća. Postavlja se pitanje kako pronaći onu finu granicu koja od- vaja ekonomski opravdane uloge državnih poduzeća (npr. proizvodnje i ulaganja bitnih za razvoj koje privatni natjecatelji nikada ne bi poduzeli, kontrola prirodnih monopola) od politički uvjetovanih (i ekonomski neopravdanih) uloga, granicu bez čije se vidljivosti sustav državnih poduzeća pretvara u gospodarsku rak-ranu koja unosi poremećaje u funkcioniranje tržišta i proces rasta i razvoja.

Rješenja koja su primjenjivana od hrvatskog osamostaljenja do danas nisu počivala na jasnoj viziji kako državnu imovinu učiniti resursom za političku i ekonomsku stabilnost i rast. Primjena različitih „ambicioznih“ zakona ostala je neispunjena u praksi, a tijela koja su dosad bila zadužena za javno upravljanje svode se na trome i neefikasne državne institucije. Istraživanje Tirene Leinert Novosel (2017) pokazuje kako hrvatska državna poduzeća ne zadovoljavaju niti elementarne kriterije transparentnosti koji su pred njih postavljeni.<sup>5</sup> Umjesto toga, nedavno su kvartalni financijski izvještaji dijela državnih poduzeća proglašeni

---

<sup>5</sup> Većina trgovačkih društava u kojima RH ima većinsko vlasništvo ima internetske stranice, iako sva nemaju opciju stranice na engleskom jeziku. Transparentna su po pitanju financijskih izvještaja i informacija o naknadama i primanjima, ali često imaju neažurirane podatke. Najčešće imaju evidentiranu upravljačku strukturu, rjeđe i vlasničku. Međutim, nerijetko nedostaju životopisi članova uprave i nadzornih odbora. Ono što je zabrinjavajuće jest činjenica da državna poduzeća nemaju uopće ili imaju vrlo slabo evidentirane informacije važne za vlasnike dionica ili udjela, te informacije važne za privlačenje investicija i ulaganja u vrijednosne papire. Također, ne evidentiraju se promjene glede vlasništva nad dionicama ili udjelima. To bi značilo da su hrvatska trgovačka društva relativno zatvorena za nove investicije, što je zasigurno, uz nedostatak transparentnosti, jedan od ozbiljnijih razloga njihove neefikasnosti. Isto tako, analizirajući posjedovanje internetskih stranica na stranim jezicima, može se zaključiti da su hrvatska poduzeća usmjerena poslovanju samo na tržištima na kojima već posluju, te da su relativno zatvorena za nova (Leinert Novosel, 2017).

– poslovnom tajnom! Upravo takav splet okolnosti ukorijenjen u lošu političku ekonomiju otežava postizanje ekonomske konvergencije. Depolitizacija, privatizacija i profesionalizacija menadžmenta državnih poduzeća nisu riječi koje se rado čuju u većem dijelu političke i šire javnosti zbog potpore nepotističkom sustavu čije smo funkcioniranje ovdje detaljno objasnili.

Ako je aktualni sustav iskaz svojevrsne (vrlo loše) demokratske ravnoteže, jedini način promjene sustava promjena je same demokratske ravnoteže. Mogućnosti njezine promjene ovise o okolnostima. Pokazali smo kako je aktualna ravnoteža nastala zbog toga što je snaga šokova devedesetih bila toliko snažna da su napor i rizik tržišnog prilagođavanja stvorili potražnju za zaklonom u kojemu je, pod političkim pritiskom, stvoren veliki segment gospodarstva s višim plaćama, rigidnijom radnom regulativom i praksom, i općenito boljim odnosom primanja u odnosu na napore i rizike rada u državnom sektoru naspram privatnom. Relativni poticaji će se promijeniti kada se promijeni omjer nagrada spram napora i rizika u sektoru privatnih poduzeća na način da omjer postane atraktivniji od onoga u sektoru državnih poduzeća. Kada će se to desiti, i može li se uopće desiti, političko je koliko i ekonomsko pitanje.<sup>6</sup> Političko pitanje je u onoj mjeri u kojoj će se privatni sektor uspijevati izboriti za rasterećenja koja otvaraju mogućnosti za rast plaća i u onoj mjeri u kojoj će vlasti uspijevati spriječiti „meka budžetska ograničenja“ (subvencije, pristup kreditima pod povoljnijim uvjetima i sl.) koja će omogućiti *status quo* funkcioniranja državnih poduzeća prema aktualnom modelu. Ekonomsko pitanje je u onoj mjeri u kojoj će privatna poduzeća, u danim okolnostima, uspijevati autonomno povećavati produktivnost i zarade radnika. U ovom trenutku nitko ne može znati kako će se ti odnosi mijenjati i je li preokret uopće moguć.

---

<sup>6</sup> Američki politolog Mancur Olson (1982) davno je napisao da su npr. Njemačka i Japan nakon Drugoga svjetskog rata daleko brže rasli od Velike Britanije i Francuske jer je u prvoj grupaciji država tijekom rata došlo do daleko većeg nestanka predratnih interesnih grupacija. U izostanku takvih egzogenih šokova vrijeme će pokazati mogu li antireformski nastrojene interesne skupine u Hrvatskoj, umočene u postojeći klijentelistički sustav, biti nadglasane od strane drugih interesnih skupina, što bi trebalo stvoriti povoljnu polit-ekonomsku ravnotežu za etabliranje impersonalnih, odgovornih i transparentnih institucija; institucija koje ne koriste samo pojedincima, već i cjelokupnome društvu.



## Literatura

- Acemoglu, D. i James Robinson (2012). *Why Nations Fail. The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. London: Profile Books.
- Bajo, A., Primorac, M. i Zuber, L. (2018). Financial performance of state-owned enterprises. *Fiscus: Institute of Public Finance*, doi: 10.3326 / efiscus.2018.5.
- Deloitte (2016). 'Central Europe Top 500: An Era of Digital Transformation'. <https://www2.deloitte.com/global/en/pages/about-deloitte/articles/central-europe-top500.html> (pristupljeno 25. srpnja 2017).
- Detter, D. i Fölster, S. (2015). *The Public Wealth of Nations: How Management of Public Assets Can Boost or Bust Economic Growth*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Fukuyama, F. (2014). *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- IMF European Department (2019). *Reassessing the Role of State-Owned Enterprises in Central, Eastern, and Southeastern Europe*. <https://www.imf.org/en/Publications/Departmental-Papers-Policy-Papers/Issues/2019/06/17/Reassessing-the-Role-of-State-Owned-Enterprises-in-Central-Eastern-and-Southeastern-Europe-46859> (pristupljeno 21. studenoga 2019).
- Kotarski, K. (2018). Hrvatska u raljama klijentelizma. *Ekonomski Lab*. <https://arhivanalitika.hr/blog/hrvatska-u-raljama-klijentelizma/> (pristupljeno 22. studenoga 2019).
- Leinert Novosel, T. (2017). Pandorina kutija netransparentnih državnih poduzeća. *Ekonomski Lab*. <https://arhivanalitika.hr/blog/pandorina-kutija-netransparentnih-drzavnih-poduzeca/> (pristupljeno 21. studenoga 2019).
- Olson, M. (1982). *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. New Haven: Yale University Press.
- Šonje, V. (2018). The Competitiveness of the Croatian Economy: A Comparison of Private and Public Sector Enterprises. U: Petak, Z. i Kotarski, K. (ur.). *Policy-Making at the European Periphery: the Case of Croatia* (str. 207-226). Cham: Palgrave Macmillan.
- Šonje, V. i Petrović, S. (2016). Is Privatization of State-Owned Companies a Necessary Requirement for Their Successful Performance in Croatia?. *Privredna kretanja i ekonomska politika*, Vol. 25, No. 1 (138): 37-88.
- Tabak, P. i Zildović, E. (2018). *Croatia: Background study on state-owned enterprises. Economic and financial performance of SOEs: Significant room for efficiency gains*. European Bank for Reconstruction and Development. London: United Kingdom.
- Vidačak, I. i Kotarski, K. (2018). Interest Groups in the Policy-Making Process in Croatia. U: Petak, Z. i Kotarski, K. (ur.). *Policy-Making at the European Periphery: the Case of Croatia* (str. 83-105). Cham: Palgrave Macmillan.

Volintiru, C., Toma, B. i Damian, A. (2018). How the political capture of state owned enterprises is damaging democracy in Central and Eastern Europe. *EUROPP European Politics and Policy*. <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2018/03/05/how-the-political-capture-of-state-owned-enterprises-is-damaging-democracy-in-central-and-eastern-europe/> (pristupljeno 30. kolovoza 2019).

Vuk Vuković

## **POLITIČKA EKONOMIJA KORUPCIJE, KLIJENTELIZMA I KUPOVANJA GLASOVA U HRVATSKOJ LOKALNOJ SAMOUPRAVI<sup>1</sup>**

### **1. Uvod**

Hrvatskim građanima opće je poznato da je korupcija sustavan problem na svim razinama društva. Više od 90% građana smatra da je korupcija iznimno raširena u lokalnoj i regionalnoj samoupravi, dok čak 95% građana smatra da osoba u Hrvatskoj ne može očekivati potpuno pošteno suđenje<sup>2</sup>. Ta dva fenomena utjecaja na percepciju oko korupcije usko su povezana: koruptivni slučajevi se sudski procesuiraju tek kao posljedica političkih obračuna, dok osobe sa visokom političkom zaštitom samo u iznimnim slučajevima budu osuđene.

Unatoč tome što je glasačima ovo poznato i što prema korupciji iskazuju prijezir, u Hrvatskoj politici se događaju paradoksalni ishodi: političari koji su optuženi, uhićeni te čak i osuđeni za koruptivna kaznena djela i dalje pobjeđuju na izborima. Primjeri tzv. lokalnih šerifa koji unatoč svemu što rade uspješno izbjegavaju kaznu na izborima su brojni: od gradonačelnika Zagreba, Dubrovnika, Varaždina, Zadra i

---

<sup>1</sup> Dijelovi ovog teksta, u prilagođenom formatu, već su objavljeni ranije u knjizi Petak i Kotarski (2018). *Policy-Making at the European Periphery: the Case of Croatia*, u poglavlju „Political Economy of Corruption, Clientelism, and Vote-Buying in Croatian Local Government“, te na blogu Arhivanalitika.

<sup>2</sup> IPSOS Puls: [https://pravosudje.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/JSSP/Izvjestaj\\_WB\\_JSSP\\_v7.pdf](https://pravosudje.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/JSSP/Izvjestaj_WB_JSSP_v7.pdf)

Vukovara, do županice Sisačko-moslavačke županije<sup>3</sup>. Bivši gradonačelnik Dubrovnika bio je uhićen i osuđen, odradio je kaznu od godinu dana uvjetno te se vratio i pobijedio na ponovljenim izborima u svom gradu i ponovo postao gradonačelnik<sup>4</sup>. U novom pohodu ga je zaustavio tek novi zakon kojim se zabranjuju kandidature pravomoćno osuđenim pojedincima, zakon koji je popularno nazvan upravo po bivšem dubrovačkom gradonačelniku. Gradonačelnik Zagreba je ipak prošao puno bolje. I on biva uhićen, vrlo brzo izvučen iz zatvora, ponovo vraćen nakon sumnje utjecaja na svjedoke, da bi rekordno brzom odlukom Ustavnog suda bio pušten nakon nekoliko mjeseci da slobodno i dalje obavlja funkciju gradonačelnika glavnoga grada<sup>5</sup>, i da se u međuvremenu kandidira i na parlamentarnim izborima, gdje dva puta ulazi u Sabor, te 2017. godine opet, po peti put zaredom, pobjeđuje na izborima za gradonačelnika. Vrlo sličan primjer je i onaj gradonačelnika Varaždina<sup>6</sup>: pobjeda na izborima 2017. godine nakon tri istražna postupka i kazne zatvora.

Ovih nekoliko primjera inspiriraju nezaobilazno pitanje: zašto glasači u Hrvatskoj ne kažnjavaju korupciju? Što ih sprječava u kažnjavanju lokalnih političara, za koje su itekako svjesni da su korumpirani, i omogućavanju da neki od njih ostaju na vlasti neprekidno i po 20 godina? Radi li se o *quid-pro-quo* odnosu političara i glasača, gdje se izborna podrška zamjenjuje za brojne sinekure i poslove sa državom? Ovo poglavlje predstaviti će zaključke serije istraživačkih i empirijskih radova o lokalnoj korupciji i klijentelizmu u Hrvatskoj<sup>7</sup>,

<sup>3</sup> Od navedenih primjera svi dolaze iz različitih političkih opcija koje obuhvaćaju gotovo čitav politički spektar, od ljevice, centra, do desnice (HDZ, SDP, HNS, HSLS).

<sup>4</sup> Tomičić, L. (2015). Biračima korupcija ne smeta: Zašto nikoga ne brinu pravomoćne presude kandidatima?. *Novi list*, 15. ožujka; [www.novolist.hr/Vijesti/Hrvatska/Biracima-korupcija-ne-smeta-Zasto-nikoga-ne-brinu-pravomocne-presude-kandidatima](http://www.novolist.hr/Vijesti/Hrvatska/Biracima-korupcija-ne-smeta-Zasto-nikoga-ne-brinu-pravomocne-presude-kandidatima)

<sup>5</sup> Petrušić, Ž. (2015). Ustavni sud uvažio tužbu. Bandić je na slobodi, vraća se 15 milijuna kuna jamčevine!. *Jutarnji list*, 9. travnja; <http://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/ustavni-sud-uvazio-tuzbu-bandic-je-na-slobodi-vraca-se-15-milijuna-kuna-jamcevine/374065/>

<sup>6</sup> RTL (2017). Ivan Čehok: Zatvor me nije slomio, opet želim biti gradonačelnik Varaždina!; <https://www.rtl.hr/vijesti-hr/novosti/hrvatska/2663295/ivan-cehok-zatvor-me-nije-slomio-opet-zelim-bitigradonacelnik-varazdina/>

<sup>7</sup> Vuković, V. (2019). Corruption and re-election: How much can politicians steal without getting punished?. *Journal of Comparative Economics*, September; online first, doi.org/10.1016/j.jce.2019.09.002

dajući odgovore na nekoliko temeljnih pitanja: što motivira korupciju i klijentelizam, zašto su perzistentni na lokalnoj razini u Hrvatskoj, kažnjavaju li glasači i u kojoj mjeri korupciju svojih lokalnih čelnika, te kupuju li se u hrvatskoj lokalnoj politici glasovi?

Nedostatak političke odgovornosti omogućuje lokalnim političkim elitama da zarobljavaju demokraciju u Hrvatskoj, time u potpunosti promičući vlastiti interes i interes usko vezanih skupina nauštrb javnog interesa. U takvu kontekstu svaki političar ima više šanse da opstane na izborima ako zadovoljava usku skupinu interesa koja mu je važna za reizbor, umjesto da vodi računa o ponudi javnih dobara svim građanima. Zbog toga smo u Hrvatskoj svjedoci paradoksa da veća korupcija povećava izborne šanse, da korumpiraniji političari duže opstaju na vlasti, povećavaju lokalne prireze i kupuju glasače distribucijom transfere iz središnjeg proračuna.

U idućim odjeljcima ukratko ću prikazati logiku teorije političkog opstanka koja je na snazi u Hrvatskoj i koja dobro objašnjava zašto male pobjedničke koalicije interesa uspješno održavaju lokalne moćnike dugi niz godina na vlasti. Potom ću prikazati rezultate tri seta istraživanja: (1) istraživanja o utjecaju korupcije na šanse reizbora lokalnih čelnika, gdje se namještene javne nabave koriste kao aproksimacija razine korupcije; (2) kako gradonačelnici grade svoje koalicije interesa te kako im one omogućuju da dulje ostaju na vlasti i manipuliraju javnim financijama (drže visoke poreze i visoke proračunske deficite), te konačno (3) kako političari iz središnje vlasti koriste proračunske transfere te na taj način pomažu svojim lokalnim stranačkim kolegama da pobjeđuju na izborima.

---

Vuković, V. (2017). Political economy of local government in Croatia: winning coalitions, corruption, and taxes. *Public Sector Economics*, December, 41(4): 387-420; doi: [org/10.3326/pse.41.4.1](https://doi.org/10.3326/pse.41.4.1)

Glaurdić, J. & Vuković, V. (2017). Granting votes: Exposing the political bias of intergovernmental grants using the within-between specification for panel data. *Public Choice*, April, 171(1): 223-241; doi:10.1007/s11127-017-0435-y

## **2. Mreže interesa i logika političkog opstanka**

Teorijska podloga svih istraživanja je logika političkog opstanka<sup>8</sup> koja nalaže da je temeljni cilj političara u poziciji moći ostati na vlasti i ubirati određenu rentu za sebe. Taj se cilj u pravilu ostvaruje kroz neformalne veze (mreže interesa) između političara i brojnih interesnih skupina, gdje se njihovim članovima distribuiraju resursi (namješteni javni natječaji, prilagođavanje zakona i regulative interesima pojedinca, protekcijonizam, poslovi u javnom sektoru i dr.) u zamjenu za političku lojalnost. Pritom članovi takvih skupina mogu biti pojedinačne firme, grupe građana, ali i pojedinačni glasači čiji se glasovi „kupuju“. Eskaliranje takvog načina političkog mehanizma ostanka na vlasti vodi do društva u kojemu vlada ravnoteža moći između politike i politički generiranih pobjednika (rentijera). Drugim riječima, isplati se biti dio kruga interesa oko političara na vlasti, kroz čiju se konstantnu interakciju razvija međusobno povjerenje i ekstrapolira daljnja suradnja. To pogotovo vrijedi za bilo kakve ilegalne interakcije gdje niti jedan sudionik nema motivaciju razbiti mrežu interesa, znajući da pad političara znači nužno i pad svakog pojedinca unutar mreže. U sumnjivom svijetu takvih odnosa ne postoje ugovori niti pravna zaštita, stoga je uvezivanje moćnika, s kojim se potiče kooperacija i lojalnost, jedini način za ostvarivanje zajedničkih interesa.

Prema teoriji političkog opstanka, odnosno teoriji selektorata, političari sa svojim glasačima grade koalicije interesa; dovoljno male da mogu riješiti problem kolektivne akcije, ali istodobno dovoljno moćne da mogu političara zadržati na vlasti u zamjenu za brojne koncesije. Mala pobjednička koalicija podrazumijeva angažiranje malog broja glasača potrebnih da vladajući političar zadrži vlast ili bude reizabran. U demokracijama potrebno je stvoriti mrežu ovisnih glasača ili utjecajnih građana. Na primjeru male lokalne zajednice od tri tisuće ljudi, gdje njih dvije tisuće ima pravo glasa, od kojih svega 800-tinjak izlazi na izbore, kandidatu za čelnika lokalne jedinice potrebno je samo 400 glasova (13% stanovništva) za osvajanje vlasti. U maloj lokalnoj jedinici

<sup>8</sup> Bueno De Mesquita, B., Smith, A., Siverson, R. & Morrow, J. (2005). *The Logic of Political Survival*. MIT Press.

političaru nije preskupo (u odnosu na očekivane koristi) „kupiti“ glasove/podršku 400 glasača. U većoj administrativnoj jedinici političar može koristiti podršku ključnih članova koji mu mogu donositi veliki broj glasova (primjerice vjerski poglavari ili vođe sindikata). Ili može sklapati dogovore s lokalnim poduzetnicima o uzajamnoj potpori: oni osiguravaju i sufinanciraju njegov reizbor, a političar njima nudi usmjeravanje dijela proračunskih sredstava kroz namještene javne natječaje. Takvim koruptivno-uvezanim poduzetnicima u interesu je da njihov političar ostane što duže na vlasti.

Posljedice malih pobjedničkih koalicija su niska razina odgovornosti političara prema biračima jer političar ima interes zadovoljiti samo usku skupinu pobornika da dobije dovoljno glasova da ostane na vlasti. Indirektna posljedica takva sustava je personalizacija vladajućih institucija, neefikasna država, niske razine transparentnosti i stvaranje klijentelističkih mreža interesa. U takvim sustavima personaliziranih institucija<sup>9</sup> bitno je narušena pravna sigurnost građana i firmi jer ugovori i pravni sustav ne garantiraju povjerenje – ono se stvara jedino na temelju političke lojalnosti moćnih i dobro uvezanih pojedinaca. Posljedica takve pravne nesigurnosti su negativni ekonomski ishodi, ali i perzistencija korupcije te ekstrakcija renti.

### **3. Korupcija i reizbor: korumpirani političari imaju veće šanse pobijediti na izborima**

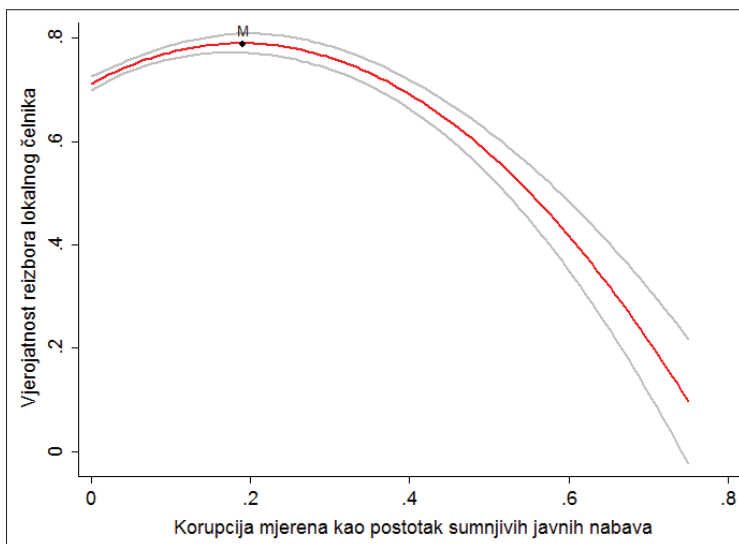
Imajući na umu institucionalni kontekst unutar kojega se razvija hrvatsko društvo, idući korak je empirijski testirati neke od pretpostavki teorije političkog opstanka. Prvo takvo istraživanje<sup>10</sup> pokazuje da doista postoji pozitivan međuodnos korupcije i reizbora u Hrvatskoj. Ipak, taj međuodnos je nelinearan, odnosno konkavan (vidi *Sliku 1*), što znači da postoji gornja razina korupcije koja je građanima prihvatljiva.

---

<sup>9</sup> Društvo zatvorenog tipa (*limited access order*) prema North, Wallis & Weingast (2009). *Violence and Social Orders*. Cambridge University Press.

<sup>10</sup> Vuković, V. (2019). Corruption and re-election: How much can politicians steal without getting Spunished?. *Journal of Comparative Economics*, September; online first, doi.org/10.1016/j.jce.2019.09.002

Slika 1. Nelinearni odnos korupcije i vjerojatnosti reizbora u hrvatskoj lokalnoj samoupravi<sup>11</sup>



U promatranom kontekstu radi se o oko 20% sumnjivo alociranih javnih natječajima (mjera aproksimacije korupcije koja se koristi u istraživanju<sup>12</sup>) na lokalnoj razini, za koje se maksimizira vjerojatnost pobjede na izborima lokalnog političara. Drugim riječima šanse reizbora rastu kako se krećemo iz točke nulte korupcije u točku dvadesetpostotne korupcije. Nakon te točke vjerojatnost reizbora opada postepeno, do oko 50% sumnjivo alociranih javnih natječajima, nakon čega političar

<sup>11</sup> Preuzeto iz Political Economy of Corruption, Clientelism, and Vote-Buying in Croatian Local Government. U: Petak i Kotarski (ur.) (2018). *Policy-Making at the European Periphery: The Case of Croatia*. Cham: Palgrave Macmillan.

<sup>12</sup> Udio sumnjivo alociranih javnih natječajima u ukupno alociranim natječajima od 2009. do 2017. koristi se kao aproksimacija korupcije. Kategorija „sumnjivi“ definirana je izdavanjem javnih nabava u kojima poduzeća bez zaposlenih i kao jedini ponuđač dobivaju milijunske ugovore, ili u kojima poduzeća potpisuju ugovore u vrijednosti daleko iznad vlastitih kapaciteta (ukupna vrijednost dobivenih ugovora zna biti i po 5 do 10 puta veća od prihoda, te često vrijednost ugovora pokriva gubitke poduzeća). Time se dobiva preciznija mjera korupcije od pretežito korištenih ali manjkavih indeksa percepcije. Sve te kategorije dodatno su validirane kroz intervjuje autora s policijskim istražiteljima korupcije i sudionicima procesa alokacija javnih nabava.



ipak biva kažnjen gubitkom izbora. Možemo zaključiti da kada političari pretjeraju u korupciji, odnosno u pogodovanju privatnim poslovnim interesima kroz namještene javne natječaje, to postaje neprihvatljivo prevelikom broju glasača koji potom ipak kažnjavaju političara na vlasti.

Istraživanje otkriva i ostale faktore koji pozitivno utječu na korupciju. Analiza je pokazala, očekivano, da što je političar u nekom gradu ili općini dulje na vlasti, to će razina korupcije u tom mjestu biti veća. Taj efekt je dodatno pojačan ako se uspoređuju načelnici koji su na vlasti tek jedan mandat s onima koji su na vlasti bar dva ili više mandata. U prosjeku načelnici s dva i više mandata na vlasti imaju 54% veće indekse korupcije nego načelnici u prvom mandatu. To potvrđuje hipotezu da je političarima ipak potrebno vremena da izgrade vlastitu koaliciju interesa kojima onda mogu namještati natječaje i ubirati rentu. Također, postotak sumnjivih nabava u ukupnima raste kako se povećava broj godina koliko je političar na vlasti.

Idući zanimljiv nalaz je da razina korupcije raste što je veća politička homogenost pojedinoga grada ili općine. Drugim riječima, ako u gradu ili općini prevladava jedna politička opcija, bez obzira lijeva ili desna, razina korupcije u tom gradu ili općini biti će veća. To je također očekivano; u ideološki uniformnim mjestima lokalni čelnik suočen je sa slabijom kontrolom koruptivnih radnji od strane glasača koji su primarno fokusirani na ideološki refleks umjesto na otkrivanje koruptivne radnje. Glasači će u takvim opcijama tolerirati korupciju dokle god je lokalni čelnik „njihov“.

Konačno, bogatiji gradovi i općine, tamo gdje je veći dohodak po glavi stanovnika, imaju veću korupciju, kao i oni gradovi i općine s većim gradskim vijećem, odnosno većom koalicijom stranaka na vlasti. Objašnjenje je da je za veći broj stranaka i lokalnih vijećnika potrebno više koruptivnih aktivnosti da se zadovolje svi politički interesi koji drže većinu u vijeću lokalnom načelniku. Zagrebački gradonačelnik usavršio je tu praksu, dok je bivši vukovarski gradonačelnik zbog iste aktivnosti završio u zatvoru.

#### **4. Stvaranje klijentelističkih mreža interesa i manipulacija javnim financijama**

U drugom istraživanju<sup>13</sup> testira se direktno implikacija teorije selektorata na hrvatske lokalne čelnike: jesu li uspješni u gradnji klijentelističkih mreža interesa i što im takav sustav omogućuje? Hrvatska je izvrstan primjer teorije selektorata na djelu, gdje dugotrajnost na vlasti direktno ovisi o tome koliko je političar uspješan u izgradnji svojih malih pobjedničkih koalicija interesa. Istraživanje pokazuje kako gradove i općine s malim pobjedničkim koalicijama u Hrvatskoj obilježavaju i veća korupcija i veći lokalni porezi (stope prireza koje unutar zadanih granica određuje lokalna samouprava). Što je veća korumpiranost lokalnog čelnika, to je veća porezna stopa koju nameće. Lokalni čelnik koji uspješno održava svoju usku koaliciju interesa ima veću vjerojatnost da dulje ostaje na vlasti, da bude korumpiran, da manipulira korupcijom kako bi pobjeđivao na izborima i da drži visoke stope prireza.

Zaključci su izvučeni direktno uspoređujući vrlo slične gradove i općine po nizu karakteristika (poput veličine naselja, relativne razvijenosti – dohoci, nezaposlenost i transferi – te brojnih političkih varijabli, poput toga tko je na vlasti, kolika je većina u lokalnoj skupštini, je li načelnik iz iste stranke koja drži vlast na nacionalnoj razini, kolika je ideološka uniformnost općine itd.), a koji se razlikuju samo u veličini pobjedničke koalicije<sup>14</sup> načelnika na vlasti. Na taj način dobivamo usporedive jedinice i možemo izvlačiti zaključke o ishodima (korupcija, porezi i dugotrajnost) samo na temelju razlika u veličini pobjedničke koalicije u dva usporediva grada ili općine.

Nalazi pokazuju da su načelnici u mjestima s malim pobjedničkim koalicijama (gdje je lakše koruptivno uvezati biračko tijelo) u

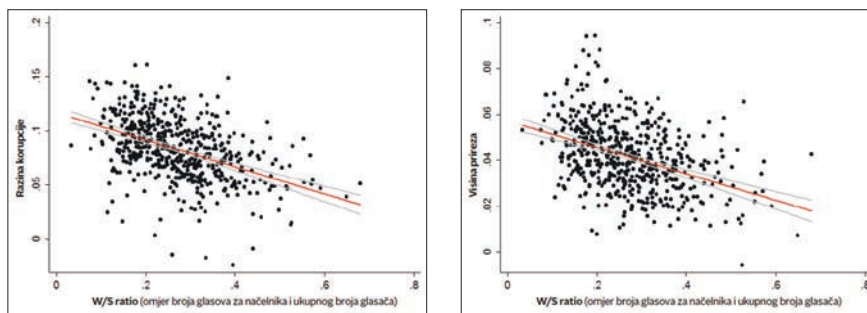
---

<sup>13</sup> Vuković, V. (2017). Political economy of local government in Croatia: winning coalitions, corruption, and taxes. *Public Sector Economics*, December, 41(4): 387-420. doi.org/10.3326/pse.41.4.1

<sup>14</sup> Veličina pobjedničke koalicije aproksimira se omjerom prosjeka broja glasova koje lokalni čelnik treba kako bi ostvario pobjedu na izborima s ukupnim brojem svih građana s pravom glasa u izbornoj jedinici.

prosijeku na vlasti jedan čitavi mandat više nego načelnici u mjestima s velikim pobjedničkim koalicijama (tamo gdje je teže izgraditi uski krug interesa). Slično je i s lokalnim prirezom – u mjestima s malim pobjedničkim koalicijama mogu se očekivati u prosjeku do 30% veći prirezi nego u sličnim mjestima s velikom pobjedničkom koalicijom. Učinak na korupciju je još snažniji; ona je u prosjeku između 50% i 60% veća u mjestima s malom pobjedničkom koalicijom od mjesta s velikom pobjedničkom koalicijom<sup>15</sup>.

Slika 2. Što je manje glasova potrebno lokalnom čelniku da pobijedi na izborima, viša je razina korupcije (lijevi graf) i veći su prirezi (desni graf)<sup>16</sup>



Ovim istraživanjem definiran je vrlo specifičan set parametara unutar kojega korupcija, nedostatak transparentnosti i odgovornosti te visoki porezi koegzistiraju. Unutar takvih zajednica visoki porezi i visoke razine korupcije ne dovode do kažnjavanja političara na vlasti, već naprotiv, političari ostaju još dulje na vlasti. Načelnicima nije cilj zadovoljiti sve glasače i nuditi javna dobra, već zadovoljiti usku skupinu lojalnih glasača i njima nuditi privatna dobra, jer su time slobodni

<sup>15</sup> Gdje se pobjednička koalicija mjeri kao omjer broja glasova za načelnika s ukupnim brojem svih mogućih glasača. Prosječna vrijednost minimalne pobjedničke koalicije u Hrvatskoj je 27%, što znači da je prosječnom lokalnom čelniku dovoljno dobiti tek četvrtinu svih građana da glasaju za njega/nju da pobijedi na izborima.

<sup>16</sup> Preuzeto iz: Political economy of local government in Croatia: winning coalitions, corruption and taxes (2017). *Public Sector Economics*, December, 41(4): 387-420; doi: org/10.3326/pse.41.4.1

da ulaze u koruptivne odnose te da postavljaju visoke porezne stope. Rad stoga empirijski dokazuje negativan učinak takvih institucionalno postavljenih pravila u lokalnoj samoupravi u Hrvatskoj na korupciju, poreze i dugotrajnost na vlasti, odnosno nekažnjavanje političara, čime se dobiva potpunija slika o sustavnim objašnjenjima zašto hrvatski glasači ne kažnjavaju korupciju.

## **5. Kupovanje glasova i pristrana distribucija transfera iz proračuna**

Konačno, posljednje u seriji istraživanja<sup>17</sup> razotkriva alokacije transfera (pomoći) iz središnje države lokalnoj kao metodu kupovanja glasova u hrvatskoj lokalnoj politici. U pravilu ova kategorija proračuna služi za izravnavanje fiskalnih nejednakosti. Neki gradovi i općine nemaju kapacitet da sami prikupe dovoljno poreznih prihoda ili financiraju određene javne usluge, stoga svoje proračunske manjkove nadoknađuju novcem iz središnjeg proračuna kako bi građanima pružili potrebne javne usluge. Ali taj način alociranja sredstava iz proračuna i u drugim se državama pokazao kao sredstvo potencijalne političke manipulacije. Stranka na nacionalnoj vlasti u pravilu favorizira svoje stranačke kolege na lokalnoj vlasti pri alokaciji pomoći iz proračuna, čija je distribucija, nažalost, većim dijelom diskrecijska.

I dok su u institucionalno razvijenim državama (poput SAD-a, Njemačke ili Švedske) veličine takvih distorzija oko 4% do 5%, u zemljama sa slabo definiranim institucijama (poput Brazila, Argentine ili Rusije) distorzija se penje na više od 40%. Hrvatska je tu slična drugoj skupini zemalja te je kod nas distorzivni učinak manipulacije kategorije transfera iz proračuna 32%. To znači da ako načelnik dolazi iz iste stranke koja je na vlasti nacionalno, može očekivati u prosjeku 32% više novca od središnje države nego ako dolazi iz neke od opozicijskih stranaka. U apsolutnom iznosu to znači oko 1,3 milijuna kuna

---

<sup>17</sup> Glaurdić, J. & Vuković, V. (2017). Granting votes: Exposing the political bias of intergovernmental grants using the within-between specification for panel data. *Public Choice*, April, 171(1): 223-241; doi:10.1007/s11127-017-0435-y

više po općini koje su alocirane isključivo po političkim kriterijima. Imajući na umu da u slabije razvijenim općinama transferi iz središnjeg proračuna čine oko trećinu prihoda (a u prosjeku za sve jedinice samouprave oko petinu prihoda), ta stavka postaje vrlo važna poluga lokalnim čelnicima u alokaciji proračunskih sredstava.

Osim financijske pomoći, ova kategorija postaje bitna nacionalnoj vlasti zbog povećanja izborne podrške na lokalnoj razini. Nagrađuju se ne samo lokalne jedinice u kojima je ista nacionalna stranka na vlasti, već i one u kojima vladajućoj stranci raste izborna podrška iz izbora u izbore. I dok sve stranke favoriziraju alokaciju vlastitim lokalnim stranačkim kolegama, za distorziju u kojoj stranka na vlasti nagrađuje gradove i općine u kojima je dobila više glasova na nacionalnim izborima odgovorna je samo jedna stranka – HDZ. Drugim riječima, samo kada je HDZ na vlasti u državi, lokalne jedinice koje su za njih više glasale na nacionalnim izborima dobit će više novca.

Postoji još nekoliko faktora koji utječu na distorziju alokacije lokalne pomoći. Primjerice veća izlaznost na lokalnim izborima (u slučaju pobjede) vodi do većeg novca iz središnjeg proračuna, kao i pobjeda u lokalnoj jedinici u kojoj do danas ta stranka nije bila na vlasti. Nacionalne vladajuće stranke stoga vrednuju preuzimanje vlasti jer više lokalnih jedinica pod kontrolom znači i više proračunskog novca za samu stranku (po hrvatskom izbornom zakonu). No osim toga, u Hrvatskoj stranke u prosjeku šalju više novca u gradove i općine koje su poznate kao uporišta te stranke (tamo gdje uvijek pobjeđuju), nego u gradove i općine gdje je izborni ishod neizvjestan. To se može smatrati i određenim oblikom averzije prema riziku hrvatskih političara – radije će uložiti novac tamo gdje su sigurni u pobjedu nego ga davati tamo gdje bi mogli izgubiti. Također, više se novca alocira u godini nacionalnih izbora (oko 26% više novca), kao i u godini lokalnih izbora (oko 12% više novca).

U konačnici, koliko je uopće središnja država uspješna u izravnavanju fiskalnih nejednakosti? Nalazi potvrđuju kako se, očekivano, više novca alocira ratom stradalim područjima, te otocima, ruralnim i poljoprivrednim sredinama (područjima posebne državne skrbi). Ovdje

se valja pozvati na još jedno istraživanje<sup>18</sup> koje nalazi da su hrvatski birači koji su 1990-ih bili izloženi ratnoj traumi više „fiskalno liberalni“ u smislu da potražuju veću razinu državne potrošnje i općenito državne intervencije. Posebno su hrvatski birači osjetljivi na povećanje rashoda za građevinske projekte, odnosno kapitalne investicije. Drugim riječima nagrađuju se vlasti koje u izbornim godinama povećavaju deficite i dugove svojih lokalnih samouprava ukoliko se ta sredstva utroše na građanima vidljive građevinske projekte.

Nažalost, naši nalazi upućuju na činjenicu da zbog političke motivacije alokacije sredstava, središnja država uopće ne ispunjava svoju funkciju poticanja lokalnog razvoja. Čak naprotiv. Primjerice, nalazimo paradoksalno da gradovi i općine s većim fiskalnim kapacitetom, dakle bogatiji gradovi i općine, dobivaju više novca iz proračuna. Još bizarnije, gradovi i općine u kojima tijekom vremena raste dohodak po glavi stanovnika dobivaju više novca, dok gradovi i općine u kojima raste nezaposlenost dobivaju manje novca. Očigledno je da politička motivacija alokacije transfera iz proračuna šteti lokalnom razvoju Hrvatske. Gradovi i općine stradali u ratu, otoci te slabo naseljena planinska područja jedine su sredine kojima bi trebalo pomagati u smanjenju fiskalnih nejednakosti. Iako i one dobivaju izvjesnu količinu sredstava u skladu s kapacitetima, pitanje je koliko bi im se lakše moglo pomoći u razvoju kada sredstva ne bi bila alocirana politički, ili barem kada bi taj distorzivni učinak bio šest puta manji, na razini razvijenih zemalja.

## **6. Zaključak**

Ovo je poglavlje predstavilo kratki osvrt na korupciju, klijentelizam i praksu kupovanja glasova u hrvatskoj lokalnoj politici. Pokazalo je da korupcija pomaže gradonačelnicima da ostaju dulje na vlasti, na način da gradonačelnici grade moćne koalicije interesa s rentijerskim dijelom privatnog sektora koji ih dugo održava na vlasti. Takva koa-

---

<sup>18</sup> Glavurdić, J. (2018). Post-war voters as fiscal liberals: local elections, spending, and war trauma in contemporary Croatia. *East European Politics*, April, 34(2): 173-193; doi.org/10.1080/21599165.2018.1457957

licija interesa onemogućava bilo kakvu odgovornost političara prema biračima, što pak omogućava lokalnim čelnicima da manipuliraju javne financije i da, u koluziji s nacionalnim stranačkim kolegama, sudjeluju u kupovanju glasova kroz alokaciju javnog novca.

Rezultati navedenih istraživanja predstavljaju Hrvatsku kao zabrinjavajući fenomen, no logika političkog opstanka hrvatskih političara nije previše drukčija u ostalim zemljama. Temeljna razlika je u institucionalnim ograničenjima koja ili sprječavaju ili potiču korumpirano ponašanje. Zemlje s jasnim i provedivim pravilima uspijevaju zaustaviti pojedince gladne moći da podrivaju društvene i tržišne ishode, dok zemlje u kojima takvih pravila nedostaje i koje svoje zakone ne provode, bivaju osuđene na ponavljajuće cikluse negativnih ishoda. Promjena takvoga društvenog sustava mora doći od strane promjene institucija i poticanja veće transparentnosti te pogotovo veće odgovornosti prema biračima, čime bi se konačno počelo kažnjavati političare kada se usude kršiti pravila. Ili su nam potrebne kontinuirane sukcesivne smjene vlasti s jasno definiranim ograničenjima mandata, jer se u Hrvatskoj jedino slučajno može dogoditi da na vlast dođu političari koji će biti odgovorni prema svim glasačima i stavljati fokus na kreiranje javnih dobara.





## **KLIJENTELIZAM I MIROVINSKI SUSTAV<sup>1</sup>**

### **1. Uvod**

Klijentelizam je politička strategija koju obilježava odobravanje političkih dobara i/ili povlastica u zamjenu za izbornu podršku. Velimir Šonje (2018) to pojašnjava kao trgovanje proračunskim privilegijama za političku šutnju ili izravnu potporu. Klijentelizam vodi do narušavanja posvećenosti dugotrajnim gospodarskim ciljevima, a odgovornost (*accountability*) postupno postaje posve zanemarena kategorija.

Svjetska banka (World Bank, 2017) navodi kako klijentelizam može oblikovati prihvaćanje i provedbu politika na dva načina. U prvom tipu klijentelizma, odnos između javnih dužnosnika i glasača postaje iskrivljen. Umjesto dinamičkog odnosa u kojem je javni dužnosnik agent glasača, koji nadzire i sankcionira agenta, međudnos postaje pogodba u kojoj političari kupuju glasove svog biračkog tijela u zamjenu za (obično) kratkotrajne koristi kao što su transferi ili dotacije. Takve pogodbe postaju češće kada pojedinci imaju mnogo veću preferenciju za sadašnje neposredne koristi nego za neke upitne buduće dobiti. Siromašni i ugroženi su posebno osjetljivi na takvu vrstu pogodbi zbog svojih velikih potreba i materijalnih teškoća, tako da su njihove diskontne stope mnogo veće nego kod bogatih i materijalno sigurnih. U drugoj vrsti klijentelizma, političari postaju naklonjeniji onim sku-

---

<sup>1</sup> Autor se posebno zahvaljuje Zoranu Anušiću i Dušanu Munđaru na vrijednim napomenama i prijedlozima.

pinama koje imaju veći utjecaj – na primjer, daju prednost interesima sindikata nastavnika pred interesima učenika.

Klijentelizam je politička strategija u kojem se raznovrsna javna dobra i/ili određena (na primjer, mirovinska) prava daju kao uzvrat za izbornu podršku. Tako je to dvostrani odnos političara i glasača, koji su obično lokalno ili interesno povezani. To se ipak, gotovo uvijek, ostvaruje kroz mrežu, pri čemu središnju ulogu u organizaciji klijentističke strukture ima posrednik. Njegov je zadatak mobilizirati mrežu lokalnih ili interesnih skupina u zamjenu za financijsku naknadu ili neko drugo patronsko ponašanje ili pomoć (Stokes, 2009). Klijentelizam podrazumijeva visoke troškove po blagostanje društva, odnosno u mirovinskom sustavu male mirovine za većinu umirovljenika, velika izdvajanja u obliku doprinosa zaposlenih ili transfera iz proračuna koji uplaćuju svi porezni obveznici, a najčešće i jedno i drugo (Bardhan, 2002). Konačno, stvaranjem velikih obveza prema umirovljenicima opterećuju se budući (često još i nerođeni) naraštaji, koje obično nitko ne zastupa u političkim raspravama. Ukoliko je klijentelizam u mirovinskom osiguranju široko raširen, glasači će težiti ostvarivanju kratkoročnih koristi umjesto da razmišljaju o širim posljedicama vezanima uz pravednost mirovinskog sustava i njegovu dugotrajnu financijsku održivost.

Nakon ovih uvodnih razmatranja, slijedi dionica o teorijskom okviru povezanosti klijentelizma i mirovinskog sustava. Treći dio rada posvećen je pregledu klijentelizma i mirovinskog sustava u odabranim zemljama u svijetu, dok četvrti izlaže stanje u Hrvatskoj. Prilog završava zaključkom i prijedlozima poboljšanja.

## **2. Teorijski okvir klijentelizma i mirovinskog sustava**

Iako se na prvi pogled može činiti kako između klijentelizma i mirovinskog sustava nema neke izravne i snažnije povezanosti, malo ozbiljnija analiza lako dovodi do suprotnog zaključka. Klijentelizam u ostvarivanju mirovinskih prava nije nikakav suvremeni izum već potječe iz odnosa „pokrovitelja“ („patrona“) i njihovih „štićenika“ („klijenata“) iz staroga Rima, odnosno odnosi ovisnosti i međusobnih

obveza bogatijih i siromašnijih građana, koji će ostati važan u cijeloj povijesti antičkoga Rima. Temeljno je načelo kako štíćenik ovisi o pokroviteljevoj ponajviše financijskoj, ali i drugim oblicima zaštite, a zauzvrat je dužan pružati raznovrsne usluge, u prvom redu davati glas pokrovitelju kada su izbori. Mnogobrojni rimski dokumenti prepuni su dokaza o važnom i nadmenom držanju pokrovitelja i pritužbi štíćenika zbog ponižavanja koje trpe uslijed loše prehrane i još goreg odnosa. Klijentelizam je bio prisutan u vojsci te su ročnici svojem zapovjedniku bili krajnje odani, očekujući zauzvrat obilna mirovinska prava jednom kada se demobiliziraju. Takav odnos, naravno, nije bio u javnom interesu, a često je dovođio i do toga da su vojnici postali privatna snaga koja je nasilno provodila interese svojih zapovjednika (Beard, 2018).

Mjerenje klijentelizma je jako zahtjevna, a u mirovinskom sustavu možda i nemoguća zadaća. Razlikovanje između javnog i privatnog dobra vrlo je složeno. Na primjer, infrastrukturni projekti uobičajeno se smatraju javnim dobrom, ali mogu biti lokalno usmjereni samo na omogućavanje koristi stanovništvu na određenom manjem području. S druge strane, preraspodjela koju obećavaju političari, kako bi ostvarili izborne pobjede, može biti od koristi za poboljšanje blagostanja većeg dijela društva. Tako su na primjer ulaganja u infrastrukturne objekte u Španjolskoj od 1964. do 2004. (Solé-Ollé i Viladecans-Marsal, 2013), ili veći rashodi peruanskoga mirovinskog fonda (Schady, 2000), iako u prvom redu namijenjeni za dobivanje izbornih glasova, pospješili blagostanje i mnogo veće skupine građana osim onih od kojih se u početku očekivala politička podrška.

Landé (1977) vidi klijentelizam kao okomiti međusobni odnos dviju skupina ljudi koje su različitog statusa, moći i resursa. Uobičajeno je motrište kako su klijenti podložni hijerarhijskom nadzoru (Scott 1972; Medina i Stokes, 2007). Neki teoretičari, poput Stokesa (2005), smatraju kako klijentelizam lišava glasače njihove sposobnosti da od političara uspješno zahtijevaju odgovornost i ozbiljnost. Takva neravnoteža ostaje čak i kada su sljedbenici političkih stranaka integrirani u mreže ili veće skupine (Roniger i Güneş-Ayata, 1994; Kitschelt i Wilkinson, 2007). Klijentistička mreža ne mora biti homogena skupina osoba identičnih interesa, nego više akcijska grupa članova hijerarhijski

odanih stranačkom vodstvu (Scott 1972; Kitschelt, 2000; Wantchekon, 2003). Klijenti mogu imati heterogene i često međusobno oprečne preferencije (Trantidis, 2016). Kada patron nudi neko određeno skupno (kolektivno ili klupsko) dobro, odnosno pravo na koje imaju svi članovi pojedine (razmjerno zatvorene) skupine (na primjer umirovljenici ili članovi sindikata) (Kitschelt i Wilkinson, 2007), tada pružanje takvoga kolektivnog dobra ne ovisi o snazi i kapacitetu klijentelističke organizacije nego je posljedica toga koliko patron vrednuje klijente kao moguće glasače, ali i izvor potrebnih sredstava za svoju buduću izbornu kampanju.

Za razliku od drugih uobičajenih interesnih skupina, članovima tipične klijentelističke grupe nedostaje organizacijski kapacitet, autonomija i zajedničke preferencije kako bi zajedničko djelovanje ostvarili preko onoga što njihov patron želi ili dopušta. Auyero i sur. (2009) smatraju kako interesne skupine ne moraju biti bespomoćni poslušnici ili zarobljenici patrona, nego je češće riječ o grupi racionalnih agenata koji pokušavaju maksimalizirati svoja prava i koristi. Posebno je zanimljiv slučaj odnosa patrona-klijenta kada su potonji organizirani u veću skupinu ili barem imaju jedinstveni zajednički interes, kao što to imaju umirovljenici koji zahtijevaju razmjerno izdašne mirovine koje slabo ili uopće ne ovise o trajanju njihova razdoblja mirovinskog osiguranja i/ili uplaćenim doprinosima. Pritom je zanimljivo i korisno proučiti kako nastalo spajanje klijentelizma sa strukturom zajedničkoga (kolektivnoga) djelovanja utječe na pregovaračku moć i stupanj autonomije uključenih dionika.

Priroda takvih odnosa može ići dalje od obilježja konvencionalne klijentističke razmjene. Kako se težnje i osjećaj klijentelizma razvijaju i snaže u tim skupinama ili čak službenim organizacijama, razvijaju se zajednički interesi na kojima se može temeljiti daljnje kolektivno djelovanje. Kao rezultat toga, klijenti mogu komunicirati s patronom ne samo kao pojedinci, nego ispred organizacije nastoje svoje preferencije ugraditi u mjere opće politike. Organizirani klijenti time ostvaruju značajan organizacijski kapacitet. Za razliku od atomiziranih klijenata u tipičnim klijentelističkim mrežama, razmjerno lako preko udruženja ili čak političke stranke mogu uspostaviti redoviti i formalni odnos s

nositeljima političke moći i dogovoriti se kako bi osigurali ostvarenje i uvećanje svojih prava. Mogu ponuditi koordiniranu podršku pojedinim političarima ili stranci pod uvjetom da zadovoljavaju njihove kolektivne zahtjeve (Trantidis, 2016). Veza klijentelizma i mirovinskog sustava ima mnogo sličnosti, ali i značajnih razlika u zemljama širom svijeta, što se pojašnjava u idućem poglavlju.

### **3. Klijentelizam i mirovinski sustav u svijetu**

Vjerojatno je slaba utjeha kako klijentelizam nije samo hrvatski problem. Ozbiljni financijski problem javnih mirovinskih sustava južnoameričkih zemalja do početka 1990-ih, osim zbog starenja stanovništva, inflacije, neučinkovitog upravljanja i neorganizirane administracije, lošeg ulaganja i nerealnih iznosa mirovina, u velikoj su mjeri bili uvjetovani i nerealnim i neodrživim obećanjima koje su donositelji političkih odluka sustavno davali biračkom tijelu. Godinama su političari u cilju očuvanja vlasti i političke podrške biračima omogućavali relativno izdašna prava mirovinskog osiguranja, što je stvaralo obveze koje je bilo sve teže financirati. Tako je u Argentini, osim navedenih nepovoljnih čimbenika, u cilju pomoći siromašnima u posljednjih 15 godina povećan iznos minimalne mirovine kako bi se kompenzirao za inflaciju, a porastao je i u realnoj vrijednosti. U razdoblju od 2002. do 2008. minimalne mirovine porasle su u realnoj vrijednosti za više od 70%, dok se istodobno iznos prosječne mirovine smanjio za oko 4%. To je imalo za posljedicu snažnu kompresiju mirovinske piramide (jako su male razlike između minimalne i prosječne mirovine), tako da je oslabila kontributivna priroda mirovinskog sustava. Drugim riječima, visina mirovine još manje ovisi o uplaćenim doprinosima, što je pojačalo neplaćanje mirovinskih doprinosa i narušilo pravednost mirovinskog sustava jer su približno jednake mirovine dobivali oni koji su radili i plaćali doprinose kao i oni koji to nisu činili (Rofman, Fajnzylber, Herrera, 2010). U Brazilu, mirovinski sustav za radnike u javnom sektoru jako je subvencioniran; tako se javni službenici mogu umiroviti s 50 godina starosti i ostvariti pravo na punu mirovinu. Posebno su povoljna mirovinska prava za vojsku koja se gotovo

sigurno neće smanjivati. Novoizabrani predsjednik Jair Bolsonaro je umirovljeni vojni kapetan koji je svoju mirovinu počeo koristiti kada je imao 33 godine života. Vjerojatnost sužavanja mirovinskih prava je vrlo mala, posebice što bi time ponajviše bili pogođeni bogati i utjecajni. Prema procjeni Ministarstva financija, 41% mirovinskih rashoda odlazi petini najbogatijih stanovnika, dok na petinu najsiromašnijih odlazi samo 3% vrijednosti ukupnih mirovinskih rashoda (The Economist, 2018).

Nije niti Sjeverna Amerika lišena pružanja nemogućih i neodrživih mirovinskih obećanja. Tako se za SAD ne može sa sigurnošću reći je li sustav mirovinskog osiguranja (to se ondje naziva socijalno osiguranje) stvarno program osiguranja ili samo složen i jednostran način pomoći. Većina današnjih korisnika tih pogodnosti je uvjeren kako su oni „zaradili“ i „plaćali“ povlastice koje uživaju. Pa ipak, nijedno privatno osiguravajuće društvo ne bi moglo isplaćivati postojeće povlastice iz „premija“ koje stvarno prima. Početkom novog milenija zaposlenici s niskim primanjima ostvarivali su mirovine koje su iznosile oko 60% nadnice koju su zarađivali, dok su radnici sa srednjim primanjima dobivali mirovine u iznosu od oko 53% prijašnje plaće (Harvey i Gayer, 2007). Ako sustav socijalnog osiguranja predstavlja način pomoći, onda je to zaista vrlo neobična pomoć, jer oni koji su ostvarivali najviše primanja, ostvaruju i najviše iznose mirovina. Usprkos svemu navedenom, sustav socijalnog osiguranja je danas neprikosnoven i nedodirljiv. Bilo bi političko samoubojstvo za svakoga kongresmena predložiti smanjivanje ne samo postojećih, već i obećanih budućih naknada. Sustav američkoga socijalnog osiguranja danas je zastrašujući simbol koji pokazuje gotovo neizbježnu tendenciju kako jednom ustanovljene vrste nacionalne pomoći socijalne skrbi, preraspodjele ili sustava „osiguranja“ neminovno vode potpunom gubitku nadzora nad njima.

Stanje u mirovinskom osiguranju posebno je teško u europskim zemljama koje su u posttranziciji: postojeći javni sustavi mirovinskog osiguranja, koji se financiraju iz tekućeg dohotka, nisu u mogućnosti zadovoljiti nastale obveze prema velikom broju umirovljenika, a doprinosi za mirovinsko osiguranje prilično su veliki, što neminovno stimulira prelazak u neslužbeno gospodarstvo i zapošljavanje na crno.

Najvažnije obilježje promjena mirovinskih sustava u posttranzicijskim zemljama je prenošenje naglaska s interpersonalne preraspodjele (plaćanje za drugog u sustavu solidarnosti) na intertemporalnu preraspodjelu (plaćanja za vlastito osiguranje u budućnosti i jaču povezanost doprinosa i mirovina u kapitaliziranom sustavu). U nedostatku jasne veze između plaćenih doprinosa i ostvarenih mirovinskih prava, namećanje (sve većih) doprinosa pojačava poticanje za njihovo neplaćanje, a može čak i uvjetovati obeshrabrivanje rada i zapošljavanja. Kao način poboljšanja socijalnog položaja, političari često obećavaju nerealna mirovinska prava koja dolaskom na vlast naravno ne mogu ispuniti, a ako ih i djelomično ispune, onda to čine nametanjem velikoga fiskalnog tereta današnjim naraštajima, odnosno zaduživanjem opterećuju buduću generaciju.

Tako su u Poljskoj brojne povlaštene mirovine i razmjerno visoke stope doprinosa uvjetovale opću prihvaćenost stava kako su mirovinski doprinosi samo vrsta poreza, a ne oblik štednje za starost. Tek je manjina stanovništva svjesna da je osigurana, a samome mirovinskom sustavu nedostaje institucionalizirana društvena snaga koja bi branila interese mlađih naraštaja od pritiska starijih (bitnog i aktivnog dijela biračkog tijela) i ustupaka koje im političari uvijek spremno daju u želji da ih odobrovolje za sljedeće izbore. Stoga ne treba čuditi da su ispitanici, kao jednu od najvažnijih stvari mirovinske reforme u Poljskoj, istaknuli potrebu jačeg povezivanja doprinosa i mirovina (tako da doprinosi stvarno budu osnovica budućih mirovina) te potrebu vođenja osobnih računa o uplaćenim doprinosima (OECD, 2017d). U Ukrajini, građani ne vjeruju u mogućnost trajnijeg poboljšanja međugeneracijske solidarnosti, jer će radnici tijekom radnog vijeka morati i nadalje izdvajati četvrtinu plaće za mirovinsko osiguranje i razmjerno brojne povlaštene mirovine kako bi u budućnosti možda ostvarili mirovinu koja će biti jednaka petini prosječne plaće. Stoga ne očekuju znatnije poticaje za poslovanje u službenom gospodarstvu i plaćanje mirovinskih doprinosa (World Bank, 2013).

Klijentelizam u mirovinskom sustavu u Europi nije ograničen samo na posttranzicijske zemlje. Tako je talijanski mirovinski sustav nevjerovatno razmravljen, nepravedan i financijski neodrživ i naravno podložan

nemogućim obećanjima političara. Samo prvi stup međugeneracijske solidarnosti ima 50 podsustava i obrazaca za ostvarivanje prava. U Italiji postoje dva različita načina umirovljenja. Prva opcija je starosna mirovina. Osiguranici mogu ostvariti pravo na starosnu mirovinu kada navršše 65 godina starosti (muškarci) ili 60 (žene), a razdoblje u kojem su plaćali mirovinske doprinose mora nadmašiti zakonski određeni broj godina. Druga mogućnost je takozvana seniorska mirovina. Osiguranik na nju ostvaruje pravo u dobi između 60 ili 65 godina života, pri čemu moraju biti udovoljeni određeni uvjeti vezani i uz starost i staž osiguranja (na primjer 40 godina staža osiguranja ili nakon 2008. godine najmanje 58 godina starosti i 35 godina staža osiguranja). Mnogobrojne reforme imale su različite ciljeve, ali su im zajednička obilježja uglavnom bila usmjerena na temeljnu promjenu sustava kako bi se poboljšala njegova financijska održivost, unaprijedila vodoravna pravednost, postrožili uvjeti za ostvarivanje prava, pojačala povezanost između uplaćenih doprinosa i ostvarenih mirovinskih prava, diversificirao rizik uvođenjem višestupnog osiguranja i pojačala privatna dodatna mirovinska štednja. Unatoč svim dugogodišnjim različitim naporima, oblikovanje prvog stupa još uvijek je prepuno nedorečenosti i suprotnosti, nije postignuta fiskalna održivost, dodatna mirovinska štednja je vrlo slabog obuhvata i snage, a određene kategorije umirovljenika su neodgovarajuće materijalno zaštićene. Nadalje, današnji talijanski mirovinski sustav ustvari onemogućava stvarno prihvaćanje i provedbu modela definiranih doprinosa te ne stvara odgovornost kod osiguranika. Oni ne razvijaju osjećaj i naviku kako njihove mirovine ovise o doprinosima koje su uplatili tijekom svoga radnog staža. Nisu motivirani za dulji ostanak u svijetu rada nego ih se potiče da odu u mirovinu čim ispune najnužnije uvjete. U cjelini, mirovinski sustav je jako podložan arbitrarnim odlukama i procjenama, prevelike su razlike po zanimanjima i radnim uvjetima (samozaposleni imaju pravo na mirovinu kasnije u odnosu na zaposlene radnike, dok žene imaju pravo na ranije umirovljenje u odnosu na muškarce /*Instituto Nazionale Previdenza Sociale, 2010/*). To je trijumf političke samovolje – budući političari skloni i/ili u dodvoravanju pojedinim skupinama lako mogu raditi daljnje ustupke svojim sljedbenicima. Ujedno, Vlada obećava



nemoguće: kako zajamčiti stopu zamjene<sup>2</sup> od najmanje 60%? (Istina, navedena stopa bila je i veća u zlatnim vremenima početkom 1990-ih, čak i do 90% prosječne plaće.) Za mlađe radnike koji će sve to morati platiti ova prazna obećanja djeluju upravo uvredljivo (Guardiancich, 2010).

Stanje mirovinskog sustava i omogućavanje financijski neodrživih prava još je mnogo gore u Grčkoj. Prije krize, minimalni iznos starosne mirovine za osobe čiji je bračni drug zaposlen bio je oko 500 eura. Ukoliko bračni drug nije zaposlen, minimalna mirovina je 523 eura, odnosno od 547, 572 i 596 eura za umirovljenika s nezaposlenim bračnim drugom i jedno, dvoje ili troje djece. Minimalna je mirovina bila u rasponu od 511, 535 i do 560 eura ukoliko je riječ o jednoroditeljskoj obitelji i s jednim, dvoje ili troje djece. Postojali su i dodaci na minimalnu mirovinu od oko 120 eura za starosnu i 96 eura za obiteljsku mirovinu. Za siromašne osobe koje nisu uplaćivale mirovinske doprinose, u skladu s provjerom dohodovnog stanja postoji zajamčena mirovina, poznata kao EKAS. Uvjeti za njezino ostvarivanje bili su da je ukupni neto dohodak iz svih izvora manji od 8.500 eura, odnosno bruto osnovica nije smjela biti veća od gotovo 10.000 eura. Tako je, primjerice, osoba čiji je godišnji neto dohodak iznosio do 7.715 eura primala 230 eura mjesečno, s neto dohotkom između 7.715 i 8.018 eura primala 172,5 eura mjesečno i tako dalje. Invalidska mirovina bila je još izdašnija i dodjeljuje se s obzirom na viši (80% do 100%) ili niži (67% do 79.9%) stupanj invalidnosti i 300 do 4.500 uplaćenih dana doprinosa (do 1.500 dana ako je osiguranje započelo nakon 1993), ovisno o dobi primatelja ili 1.500 dana uplaćenih doprinosa, uključujući 600 dana u pet godina prije nastanka invalidnosti. Postoji posebna invalidska mirovina na koju pravo ima osiguranik koji ima zakonski utvrđene vrste bolesti i tu nema dobne granice. Iznos mirovine se diskrecijski povećavao, a nakon 2005. godine sve su mirovine povećane za isti postotak. S obzirom na nepostojanje nekakva sustavnog pristupa usklađivanju mirovina, one su se uvećavale imajući u obzir indeks maloprodajnih cijena. Umirovljenici su dobivali

---

<sup>2</sup> Udio prosječne mirovine u prosječnoj plaći.

14 mirovina godišnje, slično kao što su zaposleni u javnom sektoru polovicu mjesečne plaće dobivali za Uskrs, drugu polovicu za godišnji odmor, a 14. plaća se dijelila za Božić. Za zaposlenike iznos mirovine od 1993. računao se umnoškom 2% dohotka za svaku godinu rada s brojem godina osiguranja do 35 godina. Tako je teoretski najveća moguća stopa zamjene (udio mirovine u plaći) 70% u zakonskoj dobi odlaska u mirovinu. Ipak, prema različitim dohodovnim skupinama postoje osjetne razlike kod individualne stope zamjene, posebice ako se uzme bruto i neto vrijednost, jer umirovljenici imaju povoljniji porezni tretman. Prosto je nevjerojatno, ali prema podacima OECD-a (2011), prije krize neto stopa zamjene za medijalni dohodak bila je 110,3%, za polovicu prosječnog dohotka 113,6%; za prosječni dohodak 111,2% te za osobu koja ostvaruje jedan i pol prosječni dohodak 106,8%. Drugim riječima, osoba koja je ostvarivala polovicu prosječnog dohotka nakon odlaska u mirovinu imala je gotovo 14% veću mirovinu nego prijašnju plaću. S obzirom na tako izdašna prava u mirovinskom osiguranju, ne treba čuditi kako su Grci odlazili u mirovinu razmjerno vrlo mladi s 57 godina života. Kako im je očekivano trajanje života 80,6 godina, to u prosjeku mirovinu primaju 23,6 godina. Kao u većini zemalja, žene žive duže, pa Grkinje koje su isto odlazile u mirovinu s 57 godina starosti, uz očekivano trajanje života od gotovo 84 godine, mirovinu primaju neznatno manje od 27 godina. Za usporedbu, Nijemci žive nešto duže od Grka (82 godine), ali u prosjeku odlaze u mirovinu sa 65 godina života, tako da ju primaju 17 godina. Očekivano trajanje života Njemica je 85,7 godina, a one isto odlaze u mirovinu sa 65 godina pa onda ostvaruju mirovinska prava 20,7 godina. Posebice je zanimljivo kako je prosječna mirovina u Grčkoj prije izbijanja krize bila oko 1.600 eura, odnosno dvostruko više nego u Njemačkoj, približno 791 euro. U grčkom mirovinskom sustavu postojale su još mnoge druge nelogičnosti i nepromišljene rastrošnosti, posebice za osobe koje su radile u javnom sektoru. Tako su državni službenici mogli otići u mirovinu i prije navršene 50. godine života, zbog čega je deficit grčkog javnog mirovinskog sustava rastao brže nego bilo gdje u Europi. Rođaci 4.500 umrlih Grka koji su radili u javnom sektoru, godinama su dobivali mirovine. Neudane ili rastavljene kćeri državnih službenika

nakon smrti oba roditelja, nastavile su primati njihovu mirovinu. Tu je povlasticu uživalo oko 40.000 Grkinja i samo je to koštalo državu oko 550 milijuna eura godišnje. Udio javnih mirovinskih rashoda u Grčkoj iznosio je 2005. godine 11,5% BDP-a, u 2006. god. 11,8% BDP-a i u 2007. god. 11,9% BDP-a. S obzirom na dobnu strukturu stanovništva i njezina buduća kretanja, posve je jasno kako je neka-dašnje stanje postalo financijski neodrživo i mirovinska su prava jako smanjena. Povećanje poreza, potreba da pomažu nezaposlene članove obitelji, smanjivanje iznosa mirovina i konačno, opasnost da uskoro uopće neće biti isplate mirovina, sigurno da mnogim Grcima stvaraju ozbiljne teškoće. U razgovoru za britanski BBC, tadašnji predsjednik Grčkog saveza umirovljenika zaposlenih u bankarstvu Ignatios Pliakos istaknuo je kako nisu moguća daljnja smanjenja mirovina, jer je prekoračena granica izdržljivosti, a stanje postaje neizdrživo. Mnogi su cijeli radni vijek plaćali mirovinske doprinose i očekivali pristojne mirovine, a one su danas smanjene za 60%, tako da je sve veći broj starih osoba beskućnika.

Postoji još nekoliko obilježja mirovinskog osiguranja jako podložnih klijentelizmu. Odluke o umirovljenju i ponašanje vezano uz povlačenje iz svijeta rada su u najvećoj mjeri vezani uz institucionalni okvir razvijen nacionalnim zakonodavstvom. Najznačajnije odrednice koje obično znače izravni signal zaposlenicima kod donošenja odluke o radnoj aktivnosti i umirovljenju su pravila vezana uz izračun, odnosno povećanje i umanjeње mirovine, zakonsku dob umirovljenja, kažnjavanje prijevremenog umirovljenja te posebice uvjete za ostvarenje i iznos socijalne mirovine. Zemlje članice EU-a su u svoje javno mirovinsko osiguranje ugradile mnoga obilježja preraspodjele (redistribucije), posebice kroz zajamčene socijalne mirovine ili odobravanjem mirovinskih prava za vrijeme dok osiguranik nije ostvarivao redoviti dohodak (poput nezaposlenosti, porodijskog dopusta i slično). Time se nastoje ublažiti problemi životnog standarda starijih osoba i smanjiti materijalne razlike među starijim stanovništvom koje su često veće nego među ukupnim stanovništvom. Stopa zamjene (udio mirovine u plaći) za osobe koje nisu radile ili nisu ispunile uvjete za stjecanje starosne mirovine obično je visoka jer mnoge osobe s niskim dohocima obično

ostvaruju pravo na minimalne mirovine. Tako su zakonsko određivanje minimalne mirovine i (ne)kažnjavanja prijevremenog umirovljenja idealan prostor za klijentelističko ponašanje, jer političari prilično lako mogu odrediti previsoke minimalne mirovine i/ili nedovoljno kazniti ranije umirovljenje kako bi se dodvorili glasačima i dobili sljedeće izbore. Time se narušava pravednost mirovinskog sustava jer približno jednake mirovine dobivaju oni koji su radili puni radni vijek i platili veliki iznos doprinosa i oni koji to nisu činili. Ujedno se ne poštuje „aktuarsku pravednost“, odnosno aktuarsko umanjenje iznosa mirovine ako osoba odlazi u prijevremenu mirovinu.

#### **4. Klijentelizam i mirovinski sustav u *Lijepoj našoj***

U Hrvatskoj je zbog Domovinskog rata, zatvaranja brojnih tvrtki i ograničenih mogućnosti zapošljavanja znatno smanjen broj aktivnih osiguranika, a snažno se povećao broj umirovljenika. Mirovinski je sustav postao skup način ublažavanja socijalnih teškoća i nezaposlenosti i sve je teže obavljao osnovnu zadaću: smanjenje rizika starosti, invalidnosti i smrti. Slijedom navedenog, u Hrvatskoj se razmjerno rano izlazi iz svijeta rada, a kako se razmjerno kasno počinje raditi – uslijed dugotrajnog studiranja i donedavno visoke nezaposlenosti mladih – osiguranici imaju prilično kratak staž osiguranja. Prosječni staž ukupnog broja korisnika koji su pravo na mirovinu ostvarili prema Zakonu o mirovinskom osiguranju (tu nisu uključeni korisnici mirovina po posebnim propisima) iznosio je 30 godina, 1 mjesec i 26 dana. Kod invalidskih mirovina to je još niže pa iznosi 22 godine, 2 mjeseca i 12 dana (Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, 2018). Kako osiguranici odlaze razmjerno rano u mirovinu (muškarci s manje od 63, a žene tek nešto više od 61 godinu života), a žive gotovo kao prosječni Europljani – žene malo manje od 80 godina, a muškarci nešto manje od 76 – dugo je korištenje mirovinskih prava.

Iako se takva politika kratkoročno može činiti opravdanom jer ipak omogućava pružanje (istina skromne) socijalne sigurnosti stanovništvu, koje bi bez redovitog dohotka inače bilo još siromašnije, dugoročno to znači veliki broj (razmjerno mladih) umirovljenika od koji su neki

još u naponu snage. Šonje (2018) vjeruje kako narušavanje financijske održivosti mirovinskog sustava nije bila objektivno nametnuta nužnost, nego svjesna odluka političkih elita. Oni su demokraciju shvaćali kao način pribavljanja podrške skupina glasača, odnosno potkupljivanje snalažljivog naroda.

Kao oblik klijentelizma u Hrvatskoj mogu se smatrati i mirovinska prava po posebnim propisima (povlaštene mirovine). Takvih je osoba krajem studenoga 2018. u Hrvatskoj bilo više od 175.000 ili gotovo sedmina ukupnog broja umirovljenika, pri čemu je na njih odlazilo oko petine ukupnih mirovinskih rashoda. Najbrojniji su hrvatski branitelji iz Domovinskog rata (71.269 potkraj 2018. god.), a ta se brojka 2019. povećala za 1.687 novih branitelja (Poslovni.hr, 2019). Prosječan je staž branitelja u starosnoj mirovini pet godina. Riječ je zapravo o najnižoj mirovini koju može ostvariti branitelj, tako da je ona približno jednaka starosnoj mirovini prema općem propisu za koju je ostvareno 32 godine staža. Braniteljima se za starosnu i za prijevremenu starosnu mirovinu osobni bodovi povećavaju za 10 do 30%, ovisno o vremenu provedenom u ratu ako na temelju staža ostvare pravo na mirovinu manju od one koja bi im pripala za 40 godina mirovinskog staža. Uvjet je i da tako izračunana mirovina nikako ne smije biti veća od one koja bi im pripala za 40 godina staža.

Na drugome mjestu po brojnosti su korisnici mirovina koji su bili djelatne vojne osobe. Njih je nešto više od 15.000 i prosječno primaju mirovinu od 3.780 kuna. Nakon toga slijede borci iz Drugoga svjetskog rata: sudionici NOR-a i pripadnici Hrvatske domovinske vojske 1941–1945. Krajem studenoga 2018. bilo ih je oko 16,5 tisuća, što je malo u odnosu na njihov maksimum krajem 1970-ih kad ih je bilo oko 300.000, ali puno s obzirom da je od rata prošlo više od 70 godina. Mirovine iz Drugoga svjetskog rata većinom su obiteljske mirovine.

Redovitih članova Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti u mirovini krajem studenoga bilo je 137, a njihova prosječna mirovina bila je nešto manja od 9.000 kuna. Zanimljivo je kako se povoljniji uvjeti prenose na članove obitelji preminulih korisnika. To znači da npr. udovice redovitih članova HAZU imaju pravo na 70% dodatka koji su oni

ostvarivali. U sustavu je trenutačno oko 50 korisnika obiteljskih HAZU mirovina s mirovinama od oko 6.800 kuna. Neizbježno se postavlja pitanje koje je opravdanje za prenošenje tih povoljnijih uvjeta u tolikoj mjeri na članove obitelji preminulih korisnika povoljnijih mirovina?

Poseban problem su invalidske mirovine. Hrvatska stopa od 12.000 korisnika invalidskih mirovina na 100.000 stanovnika najviša je u Europi (Bađun, 2011). U ožujku 2011. u Hrvatskoj je bilo gotovo 330.000 korisnika invalidskih mirovina, od čega se 22% odnosi na korisnike invalidskih mirovina Hrvatske vojske, Hrvatskog vijeća obrane i hrvatskih branitelja prema Zakonu o pravim hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata i članova njihovih obitelji. Troškovi invalidskih mirovina iznosili su 2,7% BDP-a u usporedbi s prosječnim 2,1% u EU-27, dok su ukupni mirovinski troškovi iznosili 7,6% BDP-a 2005. u usporedbi s 11,1% u EU-27. Stanje se tek naizgled poboljšalo u kasnijem razdoblju te je krajem prosinca 2018. bilo 114.000 primatelja invalidskih mirovina, ali je gotovo 72.000 tih mirovina prevedeno u starosne. Krajem studenog 2018. više od pola milijuna starosnih umirovljenika primalo je prosječnu mirovinu nešto manju od 3.000 kuna, dok je prijevremena starosna mirovina bila oko 200 kuna manja. Starosna mirovina prevedena iz invalidske iznosila je u prosjeku 2.604 kune, a prosječna invalidska mirovina (bez osoba koje su mirovinu stekle po posebnim propisima) bila je 2.058 kuna (Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje, 2018: tablica 9c).

Bađun (2011) je pokazala da su korisnici invalidskih mirovina relativno mladi (43% ih je mlađih od 59 godina), a u prosjeku ulaze u mirovinu s 52,6 godina života. Neovisno o tome što u mirovinu ulaze mlađi, oni u prosjeku primaju mirovinu samo jednu godinu duže nego korisnici starosne mirovine, što govori o njihovu slabijem zdravstvenom stanju. To pokazuje kako visoku stopu invalidskih mirovina uzrokuju zdravstveno stanje hrvatskog stanovništva (dodatno izazvano, svakako, i Domovinskim ratom), loši radni uvjeti, posebno nedovoljna pozornost za sigurnost i zdravlje na radu i općenito loši socioekonomski uvjeti. Stubbs i Zrinščak (2012) ističu kombinaciju ratnih događanja, posebnih zakonodavnih rješenja te učestalosti korupcije i podsjećaju kako su se najveće zakonske promjene, koje su dovele do naglog povećanja

broja korisnika invalidskih mirovina, dogodile u izbornim godinama 1999. i 2007.

Mirovinski je sustav iskrivljen brojnim posebnim pravilima, a posljedica toga je dodatno slabljenje veze između uplaćenih doprinosa i same mirovine. Grubo gledajući, veliki broj umirovljenika je na neki način povlašten kad se promatra koliko su doprinosa uplatili, a koliko dugo primaju mirovine uz nedovoljno dug radni staž.

## 5. Zaključak i prijedlozi poboljšanja

Podijeljena su mišljenja je li klijentelizam čimbenik koji je u porastu u modernom društvu i hoće li se u budućnosti morati sve više uzimati u obzir u vođenju politike. Postoje stavovi kako će klijentelizam postati konstanta i da će se buduće dugoročne i reformske politike moći voditi samo vožnjom između prepreka. S druge strane, postoje i vjerovanja prema kojima se radi o političkom izboru i da društva mogu svjesno prevladati klijentelizam u korist općeg dobra i budućih naraštaja.

Kako klijentelizam utječe na mirovinske politike? I ovdje smo svjedoci različitih, pa čak i posve oprečnih, stavova. Zastupnici mirne struje (*pacifisti*) smatraju kako je klijentelizam neizbježan te ima dva smjera. Jedni blagi (*light pacifisti*) misle da se i mirovinska politika može voditi manevriranjem kroz klijentelizam. Drugi, tvrdi (*hard pacifisti*) su uvjereni kako treba anticipirati klijentelizam i mirovinsku politiku *a priori* postaviti tako da je otpornija na klijentelizam. To se može, primjerice, ostvariti povratkom na Beveridge koncept s egalitarnističkom mirovinom iz javnog sustava koja brani od siromaštva, a osobnom odgovornošću i izborom kad se radi o adekvatnosti i zamjeni dohotka u mirovini. Najjednostavnije, osobe mogu odlaziti ranije u mirovinu od predviđene zakonske dobi, ali tada je njihova mirovina trajno i značajno manja. Slično je tako Svjetska banka opisala u publikaciji *The Inverting Pyramid: Pension Systems Facing Demographic Challenges in Europe and Central Asia* (Schwarz i sur., 2014).

Neizbježno se javlja pitanje kako voditi dugoročnu mirovinsku politiku u uvjetima klijentelizma? Odgovor vjerojatno ovisi o posebnosti svake zemlje te korelaciji između stanja nacionalnoga gospodarstva,

političke strukture i intenziteta klijentelizma. Općenito, u društvima u kojima su snažnije liberalne vrijednosti i jače oslanjanje na vlastite snage, manja su očekivanja od javnoga mirovinskog sustava i slabija sklonost klijentelizmu. Tamo gdje je korelacija niža, kao u Nizozemskoj, počeli su promovirati mirovinsku politiku individualizirane *Defined Ambition* (uvjetno utvrđenih ambicija). Taj model polazi od toga da ako osiguranik želi da mu mirovina iznosi 70% zadnje plaće, treba plaćati jasno utvrđeni postotak doprinosa. Osiguranik može odustati od plaćanja doprinosa u tom postotku, ali to radi na svoju ruku i svjesno. Nešto slično uvedeno je u Velikoj Britaniji kroz model *Defined Adequacy* (utvrđena adekvatnost mirovina). Teza je kako *Defined Ambition* i *Defined Adequacy* ublažavaju moguće negativne učinke klijentelizma i političke ekonomije na mirovinski sustav. Te učinke obično izazivaju sustavi definiranih doprinosa i definiranih mirovina zbog svoje složenosti, neizvjesnosti i/ili netransparentnosti. U zemljama kod kojih je snažna korelacija političke strukture i intenziteta klijentelizma treba se pripremati za prisilno slabljenje korelacije koje obično nastupa u kriznim vremenima. Grčka je od izbijanja krize smanjila mirovine za gotovo 50% i ukinula brojne klijentelističke povlastice.

U budućim istraživanjima bilo bi više nego korisno proširiti okvir razmatranja na identificiranje dobitnika i gubitnika u sustavu. Klijentelizam tada postaje potkategorija politički neopravdano uvjetovanih dobitnika u mirovinskom sustavu. Čini se kako postupno sazrijeva vrijeme da se detaljnije prouči tko su dobitnici, a tko gubitnici u mirovinskom sustavu. Osim podatkovne podloge, čini se kako je politička situacija takva da su donositelji odluka ili barem njima bliski akteri spremni saslušati tu temu.

Neki od dobitnika u sustavu zapravo su namjerni dobitnici. Većinom su u kategoriji (značajnih) dobitnika, vjerojatno iz političkih (opravdanih i neopravdanih) razloga. Nerijetko se ipak i slučajno javljaju dodatne kategorije dobitnika, uglavnom manje značajnih dobitnika, (npr. uslijed različito očekivanog trajanja života iz raznih razloga). Postoje i drugi (nepolitički) razlozi, za koje je teže skupiti dokaze, a njihovo postojanje pripada kategoriji javne tajne (npr. odobravanje nezastužene invalidske ili braniteljske mirovine) tako da su neke kategorije



namjerni dobitnici. Među politički namjernim opravdanim dobitnicima su vjerojatno žene. U uvjetima snažnog smanjivanja broja stanovnika, čak i veća mirovinska prava žena mogu se između ostalog opravdati kao demografska mjera.

Kao prvu procjenu transfera mogla bi se predložiti razmjerno jednostavna računica

$$\text{vrijednost transfera} = n * [(t\_m + e\_m) * m\_p - e\_m * m\_s]$$

pri čemu je  $n$  – broj korisnika mirovine ostvarene posebnim propisom;  $t\_m$  – broj godina do redovnog umirovljenja;  $e\_m$  – očekivano trajanje života pri redovnom umirovljenju;  $m\_s$  – 12\* mjesečna mirovina prema ostvarenom stažu;  $m\_p$  – 12\* mjesečna mirovina ostvarena propisom.

Iako jednadžba ne uključuje vjerojatnosti doživljenja, postoje izostavljeni parametri koji bi iznos povećali kao i oni koji bi iznos smanjili pa ne postoje veće opasnosti od pretjerane pristranosti. Zbog potrebe uzimanja u obzir vremenske vrijednosti novca, iznos bi trebalo pomnožiti faktorom oko 0,6 koji bi bio prikladan za korištenje mirovine u razdoblju od 40 godina i društvenu diskontnu kamatnu stopu od 3%. Dodatno, u prvoj fazi kvantitativne analize vrijedilo bi na stvarnim podacima napraviti deskriptivnu analizu po skupinama. Time bi se usput dobila i preciznija procjena financijskog transfera prema posebnim skupinama. Druga faza ciljala bi korištenjem analize doživljenja doći do projekcija te time do mogućnosti pravilnije izmjene stjecanja mirovinskih prava. Primjerice, prema fizičkim radnicima koji su često gubitnici u sustavu uslijed kraćeg trajanja života od drugih skupina osiguranika.

Zaključno, glavni problem s kojim smo danas suočeni nije ekonomske, već političke prirode. Razumni ekonomisti se u suštini slažu što bi trebalo učiniti. Praktično svaki pokušaj države da preraspodjeli bogatstvo i dohodak u suštini guši sve produktivne inicijative i vodi općem osiromašenju. Ova teza posebno “drži vodu” u slučaju institucionalno nerazvijenih država, a štetnost redistributivnih mjera jest u inverznom odnosu s kvalitetom institucija, transparentnošću i odgovornošću nositelja vlasti. Točno je kako država treba donositi takve zakone kojima se zabranjuju prinuda i prevara. Ali pritom se treba uzdržati od specifičnih

gospodarskih intervencija. Glavna ekonomska funkcija države jest da potiče i sačuva slobodno tržište. Kada je Aleksandar Veliki posjetio filozofa Diogena i upitao ga može li nešto učiniti za njega, Diogen mu je navodno odgovorio: „Skloni mi se sa sunca.“ Svaki građanin ima pravo to isto tražiti od svoje vlade. Izgledi su neizvjesni, ali sve nije potpuno beznadno. Pokatkad se može nazrijeti poneki tračak svjetlosti kako se probija kroz oblake. Ljudi sve više postaju svjesni kako im država ništa ne može dati, a da prethodno ne uzme nešto od drugih i/ili od njih samih. Povećana davanja odabranim skupinama povlače za sobom povećanje poreza, ili povećani deficit i povećanu inflaciju, ili najčešće sve zajedno.

Ozbiljna promjena mirovinskog sustava sigurno nije jednostavna ni laka zadaća koja se može ostvariti preko noći. Promjene koje obuhvaćaju ograničenje troškova osobito su teške i zahtijevaju mnogo vremena, znače narušavanje nećijih ostvarenih interesa, a sadašnji su oblici osiguranja postali gotovo svetinja. Stoga se gotovo sve vlade u svijetu klone od poduzimanja takvih promjena jer one mogu dovesti do izbornog poraza. U Hrvatskoj je potrebno postići svojevrstni nacionalni konsenzus oko osnovnih elemenata reforme. Također je nužno provesti uspješne javne informativne kampanje kako bi najšira javnost bila upoznata s razlozima ostvarivanja reforme i njezinim najvažnijim elementima, jer bi tako bilo moguće smanjiti socijalne otpore koji neizostavno prate takvu sveobuhvatnu reformu čak i u cilju stvarnog poboljšanja mirovinskog osiguranja. Pritom pozornost i rješenja u zakonodavstvu ne smiju biti usmjereni samo na izravne i kratkotrajne za pojedinu skupinu, nego na posredne i dugotrajne učinke politika ili mjera na cijelo društvo

## **Literatura**

- Abels, M., Arias Diaz, O. S., Eckardt, S., Immervoll, H., Koettl-Brodmann, J., Rudolph, H. P., Schwarz, A. M. i Zviniene, A. (2014). *The Inverting Pyramid: Pension Systems Facing Demographic Challenges in Europe and Central Asia*. Washington, DC: The World Bank (<http://documents.worldbank.org/curated/en/514831468029365694/Main-report>, pristupljeno 17. kolovoza 2019).
- Ahuja, A. i Paserman, R. (2010). *An Ageing Europe at Work: Are the Incentives to Work Sufficient to Provide Adequate and Sustainable Pensions in the Future?*

- Lessons from the Open Method of Coordination u Pension Reform*. Fiscal Policy and Economic Performance, Seminari e convegni: Workshops and Conferences (str. 69-102). Roma: Banca d'Italia.
- Aiyer, Sri-Ram (1997). Pension Reform in Latin America: Quick Fixes or Sustainable Reform?. *Policy Research Working Paper 1865*. Washington DC: World Bank (<http://documents.worldbank.org/curated/en/374871468769528122/pdf/multi-page.pdf>, pristupljeno 10. kolovoza 2019).
- Aprada, R. (1999). Corporate Governance in Argentina: New Developments through 1991-2000. Buenos Aires: Universidad del CEMA (<http://www.cema.edu.ar/publicaciones/download/documentos/154.pdf>, pristupljeno 17. kolovoza 2019).
- Auyero, J., Lapegna, P. i Page Poma, F. (2009). Patronage Politics and Contentious Collective Action: A Recursive Relationship. *Latin American Politics and Society*, 51(3): 1-31.
- Bađun, M. (2009). Korisnici mirovina koji su pravo na mirovinu ostvarili pod povoljnijim uvjetima. *Newsletter Instituta za javne financije broj 44*. Zagreb: Institut za javne financije.
- Bađun, M. (2011). Zašto Hrvatska ima mnogo korisnika invalidskih mirovina?. *Newsletter Instituta za javne financije broj 56*. Zagreb: Institut za javne financije.
- Bardhan, P. (2002). Decentralization of Governance and Development. *Journal of Economic Perspectives*, 16(4): 185-205.
- Beard, M. (2018). *SPQR: Povijest starog Rima*, Zagreb: Školska knjiga.
- Guardiancich, I. (2010). *Italy Current pension system: first assessment of reform outcomes and output*. European Social Observatory ([www.ose.be](http://www.ose.be), pristupljeno 11. kolovoza 2019).
- Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje – HZMO (2018). Statističke informacije Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje, br. 4/2018. Zagreb: Hrvatski zavod za mirovinsko osiguranje ([http://www.mirovinsko.hr/UserDocsImages/publikacije/statisticke\\_informacije/2018/5/Statisticke\\_informacijeHZMOa\\_5\\_2018\\_prosinac2018.pdf](http://www.mirovinsko.hr/UserDocsImages/publikacije/statisticke_informacije/2018/5/Statisticke_informacijeHZMOa_5_2018_prosinac2018.pdf), pristupljeno 17. kolovoza 2019).
- Instituto Nazionale Previdenza Sociale (2010). *Rapporto Annuale 2009* (<http://www.inps.it/portale/default.aspx?sID=%3b0%3b7208%3b4940%3b&lastMenu=4940&iMenu=1&p4=2>, pristupljeno 17. kolovoza 2019).
- Kitschelt, H. (2000). Linkages Between Citizens and Politicians in Democratic Polities. *Comparative Political Studies*, 33(6/7): 845-879.
- Landé, C. (1977). Introduction: The Dyadic Basis of Clientelism U: Schmidt, S., Scott, J., Landé, C. i Guasti, L. (ur.). *Friends, Followers and Factions* (str. xiii-xxxii.). Berkeley: University of California Press.
- Medina, L. F. i Stokes, S. (2007). Monopoly and Monitoring: An Approach to Political Clientelism. U: Kitschelt, H. i Wilkinson, S. (ur.). *Patrons, Clients and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition* (str. 68-83). Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD (2011). *OECD Pensions at a Glance 2011: Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries*. Pariz: OECD (<http://www.oecd.org/statistics>, pristupljeno 21. kolovoza 2019).

- OECD (2017a). *Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators*. Paris: OECD.
- OECD (2017b). *Pension Markets in Focus*. Paris: OECD.
- OECD (2017c). *Global Pension Statistics 2017*. Paris: OECD.
- OECD (2017d). *Pensions at a glance 2017: How Does Poland Compare?* Paris: OECD.
- Poslovni dnevnik (2019). Hrvatska je 24 godine nakon rata dobila 1.687 novih branitelja (<http://www.poslovni.hr/hrvatska/hrvatska-je-24-godine-nakon-rata-dobila-1687-novih-branitelja-352998>, pristupljeno 15. kolovoza 2019).
- Rofman, R., Fajnzylber, E. i Herrera, G. (2010). Reforming the Pension Reforms: The Recent Initiatives and Actions on Pensions in Argentina and Chile. U: *Pension Reform, Fiscal Policy and Economic Performance*. Seminari e convegni: Workshops and Conferences (str. 261-308). Roma: Banca d'Italia.
- Roniger, L. i Güneş-Ayata, A. (1994). *Democracy, Clientelism and Civil Society*. Boulder CO: Lynne Rienner Publishers.
- Rosen, H. S. i Gayer, T. (2007). *Public Finance*. Boston: McGrawHill.
- Schady, N. R. (2000). The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Fund (FONCODES), 1991-95. *The American Political Science Review*, 94(2): 289-304.
- Scott, J. C. (1972). Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia. *The American Political Science Review*, 66(1): 91-113.
- Solé-Ollé, A. i Viladecans-Marsal, E. (2013). Do Political Parties Matter for Local Land Use Policies? *CESifo Working Paper Series No. 4284* ([https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2284773](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2284773), pristupljeno 22. kolovoza 2019).
- Stokes, S. C. (2005). Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina. *The American Political Science Review*, 99(3): 315-325.
- Stokes, S. C. (2007). Political Clientelism. U: Bois, C. i Stokes, S. C. (ur.). *The Oxford Handbook of Political Science* (str. 602-627). Oxford: Oxford University Press.
- Stubbs, P. i Zrinščak, S. (2012). Klijentelizam i socijalna politika. U: Zakošek, N. (ur.). 2. *Zagrebački ekonomski forum* (str. 5-18). Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung.
- Šonje, V. (2018). *Vrijeme ne liječi sve: o najavljenim promjenama u mirovinskom sustavu*. Zagreb: Arhivanalitika (<https://arhivanalitika.hr/blog/vrijeme-ne-lijeci-sve-o-najavljenim-promjenama-u-mirovinskom-sustavu/>, pristupljeno 15. kolovoza 2019).
- The Economist (2018). Brazil economy: Make or brake. *The Economist*, December 15<sup>th</sup>-21<sup>th</sup>, str. 65.
- Trantidis, A. (2016). *Clientelism and Economic Policy: Hybrid Characteristics of Collective Action in Greece*. Florence: European University Institute ([http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/45404/TRANTIDIS\\_2016.pdf?sequence=1&isAllowed=n](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/45404/TRANTIDIS_2016.pdf?sequence=1&isAllowed=n), pristupljeno 17. kolovoza 2019).

- Wantchekon, L. (2003). Clientelism and Voting Behaviour: Evidence from a Field Experiment in Benin. *World Politics*, 55(3): 399-422.
- World Bank, (2013). *Reversal and Reduction, Resolution and Reform Lessons from the Financial Crisis in Europe and Central Asia to Improve Outcomes from Mandatory Private Pensions*. Washington DC: The World Bank.
- World Bank (2017). *World Development Report 2017: Governance and the Law*. Washington DC: The World Bank.



## **KLIJENTELIZAM I MLADI U HRVATSKOJ: KOMPARATIVNI UVID U ODNOS PREMA KORIŠTENJU VEZA I POZNANSTAVA**

### **1. Uvodna razmatranja: teorijski i metodološki pristup**

Klijentelizam je društvena pojava koja se primarno promatra kao oblik političke korupcije koja podrazumijeva zloupotrebu moći, odnosno „trgovanje” političkim (i društvenim) utjecajem u cilju ostvarivanja određenih osobnih ili grupnih koristi. U takvim slučajevima pojedinci na pozicijama moći uvjetuju raspodjelu državnih ili društvenih resursa te njihovom dodjelom „potkupljuju“ odabrane pojedince i društvene skupine stvarajući od njih zahvalne klijente. Pogodno tlo za nastajanje i opstojnost klijentelizma stvara situacija u kojoj postoji veliki broj ljudi koji za zadovoljavanje nekih svojih potreba trebaju državnu (i društvenu) potporu, dok se istodobno raspodjela državnih i društvenih resursa ne odvija transparentno, tj. nije dostatno utemeljena na zakonskoj regulativi i striktnim kriterijima. U takvu kontekstu formalne institucije koje su definirane kao „pravila i procedure stvorene, komunicirane i provođene službeno prihvaćenim kanalima“ slabo funkcioniraju, a znatno su učinkovitije neformalne institucije shvaćene kao „društvena pravila, obično nepisana, koja su stvorena, komunicirana i provođena izvan službeno odobrenih kanala” (Helmke i Levitsky, 2004: 725). Pritom se pretpostavlja kako su u slučaju slabih i nejasnih normativnih i institucionalnih okvira pojedinci skloni oslanjanju na neformalne institucije, što generira „kulturu neformalnosti“ kojoj pripada i klijentelizam (Pešić i Stanojević, 2016). Premda se klijentelizam dominantno

povezuje s političkom korupcijom i voluntarizmom, uz taj se fenomen neizbježno vežu i nepotizam, oportunistički i nemoral. U tom se kontekstu kao oblik klijentelističkog ponašanja prepoznaje i korištenje veza i poznanstava u cilju rješavanja nekih osobnih potreba, a što je — promatrano na mladoj populaciji — tema ovoga priloga.

### *1.1. Društveni kontekst odnosa mladih prema korištenju veza i poznanstava*

Za pojavljivanje i funkcioniranje klijentelizma, što uključuje i korištenje veza i poznanstava, potrebni su odgovarajući društveni uvjeti, odnosno pretpostavke. Neovisno je li riječ o općoj populaciji ili o mladima kao integralnom dijelu te populacije, za konceptualizaciju i razumijevanje analiziranog fenomena potreban je odgovarajući teorijski uvid u sustav vrijednosti, civilnost i povjerenje u promatranom društvu.

Kao što je analiza K. Lindh i V. Kerhonena pokazala (2010), vrijednosti sadrže nekoliko zajedničkih elemenata na osnovi kojih se sažeto može reći da su one uvjerenja koja se tiču poželjnih statusa i modela ponašanja koja upravljaju selekcijom ili evaluacijom ponašanja, ljudi i događaja te da su određene relativnom važnošću drugih vrijednosti koje formiraju sustav vrijednosnih prioriteta. Još kraće rečeno, vrijednosti su ciljevi kojima se teži, pri čemu ih karakterizira hijerarhijska organiziranost, relativna stabilnost i utjecaj na ponašanje pojedinaca i grupa (Ilišin i Gvozdanović, 2016). Za razumijevanje fenomena vrijednosti važni su uvidi teoretičara modernizacije (Giddens, Beck i Lash, 1994; Inglehart, 1997, 1999; Inglehart i Baker, 2000; Beck i Beck-Gernsheim, 2002) koji govore o tome kako je socioekonomski razvoj tzv. zapadnih društava potaknuo slabljenje tradicionalnih vrijednosti (obitelj, religija) i snaženje, prvo materijalističkih (socijalni standard i sigurnost), a potom i postmaterijalističkih vrijednosti (na primjer, samoaktualizacija i individualizacija). Potonje vrijednosti obuhvaćaju još individualnu autonomiju, smanjenje socijalnoga konformizma i povećanu kritičnost prema hijerarhijskim institucijama, dok nesigurnost ili osjećaj prijetnje potiču „autoritarni refleksi“. Pritom treba imati na umu kako linearno kretanje u društvenom razvoju nije



zajamčeno i uvijek ga mogu poremetiti promjene socijalnih okolnosti (primjerice regresija blagostanja i društvene stabilnosti prema materijalnoj oskudici ili sigurnosnoj ugroženosti) i, posljedično, revitalizirati vrijednosti koje se smatralo oslabljenim ili napuštenim. Istodobno, u društvima u kojima nema odgovarajućeg pomaka prema povećanju socijalnog standarda i sigurnosti, uglavnom nema ni pomaka u smjeru postmaterijalističkih vrijednosti (Inglehart, 1999; Sekulić, 2016). Kada je o Hrvatskoj riječ, u tranzicijskom razdoblju je, unatoč nekim modernizacijskim procesima, na djelu manje bio proces detradicionalizacije (Beck, 1992) a više proces retradicionalizacije (Županov, 1995), što je pridonijelo oživljavanju tradicionalnih i jačanju materijalističkih vrijednosti te usporenom prihvaćanju postmaterijalističkih vrijednosti.<sup>1</sup> Te međusobno suprotstavljene tendencije u formiranju vrijednosnog sustava rezultirale su svojevrsnom pluralizacijom vrijednosti, što se u suvremenome hrvatskom društvu prepoznaje u dominaciji mješovitih tipova vrijednosnih orijentacija (Cifrić, 1996; Karajić, 2000; Labus, 2000; Županov, 2002; Sekulić, 2011, 2016).

Drugi segment kontekstualiziranja odnosa mladih prema korištenju veza i poznanstava jest civilnost, čija se društvena važnost ogleda u dimenziji moralne vrline koja signalizira volju da se poštuju pravila i regulira ponašanje koje neće podcijeniti dobrobit drugih. U tom se kontekstu normu civilnosti naziva i građanskom normom koja se smatra dijelom moralne komponente društva (Zmerli, 2010). Takvo shvaćanje civilnosti pridonosi efikasnom funkcioniranju socijalnog života s minimumom nepotrebnih konflikata, kao i smanjenju transakcijskih troškova (Billante i Saunders, 2002). U skladu s tim, građanska moralnost počiva na maksimizaciji javnih a ne privatnih ciljeva, što odvraća ljude od koruptivnog ponašanja i „švercanja“ (Letki, 2006). Ta norma ujedno obuhvaća i osjećaj odgovornosti prema sugrađanima, kao i predanost

---

<sup>1</sup> To dobro ilustriraju istraživački podaci longitudinalno prikupljeni od sredine 1980-ih do sredine 2000-ih godina koji pokazuju kako je, i među mladima i među starijima, u sklopu tradicionalnih vrijednosti rasla važnost obitelji, religije i nacije, u kontekstu materijalističkih vrijednosti prihvaćanje materijalnog standarda i profesionalnog uspjeha, a u segmentu postmaterijalističkih vrijednosti isticanje samosvojnosti, odnosno individualizacije (Radin, 2007: 150).

javnom dobru koja je dijelom uvjetovana ponašanjem drugih jer volja za suradnjom postoji dok je drugi prakticiraju i izražavaju, a što predstavlja element reciprociteta. Ukoliko važnost poštovanja normi u društvu slabi, tada je očekivano širenje oportunizma, odnosno kratkovidnih ili sirovih samointeresa koji nisu podložni etičkim razmatranjima (Elster, 2007). Kultura oportunizma podrazumijeva nedostatak civilne (građanske) moralnosti, a sam oportunizam predstavlja „stav (i odgovarajuće ponašanje) koji poštivanje propisa sagledava isključivo kao pitanje odnosa troškova-i-koristi; u oportunističkom rječniku ne postoji pojam općeg dobra“ (Štulhofer, 2000: 108). Dominaciji oportunizma s jedne strane pogoduje racionalizacija učinjenog moralno dvojbenog postupka zbog nedostatka izbora a čemu pogoduje nizak socijalni standard, dok s druge strane utječe „kulturalna reprodukcija oportunizma“ koja počiva na percepciji kako većina krši moralne i druge propise, što je dodatno pojačano opažanjem korupcije (Štulhofer, 2000).

Treća važna komponenta za skiciranje društvenoga konteksta odnosa mladih spram korištenja veza i poznanstava jest povjerenje u čijem stvaranju posreduje poštovanje civilnih normi, koje se usvajaju u suradnji s drugima u okviru sekundarnih grupa koje imaju socijalizacijski potencijal. Socijalno povjerenje predstavlja očekivanje, odnosno aktivnu anticipaciju i suočavanje s nepoznatom budućnošću zbog nesigurnih i nekontrolabilnih uvjeta (Sztompka, 1999) jer socijalne aktere i interakcije, unatoč univerzalnoj ljudskoj međuovisnosti, obilježava nepredvidljivost (Seligman, 1997). Iz toga slijedi kako povjerenje ne bi ni bilo potrebno ako bi ishodi svih situacija, a posebice postupaka drugih ljudi prema nama, bili poznati. Naime, „kada kažemo da nekome vjerujemo ili da je netko pouzdan, to implicitno znači da je vjerojatnost da će poduzeti akciju koja je korisna ili bar nije štetna po nas dovoljno visoka da razmatramo neki oblik suradnje s tom osobom“ (Gambetta, 1988: 239). U tom kontekstu važna je posebna vrsta povjerenja koje se naziva uopćeno ili „tanko“ jer se ponajprije odnosi na ljude koje pojedinac ne poznaje osobno (a što predstavlja većinu pripadnika nekog društva), za razliku od partikulariziranog ili „gustog“ povjerenja koje se odnosi na ljude s kojima se uspostavljaju razmjerno bliski i redoviti kontakti (Putnam, 2008; Freitag i Traunmüller, 2009). Preciznije

rečeno, uopćeno povjerenje se ne temelji na neposrednom iskustvu koje podrazumijeva uspostavljenje konkretnih veza ili odnosa, nego „implicitno na nekom iskustvu zajedničkih društvenih mreža i očekivanja reciprociteta“ (Putnam, 2008: 178). Kako uopćeno povjerenje nastaje u okviru sekundarnih grupa posredstvom normi civilnosti, ono povratno osnažuje suradnju, građansku participaciju i norme (Putnam, 2008), a u funkcionalnom smislu je korisno za društvo jer se širenjem radijusa povjerenja formiraju odnosi koji čine temelj za ekonomski i institucionalni napredak (Fukuyama, 2000; Putnam, 2003, 2008), ugodniji život i učinkovitije vlade (Uslaner, 2002). Što se hrvatskoga društva tiče, socijalno nepovjerenje je razmjerno rašireno (Šalaj, 2007; Rimac, 2010) i među najvećima je u usporedbi s drugim tranzicijskim zemljama-članicama EU-a, pri čemu je indikativno kako građani Hrvatske kao ključan faktor za uspjeh u životu češće od ostalih ističu političke veze, a najrjeđe naporan rad i inteligenciju (Kotarski, 2017).

Naznačeni kontekst je zatečeni društveni okvir u koji se mladi trebaju integrirati i izboriti za svoje mjesto u društvu. Njihovo sazrijevanje i ulazak u svijet rada i odraslih uvijek i svuda je turbulentan proces, a danas je sve neizvjesniji i suočen s rizicima kojih su nekadašnje generacije mladih bile uglavnom pošteđene. Kao što istraživači mladih pokazuju, u suvremenom pluralnom, globaliziranom i nesigurnom svijetu formiranje identiteta i integriteta na individualnoj razini je osobito zahtjevan proces (France, 2007; Kehily, 2007; Giroux, 2009; Furlong, 2009; Roberts, 2009). Opadanje utjecaja tradicije i socijalnih institucija zbiva se usporedo sa snaženjem trenda individualizacije, a rastuća vjera u vlastite sposobnosti i osobni autoritet povećava i individualnu odgovornost za donošenje odluka o tome što je dobro, a što loše. To znači da iako pojedinci ne mogu umaknuti strukturnim silama u društvu, oni mogu odlučiti koje će od njih uvažavati, a koje ignorirati (Beck, 1992). Drukčije rečeno, „u dinamičnom i globaliziranom svijetu ključne su sposobnosti za razumijevanje i svladavanje različitih socijalnih i kulturnih realnosti te za konstruiranje vlastitog identiteta i vrijednosno utemeljenog pogleda na svijet, osobito za mlade ljude“ (Lindh i Korhonen, 2010: 137). Spomenute poteškoće s kojima se susreću mladi u razvijenijim dijelovima svijeta pogađaju i mlade u

tranzicijskim zemljama, pa tako i Hrvatskoj. No mladi u tranzicijskim zemljama, unutar kojih interes usmjeravamo na tzv. postjugoslavenske zemlje, suočavaju se i s dodatnim rizicima koji se javljaju zbog specifičnih problema tih društava (Ule i dr., 2000; Ilišin i Radin, 2002, 2007; Ilišin i dr., 2013; Flere i dr., 2014; Tomanović i Stanojević, 2015; Žiga i dr., 2015; Ilišin i Spajić Vrkaš, 2017; Gvozdanić i dr., 2019; Lavrič, Tomanović i Jusić, 2019). Zajednička je okolnost odrastanje mladih u jedinstvenom sociopovijesnom razdoblju što je obilježeno dvostrukom tranzicijom: s jedne strane, mladi prolaze kroz univerzalno prijelazno razdoblje iz mladosti u odraslost, a s druge strane se taj proces odvija u društvu koje se također transformira. Stoga se socijalizacija mladih u tranzicijskim društvima događa u uvjetima u kojima su društvene institucije i norme koje su usmjeravale prelazak u svijet odraslih nestale ili se i same temeljito preobražavaju. Otuda su mladi u postsocijalističkim društvima u još većoj mjeri prepušteni individualnoj potrazi za identitetom, integritetom, vlastitim životnim ciljevima i načinima njihova ostvarenja. U tom neizvjesnom traganju mladi u Hrvatskoj se priklanjaju različitim strategijama i taktikama među kojima posebno mjesto zauzima korištenje veza i poznanstava, što će pokazati analiza koja slijedi.

## *1.2. Metodološke napomene*

Glavna tema ovoga rada je odnos mladih Hrvatske prema korištenju veza i poznanstava za ostvarivanje određenih ciljeva i potreba, odnosno rješavanje nekih problema, promatran u komparativnoj perspektivi. U cilju detektiranja kulturne podloge za podržavanje i sklonost neetičkim i oportunističkim ponašanjima analizirat će se hijerarhija i promjene u stupnju povjerenja mladih u društvene i političke institucije te hijerarhija i promjene nekih vrijednosti posredstvom percepcije okolnosti važnih za uspjeh u hrvatskome društvu. Drugi je cilj istraživanja ustanoviti u kojoj mjeri mladi u Hrvatskoj, u usporedbi sa svojim vršnjacima u jugoistočnim europskim zemljama, opažaju korištenje veza i poznanstava te koliko su skloni opravdati tu vrstu ponašanja. Pritom se polazi od pretpostavke kako su građani (a među njima i mladi) u

Hrvatskoj, kao i u drugim postsocijalističkim demokratski deficitarnim društvima čije institucije obilježava nedovoljna transparentnost, pouzdanost i efikasnost djelovanja, nerijetko primorani posegnuti za neslužbenim odnosno neformalnim kanalima kako bi riješili, odnosno ubrzali rješavanje nekog svog problema ili ostvarili pravo na uslugu u državnoj ili javnoj instituciji te da su u skladu s tim skloni opravdavati oportunističko ponašanje.

Komparativna analiza primjenjuje se na dvije razine, za što se koriste podaci empirijskih istraživanja provedenih na uzorku mladih iz cijele Hrvatske u dobi od 15 do 29 godina koji dolaze iz četiri glavne socio-profesionalne podskupine (učenici, studenti, nezaposleni i zaposleni) te istraživanja mladih iz 10 zemalja jugoistočne Europe (uključujući Hrvatsku). Kao indikatori za naznačivanje društvenoga konteksta, odnosno kulturne podloge, koriste se longitudinalno praćeni pokazatelji (ne)povjerenja u društvene i političke institucije te percepcija okolnosti važnih za uspjeh u hrvatskome društvu. U ovom se slučaju na razini distribucije odgovora uspoređuju podaci iz četiri vala istraživanja mladih u Hrvatskoj što ih je proveo Institut za društvena istraživanja u Zagrebu: 1999. godine (N=1700), 2004. godine (N=2000), 2013. godine (N=2000) i 2018. godine (N=1500). Kao indikatori odnosa prema korištenju veza i poznanstava promatraju se stavovi o važnosti njihova korištenja pri zapošljavanju te stupanj opravdavanja takvoga ponašanja prilikom zapošljavanja i obavljanja određenih poslova. U toj se dionici na razini prosječnih vrijednosti uspoređuju podaci iz istraživanja mladih koje je 2018. godine provedeno u 10 zemalja jugoistočne Europe.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Istraživanje mladih u jugoistočnoj Europi inicirala je i financirala Zaklada Friedrich Ebert iz Berlina. Uzorak ispitanika je u svim zemljama obuhvaćao mlade u dobi od 14 do 29 godina iz svih glavnih socioprofesionalnih skupina. U anketiranju je primijenjen identičan instrument, pri čemu su nacionalni istraživački timovi imali mogućnost dopune upitnika određenim pitanjima relevantnima za svaku pojedinu zemlju.

## **2. Neke dimenzije društvenoga konteksta**

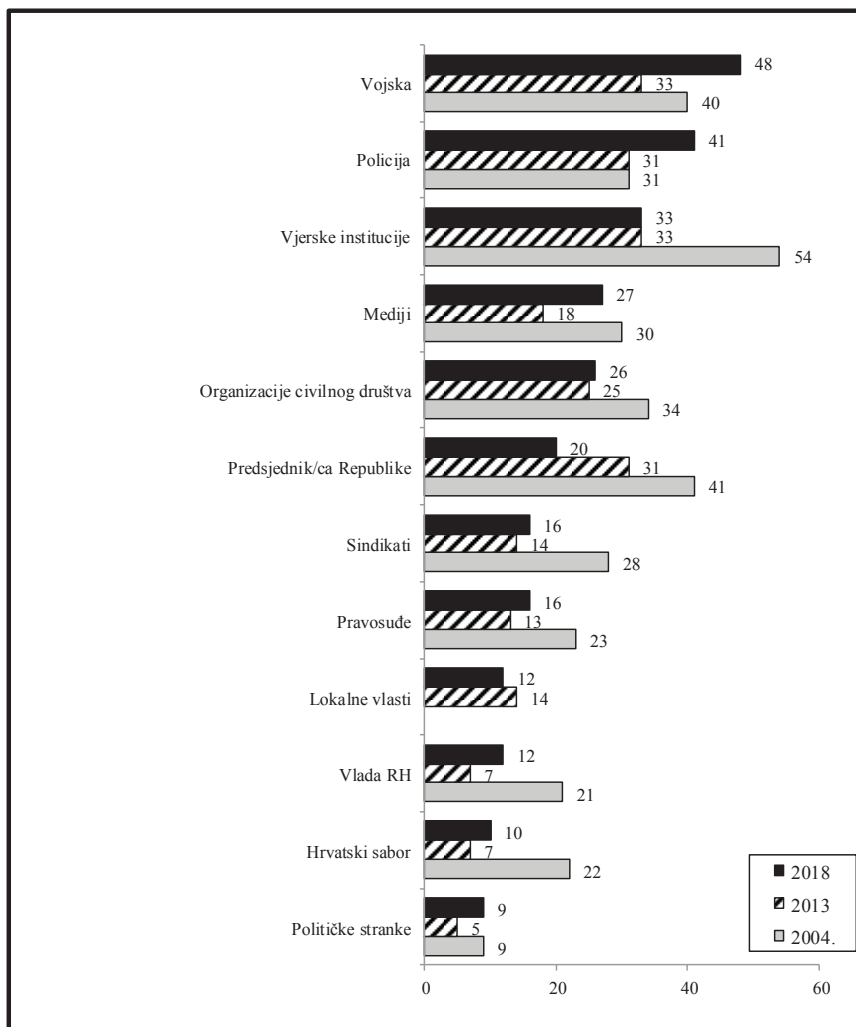
Postojanje povjerenja u druge ljude te društvene i političke institucije vrlo je važna pretpostavka za izgradnju i razvoj uređenog društva u kojem se neće koristiti socijalni prečaci za ostvarivanje nekih privatnih interesa. Istraživanja su pokazala kako su mladi prema većini institucija, posebice onim političkim, još nepovjerljiviji od starijih (Ilišin, 2005), dok je dominantno povjerenje prisutno samo kada je riječ o obitelji i bliskim prijateljima (Ilišin i dr., 2013; Gvozdanović i dr., 2019). Tome treba dodati kako su po iskazanom (ne)povjerenju u društvene i političke institucije mladi u Hrvatskoj tendencijski vrlo slični svojim vršnjacima u drugim zemljama, kako u onim demokratski razvijenijim, tako i u postsocijalističkim (Franc, 2015; Lavrič, Tomanović i Jusić, 2019). Koliko je povjerenje u većinu društvenih i političkih institucija u Hrvatskoj među mladima trajno na niskoj razini pokazuju podaci u *Grafikonu 1*.<sup>3</sup>

Komparativni podaci zorno pokazuju kako je najveće povjerenje mladih u ispitivane institucije ustanovljeno 2004, a najniže 2013. godine (što je zacijelo povezano s gospodarskom krizom koja je tada bila na vrhuncu), pri čemu su vjerske institucije jedine koje su bar u jednom trenutku uživale većinsko povjerenje mladih. Promatrajući prikazane podatke integralno, treba istaknuti da se u sva tri ispitivanja na vrhu ljestvice povjerenja nalaze vojska, policija i vjerske institucije (s određenim oscilacijama u rangovima), dok su u prvom valu istraživanja razmjerno veće povjerenje od policije uživali tadašnji predsjednik RH i organizacije civilnoga društva. Znatno manje promjene u rangovima zabilježene se na dnu ljestvice povjerenja, odnosno vrhu ljestvice nepovjerenja koje je većina mladih kontinuirano iskazivala prema političkim strankama, Vladi RH i Hrvatskome saboru te pravosuđu i lokalnim vlastima. Osobito je važno kako je u posljednja dva vala istraživanja većina mladih iskazivala nepovjerenje upravo spram tih pet institucija – 2013. godine od 59 do 75 posto, a 2018. godine od 50

---

<sup>3</sup> Kao pokazatelji povjerenja koriste se agregirani postoci odgovora na stupnjevima „potpuno vjerujem“ i „uglavnom vjerujem“ na petostupanjskoj ljestvici.

Grafikon 1. Komparativni prikaz povjerenja mladih u Hrvatskoj u društvene i političke institucije (%)



do 66 posto – dok je 1999. godine većinsko nepovjerenje (57%) bilo rezervirano samo za političke stranke.

U 2018. godini u pogledu svih ispitivanih institucija (osim kada je riječ o predsjednici RH) dolazi do blagog smanjenja nepovjerenja i porasta povjerenja, pri čemu je znakovito kako su se na vrhu ljestvice

povjerenja s respektabilnom razlikom u odnosu na ostale institucije i ranija razdoblja učvrstile represivne institucije kao što su vojska i policija – štoviše, jedino su te institucije zabilježile višu razinu povjerenja nego u oba prethodna istraživanja mladih. No za ovu je analizu najvažniji nalaz kako mladi trajno ne vjeruju upravo onim institucijama koje imaju ključnu ulogu u usmjeravanju razvoja i izgradnji demokratskoga i pravednoga društva te kreiranju i provođenju odgovarajućih javnih politika. Takvo nepovjerenje zacijelo je indikator nezadovoljstva funkcioniranjem promatranih institucija, a posljedično i ukupnim društvenim stanjem, što može biti jedno od uvjerljivijih objašnjenja zašto su mladi skloni prakticiranju i opravdavanju neformalnih mehanizama u ostvarivanju nekih svojih prava i potreba.

Takva situacija nije poticajna za optimalnu društvenu integraciju mladih, a prema rezultatima istraživanja koji slijede može se pretpostaviti da malo zadovoljstva pronalaze i u okolnostima koje bi im trebale pomoći da uspiju u društvu – od toga da se zadovoljavajuće socioekonomski osamostale i uklope u društveno okruženje do toga da se etabliraju kao uspješne i ugledne osobe. Komparativni podaci o tome kako mladi vide faktore koji su važni za uspjeh u hrvatskome društvu upućuju na zanimljivu dinamiku i prilično nepoželjnu percepciju vrijednosti u hrvatskom društvu (*Grafikon 2*).<sup>4</sup>

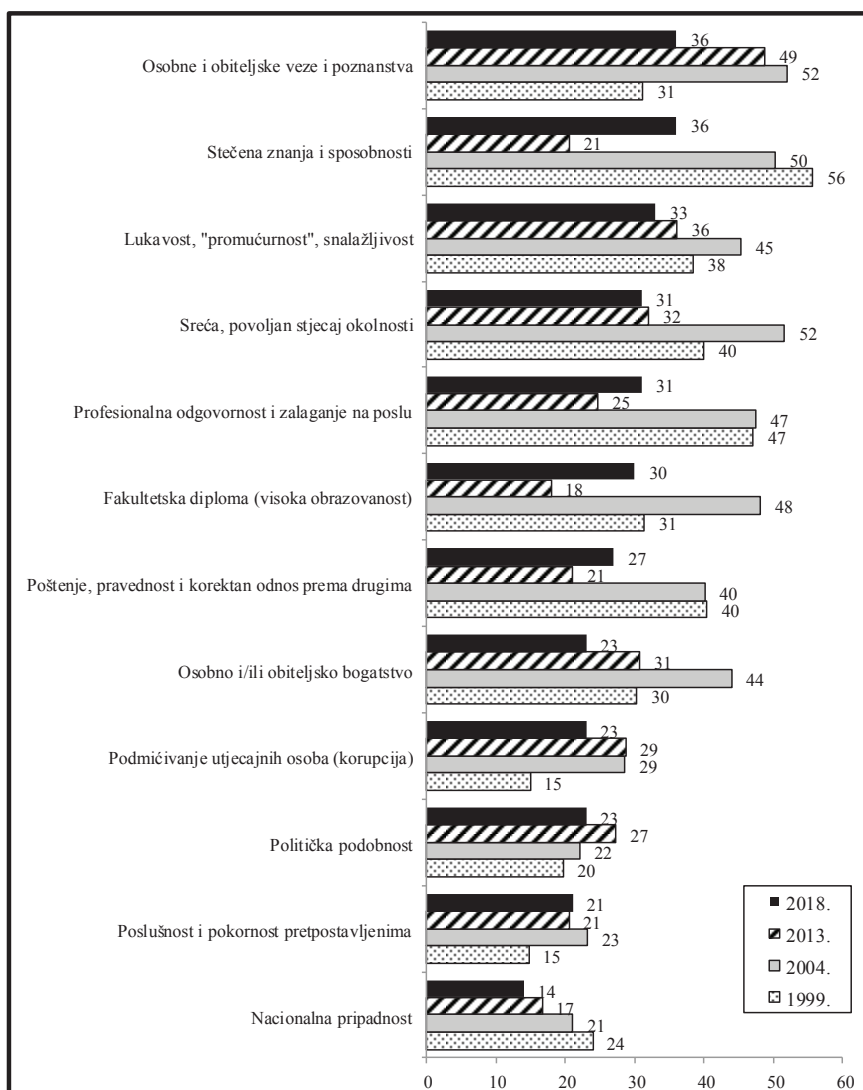
Prikazani longitudinalni podaci pokazuju kako je percepcija velike važnosti promatranih okolnosti društvenog uspjeha tijekom prethodna dva desetljeća općenito slabila, pri čemu su na važnosti najviše gubile okolnosti koje govore o sposobnostima i kompetencijama pojedinca. Moguće je tek pretpostaviti da je tijekom promatranog razdoblja velikom dijelu mladih postalo bjelodano da tranzicijski razvoj u Hrvatskoj nije tekao u smjeru stvaranja većih šansi za uspjeh pojedinaca i grupa u regularnom natjecanju te primjerenog vrednovanja individualnih postignuća i potencijala. Pokazalo se, naime, kako građani nisu profitirali na željeni način ni od činjenice da je Hrvatska nakon 2000-ih

---

<sup>4</sup> U *Grafikonu 2* prikazani su podaci samo na najvišem stupnju („jako važno“) petostupanjske ljestvice jer je to najbolji pokazatelj sustava vrijednosti. Zanimljivo je da kada se tom stupnju pribroje i odgovori „uglavnom važno“, sve okolnosti (osim nacionalne pripadnosti) ističe većina mladih, dok su rangovi ispitivanih faktora gotovo identični.



Grafikon 2. Komparativni prikaz percepcije okolnosti jako važnih za uspjeh u hrvatskome društvu (%)



zakoračila u razdoblje demokratske konsolidacije kao ni od toga da je 2013. godine kao punopravna članica ušla u Europsku uniju, a ulazak u višegodišnje razdoblje gospodarske krize dodatno je suzio mogućnosti pristupa ionako ograničenim društvenim resursima. Zahvaljujući

nepovoljnim gospodarskim i društvenim kretanjima među mladima je vjerojatno stvoren osjećaj kako su meritokratski mehanizmi socijalne promocije dezavuirani jer nepotizam, korupcija i izvrđavanje zakonskih normi znatno više jamče uspjeh u društvu nego oslanjanje na vlastita znanja, vještine i sposobnosti te odgovorno, pošteno i korektno profesionalno ponašanje.

Taj trend ipak nije potpuno jednoznačan, jer su najmanje vjere u individualne prednosti iskazane 2013. godine (kada u prvih šest okolnosti nije bilo nijedne koja se tiče osobnih postignuća), dok su se 2018. godine među prvih šest okolnosti vratila stečena znanja i sposobnosti, profesionalna odgovornost i zalaganje na poslu te fakultetska diploma, što uz visoko isticane veze i poznanstva, lukavost i povoljan stjecaj okolnosti čini kombinaciju meritokratskih principa i oportunitizma. Pritom su meritokratska načela 2018. godine zastupana na primjetno nižoj razini nego 1999. i 2004. godine pa se potonje razdoblje iz današnje perspektive može prepoznati kao svojevrsno „doba tranzicijske nevinosti“, jer su u vrhu ljestvice s respektabilnim postocima prevladavale individualne kompetencije i sposobnosti. Osobito je indikativno da su od 2004. godine osobne i obiteljske veze i poznanstva trajno zauzele prvo mjesto te da su politička podobnost i korupcija jedini faktori uspjeha čija je važnost u očima mladih, unatoč nominalnom višestranačju (koje bi trebalo reducirati mogućnosti različitih zloupotreba od strane trenutačno vladajućih stranaka) i prigodnim zahtjevima za depolitizacijom, najveći dio promatranog vremena rasla. Takav trend je razumljiv ako se promatra u kontekstu razmjerno učestalog javnog (uglavnom medijskog) razotkrivanja volontarističkih (političkih) kadrovskih rješenja za obavljanje stručnih poslova ili dodjeljivanja lukrativnih poslova probranim ponuđačima. Stoga se može pretpostaviti kako su, po sudu nezanimarivog broja mladih, politička podobnost i korupcija postajali sve važniji instrumenti egzistencijalnog zbrinjavanja i/ili bogaćenja te socijalnog napredovanja.

Promatrajući samo najnovije pokazatelje, intrigantno je da veliku važnost veza i poznanstava, premda su i dalje na čelnoj poziciji, kao jako važne ističe nešto više od trećine ispitanika, a korupciju i političku podobnost nešto manje od četvrtine njih. Takva konstelacija okolnosti

važnih za uspjeh u suvremenome hrvatskom društvu ukazuje na postojanost percepcije raširenosti klijentelizma, pri čemu se vrednovanje političke podobnosti zacijelo može povezati s ustanovljenim katastrofalnim rejtingom političkih stranaka na ljestvici povjerenja.<sup>5</sup> Logično je pretpostaviti, naime, da su upravo političke stranke, uz ostale grijeha koji im se pripisuju, prepoznate kao akteri koji nameću uvjet političke podobnosti za ostvarenje željene socijalne promocije pojedinaca i grupa, zbog čega su i označene kao rodno mjesto i rasadnik klijentelizma. Klijentelistička praksa političkih stranaka osobito je uočljiva u lokalnim sredinama, u kojima određene političke opcije vladaju već godinama, pa i desetljećima, i s kojima se „umrežavaju“ ne samo određene skupine građana i javna poduzeća nego nerijetko i poduzetnici iz privatnog sektora, čime se broj i vrsta klijenata širi na gotovo sve strukture društva. Ista logika funkcionira i na nacionalnoj razini, iz čega slijedi pretpostavka da dugotrajno obnašanje vlasti kontinuirano širi mrežu ovisnika o istoj političkoj opciji, a što posljedično povećava njezine šanse da u svakim sljedećim izborima ponovo osvoji potreban broj glasova.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Kombinacija nekih istraživačkih pokazatelja navodi na pretpostavku kako je jedan (doduše, mali) dio mladih svjestan potencijalne korisnosti političkih stranaka za ostvarivanje vlastitih interesa. Naime, u istraživanju iz 2013. godine ustanovljen je intrigantan raskorak između povjerenja u političke stranke i članstva u strankama u korist potonjeg. Kako se to nije dogodilo ni u jednom drugom istraživanju mladih, logično je pretpostaviti da ti rezultati odražavaju utjecaj gospodarske i društvene krize kada je pristup potrebnim resursima bio još ograničeniji nego u nešto boljim vremenima. Konkretno, gotovo 11% mladih bilo je učlanjeno u neku političku stranku, dok ih je mizernih 5% vjerovalo strankama uz 75% onih koji im nisu vjerovali. Istodobno, samo je 14% članova stranaka iskazivalo povjerenje u političke stranke, a čak 59% njih nepovjerenje (Ilišin, 2015: 37). Pritom je zanimljivo kako su u političke stranke natprosječno učlanjeni nezaposleni i zaposleni, a da je najveća diskrepancija između članstva i povjerenja u političke stranke ustanovljena u slučaju zaposlenih koji su bili tri puta češće učlanjeni u stranke nego što su im vjerovali. Premda se može pretpostaviti da članovi stranaka vjeruju uglavnom samo stranci u koju su učlanjeni, takva razina nepovjerenja prema neizostavnim akterima demokratskog i višestranačkog sustava nužno dovodi u pitanje motivaciju za individualni stranački angažman. Problem postaje još veći kada se očekuje kako će se upravo iz redova mladih stranačkih aktivista regrutirati buduća politička elita koja će – jer je socijalizirana u odgovarajućem političkom okruženju – faktički omogućiti perpetuiranje klijentelističkog obrasca ponašanja.

<sup>6</sup> Ovdje se može postaviti pitanje koje stranke u hrvatskom političkom prostoru mladi vide kao eventualno „najprobitačnije“ za društveno napredovanje, a iz istraživačkih uvida je moguće sugerirati tek posredan odgovor. Pođemo li od toga kako istraživač-

Sažeto rečeno, recentni podaci i trend promjena u percepciji važnosti promatranih faktora društvenog uspjeha unazad dvadesetak godina pokazuju da, uz već tradicionalno oslanjanje na obiteljske socijalne mreže i materijalne resurse, raste percepcija korisnosti obrazaca ponašanja na granici zakonski i etički dopustivog, a slabi vrednovanje stručnih kompetencija i korektnih profesionalnih odnosa. Osim rečenoga, u kontekstu ove analize zanimljiva je i recentna tendencija vraćanja nekih individualnih sposobnosti i kompetencija među najvažnije okolnosti uspjeha u hrvatskome društvu, a što se uklapa u očekivane postkrizne promjene. Naime, izlaskom iz krize rastu individualne i grupne aspiracije te paralelno i svijest da se bar načelno otvaraju neke, do tada gotovo nedostupne perspektive, a što stimulativno djeluje i na porast pouzdanja u vlastite mogućnosti. Međutim, osnaživanje vjere u sebe može izazivati novo nezadovoljstvo ako se u danom društvenom okruženju vlastite sposobnosti i životni ciljevi ne mogu realizirati u očekivanom opsegu pa je nerijetko jedan od odgovora na postojeća ograničenja donošenje odluke da se bolje mjesto za život i ostvarenje vlastitih ambicija potraži negdje drugdje.

### **3. Važnost i opravdavanje korištenja veza i poznanstava u komparativnoj perspektivi**

Prethodno analizirani podaci pokazali su kako među mladima u Hrvatskoj veze i poznanstva trajno predstavljaju najvažniju okolnost koja može pomoći njihovom uspjehu u društvu. Zbog toga se može pretpostaviti da mladi prepoznaju konkretne situacije u kojima je korištenje veza i poznanstava osobito važno, kao i da je u tim slučajevima takvo ponašanje opravdano.

---

ki podaci (kao i rezultati parlamentarnih i lokalnih izbora unazad gotovo tri desetljeća) trajno pokazuju kako najviše simpatizera ima HDZ, a potom SDP (uz neke manje stranke koje su neprikosnovene u svojim lokalnim utvrdama), razumno je pretpostaviti kako su te stranke najčešće percipirane kao promotori klijentelizma (premda ne u istom opsegu, što je dijelom uvjetovano vremenom provedenim na vladajućoj poziciji). To je vjerojatno i jedan od razloga ciklički ponavljano i podjednako neuspješnog traganja dijela građana za spasiteljskom „trećom“ političkom opcijom, dok presudan dio njih uvijek iznova bira poznate i potencijalno ili dokazano korisne političke pokrovitelje.

Jedan od problema koji tište svaku generaciju mladih jest zapošljavanje, po mogućnosti na radno mjesto na neodređeno vrijeme, koje je u struci i dobro plaćeno. Pritom je poznato kako je nezaposlenost problem koji u svim suvremenim društvima prije svega pogađa mlade kao unaprijed ukalkuliranu „rezervnu armiju radne snage“, no u kriznim razdobljima taj problem eskalira, posebice u slabije razvijenim zemljama kao što je većina postsocijalističkih. O tome posredno svjedoče i podaci prikazani u *Tablici 1*.

*Tablica 1. Komparativni prikaz važnosti poznanika (prijatelja, rođaka) u zapošljavanju mladih<sup>7</sup>*

<b>Zemlja</b>	<b>Prosječna vrijednost na skali od 1 do 5</b>
Albanija	4.4
Bosna i Hercegovina	4.3
Bugarska	4.3
Crna Gora	4.3
Makedonija	4.3
Hrvatska	4.2
Kosovo	4.2
Srbija	4.1
Rumunjska	4.0
Slovenija	4.0

Ne iznenađuje stoga da usporedni podaci pokazuju kako važnost poznanika pri zapošljavanju ili dobivanju radnog mjesta u prosjeku vrlo dobro prepoznaju mladi u svim zemljama jugoistočne Europe. Međusobne razlike po zemljama su minimalne, zbog čega se može reći da mladi generalno, neovisno o specifičnom ekonomskom, političkom i sociokulturnom kontekstu, prepoznaju mrežu osobnih poznanstava kao vrlo važnu u procesu njihova zapošljavanja. Otuda slijedi da u svim promatranim društvima mladi percipiraju kako su neformalne institucije učinkovitije od formalnih kada je u pitanju njihov ulazak u svijet rada.

<sup>7</sup> Pojašnjenje uzorka za 10 zemalja dodano je u fusnoti 2.

U *Tablici 2* prikazani su komparativni podaci o percepciji važnosti povezanosti s ljudima na pozicijama moći pri zapošljavanju općenito.

*Tablica 2. Komparativni prikaz važnosti povezanosti s ljudima na pozicijama moći pri zapošljavanju*

<b>Zemlja</b>	<b>Prosječna vrijednost na skali od 1 do 5</b>
Bosna i Hercegovina	4.4
Albanija	4.2
Crna Gora	4.2
Hrvatska	4.2
Makedonija	4.2
Srbija	4.2
Kosovo	4.1
Slovenija	3.9
Rumunjska	3.7
Bugarska	3.6

U ovom slučaju su mladi iz jugoistočne Europe manje unisoni, no i nadalje međusobne razlike nisu velike. Pritom važnost povezanosti s ljudima na moćnim položajima, u svrhu dobivanja zaposlenja, prosječno najviše prepoznaju mladi iz bivših jugoslavenskih zemalja (osim Slovenije). Pridavanje velike važnosti povezanosti s osobama na pozicijama moći, među ostalim, upućuje i na raširenu percepciju prisutnosti klijentelizma u širem smislu, koji nije nužno vezan za političku sferu. Ovdje je zanimljivo kako mladi iz Hrvatske jednaku važnost pridaju povezanosti s moćnicima kao i osobnim vezama i poznanstvima, što upućuje na spremnost da u cilju zapošljavanja iskoriste sve dostupne i sve moguće vrste veza i poznanstava.

Prethodno prezentirani podaci pokazali su kako mladi opažaju prisutnost oportunističkih i neetičkih principa u društvu pa se postavlja pitanje opravdavaju li osobno takva ponašanja u nekim konkretnim situacijama. Kada je riječ o opravdavanju korištenja veza i poznanstava za pronalaženje posla (*Tablica 3*), može se reći da su ustanovljeni pokazatelji tendencijski sukladni onima koji se tiču percepcije važnosti veza i poznanstava u rješavanju tog problema.

*Tablica 3. Komparativni prikaz opravdavanja korištenja veza za nalaženje posla*

<b>Zemlja</b>	<b>Prosječna vrijednost na skali od 1 do 10</b>
Hrvatska	5.8
Slovenija	5.7
Crna Gora	5.6
Bugarska	5.4
Rumunjska	5.0
Albanija	4.8
Srbija	4.7
Makedonija	3.9
Bosna i Hercegovina	3.7
Kosovo	3.6

Opravdavanje korištenja veza i poznanstava u traženju zaposlenja varira od zemlje do zemlje u većoj mjeri nego što je bio slučaj kod percepcije njihove važnosti. Kako je vidljivo u *Tablici 3* mladi iz Hrvatske su najviše skloni opravdati korištenje veza za pronalaženje posla, a iza njih slijede ispitanici iz Slovenije i Crne Gore te Bugarske. Na osnovi dobivenih trendova može se pretpostaviti kako je u tim zemljama prakticiranje takva neetičnog ponašanja razmjerno ukorijenjeno i rasprostranjeno vjerojatno zbog iskustva da je i podjednako djelotvorno, a svakako efikasnije od korištenja formalnih kanala.

Uz zaposlenost koja je u najmanju ruku važna jer osigurava materijalnu egzistenciju, u svakodnevnom životu je neizbježno rješavanje niza drugih problema. Među njima je, primjerice, suočavanje s vlastitom ili bolešću bliskih osoba, kao i ishođenje različitih dokumenata u nadležnim institucijama. Pozovemo li se na svakodnevno iskustvo, može se ustvrditi kako su to situacije u kojima se također učestalo poseže za vezama i poznanstvima pa je mladima postavljeno i pitanje opravdavaju li korištenje veza za ostvarivanje nekih usluga u javnim i državnim institucijama (*Tablica 4*).

*Tablica 4. Komparativni prikaz opravdavanja korištenja veza za „obavljanje stvari“ (u bolnici, raznim uredima i slično)*

<b>Zemlja</b>	<b>Prosječna vrijednost na skali od 1 do 10</b>
Crna Gora	5.7
Hrvatska	5.7
Bugarska	5.4
Srbija	5.0
Rumunjska	4.9
Albanija	4.7
Slovenija	4.7
Makedonija	4.4
Bosna i Hercegovina	4.0
Kosovo	3.5

Kao i kod opravdavanja korištenja veza i poznanstava pri zapošljavanju, i u ovom slučaju su mladi iz deset promatranih zemalja međusobno nešto manje suglasni nego kada je bila riječ o opažanju važnosti takva ponašanja. Mladi iz Hrvatske ponovo su na vrhu ljestvice (zajedno s vršnjacima iz Crne Gore), a po rezultatima su im bliski i ispitanici iz Bugarske. Sudeći po tome da su skloniji opravdavati nego osuđivati korištenje veza i poznanstava i pri zapošljavanju i pri obavljanju različitih poslova u javnim i državnim ustanovama, može se konstatirati kako su mladi u Hrvatskoj vjerojatno skloniji i oportunističkom ponašanju u realizaciji svojih interesa i potreba.

Na podacima ispitivanja mladih u Hrvatskoj na kraju je korisno provjeriti u kojoj mjeri sklonost opravdavanju neformalnog ili oportunističkog ponašanja počiva na percepciji važnosti pojedinih normi i vrijednosti u društvu (*Tablica 5*).



Tablica 5. Povezanost percepcije važnosti različitih vrijednosti i normi s opravdavanjem neformalnog ponašanja

	Važnost osobnih i društvenih veza za uspjeh	Važnost podmićivanja utjecajnih osoba	Važnost povezanosti s ljudima na pozicijama moći pri zapošljavanju	Važnost poznanika (priatelja, rođaka) u zapošljavanju mladih	Važnost poštenja, pravednosti i korektnog odnosa prema drugima	Važnost profesionalne odgovornosti i predanosti poslu
<b>Skala opravdavanja neformalnog ponašanja</b>	r=0,144; p=0.000	r=0,196; p=0.000	r=0,151; p=0.000	r=0,153; p=0.000	r= -0,224; p=0.000	r= -0,161; p=0.000

Rezultati analize su očekivani: mladi koji u većoj mjeri prepoznaju društvenu važnost horizontalnih i vertikalnih veza i poznanstava te korupciju, statistički značajno su skloniji opravdati upravo takva ponašanja. I obrnuto, mladi koji smatraju da se meritokratski principi u društvu više primjenjuju i cijene istodobno nisu skloni opravdati neetička ponašanja. Očito je, dakle, kako percepcija da je društvo premreženo utjecajem neformalnih institucija pogoduje opravdavanju oportunističkog i neetičnog ponašanja u ostvarivanju osobnih koristi.

#### 4. Zaključne napomene

Prikazani i interpretirani nalazi istraživanja mladih navode na zaključak kako je i u tranzicijskom i u konsolidacijskom razdoblju u Hrvatskoj opstala i učvrstila se kulturna podloga za postojanje i opravdavanje korištenja neformalnih institucija, odnosno prakticiranje neetičkih i oportunističkih ponašanja. U prilog takvu zaključku govore dobiveni nalazi o odnosu mladih prema korištenju veza i poznanstava.

Ustanovljeno je kako je u posljednjih petnaest godina u Hrvatskoj razina povjerenja mladih u one društvene i političke institucije koje kreiraju odgovarajuće javne politike i uvjete za funkcioniranje ure-

đenog društva vrlo niska s prevladavajućom tendencijom opadanja. Paralelno s tim, u posljednjih dvadesetak godina kontinuirano je slabila percepcija važnosti meritokratskih načela, pri čemu od 2004. godine prvo mjesto među okolnostima za koje mladi drže kako su jako važne za uspjeh u hrvatskom društvu čvrsto drže osobne ili obiteljske veze i poznanstva, što upućuje na postojanje stabilne kulturne podloge za prakticiranje oportunističkog i neetičnog ponašanja. Većina mladih u Hrvatskoj, kao i njihovi vršnjaci u drugim promatranim zemljama jugoistočne Europe, ujedno smatra kako su veze i poznanstva, uključujući osobne i one s ljudima na pozicijama moći, važne pri traženju zaposlenja. Stoga je očekivano da raširenu percepciju važnosti neetičnih ponašanja i načela u društvu prati i viši stupanj opravdavanja takvih ponašanja na individualnoj razini. Svakako je znakovito kako se po sklonosti opravdavanju neetičnih ili oportunističkih ponašanja mladi u Hrvatskoj, u usporedbi sa svojim vršnjacima u jugoistočnoj Europi, nalaze na vrhu ljestvice, na osnovi čega se može spekulirati da su ujedno najmanje uvjereni u djelotvornost rješavanja osobnih problema legalnim, tj. formalnim putem.

Zaključno treba naglasiti kako opravdavanje ponašanja koja za cilj imaju ostvarivanje vlastitog interesa na štetu drugoga koji ne koristi socijalne prečace, indicira ukorištenost normativnog potencijala za daljnje širenje i perpetuiranje neformalnog ponašanja ovoga tipa te tolerancije spram društvenog oportunizma i kod nove generacije mladih. Pritom analizirani podaci reflektiraju u društvu već prisutnu kulturu oportunizma koja potiskuje svijest o javnom ili općem dobru, dajući primat ostvarenju kratkovidnih i osobnih interesa. Raširenost benevolentnog stava prema klijentelizmu i korištenju veza i poznanstava ujedno je indikator slabosti većine društvenih institucija, uključujući i političkih, u sankcioniranju neetičnih ponašanja. Usto je i pokazatelj poraza istih tih institucija u ispunjavanju svoje uloge spram građana kojima se, u svrhu rješavanja svakodnevnih problema i potreba, zaobilaženje formalnih procedura i pravila čini efikasnijom i uvelike prihvatljivom opcijom.

## Literatura

- Beck, U. (1992). *Risk Society. Towards the New Modernity*. London: Sage.
- Beck, U. i Beck-Gerusheim, E. (2002). *Individualization*. London: Sage.
- Billante, N. i Saunders, P. (2002). Six Questions about Civility. CIS Occasional Paper 82, The Centre for Independent Studies.
- Cifrić, I. (1996). Tranzicija i transformacija – između norme i prakse. *Socijalna ekologija*, 5 (2): 135-153.
- Elster, J. (2007). *Explaining Social Behaviour: More Nuts and Bolts for Social Science*. New York: Cambridge University Press.
- Flere, S., Klanjšek, R., Lavrič, M., Kirbiš, A., Tavčar Krajnc, M., Divjak, M., Boroja, T., Zagorc, B. i Naterer, A. (2014). *Slovenian Youth 2013. Living in times of disillusionment, risk and precarity*. Maribor / Zagreb: CEPYUS / Friedrich Ebert Stiftung.
- Franc, R. (2015). Mladi i (ne)povjerenje u institucije: moguće odrednice i posljedice. U: Ilišin, V., Gvozdanović, A. i Potočnik, D. (ur.). *Demokratski potencijali mladih u Hrvatskoj*. Zagreb: Institut za društvena istraživanja / Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, str. 47-63.
- France, A. (2007). *Understanding Youth in Late Modernity*. Berkshire: Open University Press.
- Freitag, M. i Traummüller, R. (2009). Spheres of Trust. An Empirical Analysis of the Foundations of Particularized and Generalized Trust. *European Journal of Political Research*, 48 (6): 782-803.
- Fukuyama, F. (2000). *Povjerenje: društvene vrline i stvaranje blagostanja*. Zagreb: Izvori.
- Furlong, A. (ur.) (2009). *Handbook of Youth and Young Adulthood. New Perspectives and Agendas*. Abington: Routledge.
- Gambetta, D. (1988). Can We Trust Trust?. U: Gambetta, D. (ur.). *Trust: Making And Breaking Cooperative Relations*. New York: Blackwell, str. 213-237.
- Giddens, A., Beck, U. i Lash, S. (ur.) (1994). *Reflexive Modernization*. Cambridge: Polity Press.
- Giroux, H. A. (2009). *Youth in a Suspect Society: Democracy or Disposability?*. New York: Palgrave Macmillan.
- Gvozdanović, A., Ilišin, V., Adamović, M., Potočnik, D., Baketa, N. i Kovačić, M. (2019). *Istraživanje mladih u Hrvatskoj 2018./2019.* Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung.
- Helmke, G. i Levitsky, S. (2004). Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. *Perspectives on Politics*, 2 (4): 725-740.
- Ilišin, V. (2005). Političke vrijednosti, stavovi i participacija mladih: kontinuitet i promjene. U: Ilišin, V. (ur.). *Mladi Hrvatske i europska integracija*. Zagreb: Institut za društvena istraživanja, str. 65-139.
- Ilišin, V. (2015). Paradoksi demokratskog potencijala suvremene generacije mladih. U: Ilišin, V., Gvozdanović, A. i Potočnik, D. (ur.). *Demokratski potencijali*

- mladih u Hrvatskoj*. Zagreb: Institut za društvena istraživanja / Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, str. 15-45.
- Ilišin, V., Bouillet, D., Gvozdanović, A. i Potočnik, D. (2013). *Mladi u vremenu krize / Youth in the Time of Crisis*. Zagreb: Institut za društvena istraživanja / Friedrich Ebert Stiftung.
- Ilišin, V. i Gvozdanović, A. (2016). Struktura i dinamika vrijednosti mladih u Hrvatskoj. U: Sekulić, D. (ur.). *Vrijednosti u hrvatskom društvu*. Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, str. 169-197.
- Ilišin, V. i Radin, F. (ur.) (2002). *Mladi uoči trećeg milenija*. Zagreb: Institut za društvena istraživanja.
- Ilišin, V. i Radin, F. (ur.) (2007). *Mladi: problem ili resurs*. Zagreb: Institut za društvena istraživanja.
- Ilišin, V. i Spajić Vrkaš, V. (ur.) (2017). *Generacija osujećenih. Mladi u Hrvatskoj na početku 21. stoljeća*. Zagreb: Institut za društvena istraživanja.
- Inglehart, R. (1997): *Modernization and Postmodernization: Cultural, Economic, and Political Change in 43 Societies*. Princeton: Princeton University Press.
- Inglehart, R. (1999): Postmodernization Erodes Respect for Authority but Increases Support for Democracy. U: Norris, P. (ur.). *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press, str. 236-256.
- Inglehart, R. i Baker, W. E. (2000). Modernization, cultural change and persistence of traditional values. *The American Sociological Review*, 65: 19-51.
- Karajić, N. (2000). *Politička modernizacija. Prilozi sociologiji hrvatskog društva*. Zagreb: Hrvatsko sociološko društvo / Filozofski fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
- Kehily, M. (ur.) (2007). *Understanding youth: perspectives, identities and practices*. London: Sage.
- Kotarski, K. (2017). Hoće li ideje spasiti ili pokopati Hrvatsku. <https://arhivanalitika.hr/blog/hoce-li-ideje-spasiti-ili-pokopati-hrvatsku/> (pristupljeno 5. 10. 2019).
- Labus, M. (2000). Vrijednosne orijentacije u hrvatskom društvu. *Sociologija sela*, 38 (1-2): 169-204.
- Lavrič, M., Tomanović, S. i Jusić, M. (2019). *Youth Study Southeast Europe 2018/2019*. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung e. V.
- Letki, N. (2006). Investigating the Roots of Civic Morality: Trust, Social Capital, and Institutional Performance. *Political Behaviour*, 28: 305-325.
- Lindh, K. i Korhonen, V. (2010). Youth values and value changes from cultural and transnational perspectives. U: Korhonen, V. (ur.). *Cross-cultural Lifelong Learning*. Tampere: Tampere University Press, str. 135-166.
- Pešić, J. i Stanojević, D. (2016). Informal Relations between Politics and Economy in Post-socialism. U: Cvejić, S. (ur.). *Informal Power Networks, Political Patronage and Clientelism in Serbia and Kosovo*. Belgrade: SeConS, 11-22.
- Putnam, R. D. (2003). *Kako demokraciju učiniti djelotvornom*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.
- Putnam, R. D. (2008). *Kuglati sam*. Novi Sad: Mediterran publishing.
- Radin, F. (2007). Vrijednosti mladih Hrvata. U: Ilišin, V. i Radin, F. (ur.). *Mladi: problem ili resurs*. Zagreb: Institut za društvena istraživanja, str. 137-156.

- Rimac, I. (2010). Komparativni pregled odgovora na pitanja u anketi Europskog istraživanja vrednota 1999. i 2008. *Bogoslovska smotra*, 80 (2): 425-25.
- Roberts, K. (2009). *Youth in Transition: Eastern Europe and the West*. London: Palgrave Macmillan.
- Sekulić, D. (2011). Vrijednosno-ideološke orijentacije kao predznak i posljedica društvenih promjena. *Politička misao*, 48 (3): 335-364.
- Sekulić, D. (ur.) (2016). *Vrijednosti u hrvatskom društvu*. Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo.
- Seligman, A. B. (1997). *A problem of trust*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Sztompka, P. (1999). *Trust: A Sociological Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Šalaj, B. (2007). *Socijalni kapital u postkomunističkim zemljama: Hrvatska u komparativnoj perspektivi*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.
- Štulhofer, A. (2000). *Nevidljiva ruka tranzicije: ogledi iz ekonomske sociologije*. Zagreb: HSD.
- Tomanović, S. i Stanojević, D. (2015). *Mladi u Srbiji 2015. Stanja, opažanja, verovanja i nadanja*. Beograd: Friedrich Ebert Stiftung / SeConS.
- Ule, M., Rener, T., Mencin Čeplak, M. i Tivadar, B. (2000). *Socialna ranljivost mladih*. Ljubljana / Šentilj: Urad Republike Slovenije za mladino / Založba Aristej.
- Uslaner, E. M. (2002). *The Moral Foundations of Trust*. New York: Cambridge University Press.
- Zmerli, S. (2010). Social capital and norms of citizenship: An ambiguous Relationship?. *American Behavioral Scientist*, 53 (5): 657-676.
- Žiga, J., Turčilo, L., Osmić, A., Bašić, S., Džananović Mirašćija, N., Kapidžić, D. i Brkić Šmigoc, J. (2015). *Studija o mladima u Bosni i Hercegovini*. Sarajevo: Friedrich Ebert Stiftung.
- Županov, J. (1995). *Poslije potopa*. Zagreb: Globus.
- Županov, J. (2002). *Od „komunističkog pakla“ do „divljeg kapitalizma“*. Zagreb: Hrvatska sveučilišna naklada.



*Snježana Banović*

## ŠIRENJE KLIJENTELISTIČKE PRAKSE U HRVATSKOJ KULTURI OD DEVEDESETIH DO DANAS

### 1. Uvod: *Ad-hoc* odlučivanje kao temelj kulturne politike

S obzirom da u Hrvatskoj tradicionalno ne postoji eksplicitna kulturna politika u njezinim *ad-hoc* procesima odlučivanja (napose u onim primarnima – financiranja i imenovanja), sukob interesa posljedično je uspostavljen kao dominantni *modus operandi*. Nositelji kulturnoga sustava, sve od osamostaljenja Republike Hrvatske – uz dakako i neizbježan kontinuitet loših praksi iz prošlih vremena – kontinuirano izbjegavaju uspostaviti strateško planiranje, provesti analizu postojećega stanja i u praksu uvesti profesionalne kriterije. Nedostatak navedenoga nužno sa sobom donosi netransparentnost koja na sam vrh svih procedura postavlja upravo sukob interesa i klijentelizam kao dominantne poluge djelovanja. Mnogo je razloga za takvo modeliranje, a primarni je taj što je kultura u nas, u vremenima političkih obrata (za razliku od npr. prakse skandinavskih i većine srednjoeuropskih zemalja), propustila šansu postati prostor obogaćivanja društva, širenja vidika i poticanja tolerancije, već se dala usmjeriti na polje ideološko-političke kontrole i (auto)cenzure. Nijedna administracija u Ministarstvu kulture od 90-ih godina 20. stoljeća, kao ni one na lokalnim razinama, do danas nisu smogle snage izgraditi *povjerenje u kulturnu vrijednost* koje bi omogućilo razvoj, inovaciju, reformu, interkulturalni dijalog, pluralizam, raznolikost te u današnje doba neophodan, a svjesno zanemaren – razvoj menadžmenta u kulturi. Za pronalaženje

odlučujućih razloga razvoja već tradicionalno intenzivnog utjecaja interesne politike uz „oportunizam na kvadrat“<sup>1</sup> u hrvatsku kulturu, treba se vratiti korijenima, u doba korjenite promjene paradigme koja je nastupila u 1990-ima, tj. od osamostaljenja i rata.

*Devedesete: loše prakse i njihove posljedice koje traju do danas*

U prvoj fazi oblikovanja razvojnih instrumenata upravljanja u Hrvatskoj, politike s kojima se oblikovala nova izvršna vlast s jednom strankom na čelu temeljile su se beziznimno na etničkom karakteru, uz intenzivno kočenje tranzicijskih i općenito demokratskih procesa. Stoga se programska i upravljačka produkcija svih velikih kulturnih institucija (HAZU, Matica hrvatska, Hrvatska televizija, Hrvatski državni arhiv, Hrvatska narodna kazališta, Dubrovačke ljetne igre, Splitsko ljeto...) preoblikuju u skladu sa snažnom vizijom tzv. „duhovne obnove“ nastojeći se ustrojiti kao hramovi nove, *domovinske kulture*, rezultat čega bila je i uspostava njihove zamjetne financijske privilegiranosti. Uz tako snažnu *favorizaciju* državnih ustanova u kulturi, stranačka pripadnost i lojalnost prema jednoj stranci s jakim vođom na čelu postat će odlučujuća u načinu postavljanja „svojih ljudi“ u uprave i u službe navedenih institucija te će članska iskaznica HDZ-a, SDP-a, HNS-a kao i njihovih partnera na vlasti značiti neusporedivo više od nestranačke stručnosti. *Podobnost* tako postaje gradivno tkivo svekolike kulturne (ali i svake druge) politike u kojoj je npr. i proslava rođendana Franje Tuđmana (1997) u središnjemu hrvatskom kazalištu u režiji njegova savjetnika za kulturu, a pod naslovom „Seh križnih putov konac i kraj“, postala dio javnih potreba u kulturi. U svemu, politika jačanja nacionalnog interesa i ideologije konzervativizma 1990-ih rezultirala je time da je kulturna politika postala nepotrebna, zatim i nemoguća već i stoga što upravo u toj

---

<sup>1</sup> S. ŠNAJDER. Oj Ljuštino, lolo, tko te ne bi vol'o. *Forum.tm*, 2. III. 2018. Tom književniku europske reputacije zbog dugogodišnjeg upozoravanja na interesnu sferu u odlučivanju u kulturi Grada Zagreba već se gotovo dva desetljeća uskraćuje mjesto na repertoarima hrvatskih kazališta. U Zagrebu je posljednji put neko njegovo djelo izvedeno davne 2002. godine.



fazi započinje i inzistiranje na pogubnom stavu da kultura nije ulaganje već trošak. Taj je stav učestalo pratila i naširoko rasprostranjenost izlika da su za promašaje ustvari krivi rat i tranzicija, a ne loše upravljanje kulturom. Rezultat takvoga (ne)promišljanja kulture bio je gotovo fatalan: u posljednjem desetljeću 20. stoljeća dovedeni smo do „kulturalne amnezije kao jedne od najtežih posljedica *duhovne obnove* devedesetih“.<sup>2</sup>

Unatoč (ili baš zahvaljujući) velikom uplivu stranačke politike u resor kulture, u ovom razdoblju došlo je do jedne od najvažnijih inicijativa civilnog društva u kulturi u Hrvatskoj uopće. „Akcija 1000 potpisa“ koju su predvodili Vjeran Zuppa i skupina istaknutih kulturnjaka i intelektualaca, unatoč svojevrsnoj medijskoj blokadi, ostvarila je jedan od krovnih ciljeva akcije – odvajanje kulture iz ministarstva koje se desetljećima prije zvalo Ministarstvo prosvjete i kulture. Tako je tek u listopadu 1994. Hrvatska dobila svoje prvo samostalno Ministarstvo kulture.<sup>3</sup> No bez obzira na novouspostavljenu samostalnost resora na državnom nivou, nastavljaju se štetne odluke kojima se ozakonjuje sukob interesa i širi polje klijentelizma u resoru. Najbolji primjer za to je *Zakon o pravima samostalnih umjetnika i poticanju kulturnog i*

---

<sup>2</sup> O toj fazi u kreiranju kulturne politike u Hrvatskoj v. više u: B. CVJETIČANIN i V. KATUNARIĆ (prir.). *Hrvatska u 21. stoljeću – Strategija kulturnog razvitka*. Ministarstvo kulture RH, Zagreb 2003 (dostupno na: <https://www.culturelink.org/news/publics/2009/strategy.pdf>); S. BANOVIĆ. *Hrvatska kultura i Europska unija, kako do reformi u novim okolnostima?*. U: *Hrvatska u EU, kako dalje* (ur. V. Puljiz, S. Ravlić i V. Visković). Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, Zagreb 2012; B. CVJETIČANIN i V. KATUNARIĆ (ur.). *Kulturna politika Republike Hrvatske: nacionalni izvještaj*. Ministarstvo kulture RH, Zagreb 1998; V. KATUNARIĆ. *Lica kulture*. Izdanja Antibarbarus, Zagreb 2007; S. DRAGOJEVIĆ. *Kulturna politika: europski pristupi i modeli* (d disertacija). Fakultet političkih znanosti, 24. 2006; V. LONČAR. *Kazališna tranzicija u Hrvatskoj – kulturni, zakonodavni i organizacijski modeli*. Meandarmedia, Zagreb 2013; D. VIDOVIĆ. *Razvoj novonastajućih kultura* (disertacija). Filozofski fakultet, Zagreb 2012; V. ZUPPA. Bilježnica. Izvještaj u par crta za projekt *Kulturna politika RH 2000-2004*. *Zarez*, 2001, br. 23, str. 21-29 (dostupno na: [http://www.b92.net/casopis\\_rec/61.7/pdf/075-088.pdf](http://www.b92.net/casopis_rec/61.7/pdf/075-088.pdf)); V. ZUPPA. *Ispruženi jezik*. Izdanja Antibarbarus i Feral Tribune, Zagreb 2007; A. ZLATAR. *Prostor grada, prostor kulture*. Naklada Ljevak, Zagreb 2008, str. 31. i dr.

<sup>3</sup> Nažalost, na razini Grada Zagreba resori su i dalje ostali izmiješani još dugo – te se 1994. tijelo u kojem se odlučivalo o kulturi zvalo Gradski sekretarijat za obrazovanje, kulturu i znanost, koji je uskoro postao Gradski ured za obrazovanje, kulturu i znanost.

*umjetničkog stvaralaštva* (1996) koji, iako je potaknuo neke pozitivne pomake (privatna inicijativa u kazalištu je doslovno procvjetala), s druge je strane bio poguban upravo u pogledu i ondašnje i današnje rak-rane hrvatske kulture, a to je sukob interesa.<sup>4</sup>

Krajnji rezultati toga razdoblja u kulturnoj politici Hrvatske bili su – uz brojne podjele unutar resora i snažnu kulturalnu amneziju – povratak na tradicionalizam i historicizam u umjetnosti, intenzivna spektakularizacija i komercijalizacija kulturnih programa, te iznimno opasno zatvaranje prema inozemnim utjecajima. Usto, država istodobno nameće brojne nove i kulturi neprimjerene poteze otežavajući kontinuirano položaj umjetnika u društvu: legislativa destimulira ulaganje gospodarstvenika u kulturu, zbog uvođenja novih poreznih i prireznih stopa na autorske honorare dolazi do poskupljenja kulturnih programa, dokidaju se poticaji otkupa umjetnina, pravno reguliranje donacija i mecenatstva ne postoji, a porez na promet proizvoda i usluga te carinski propisi ne uvažavaju specifičnosti kulture i umjetnosti.

## **2. Nova paradigma 2000-te: pluralistička vizija strateškoga promišljanja kulture**

Na parlamentarnim izborima u siječnju 2000. dolazi do značajne promjene kada nakon desetljeća vladavine HDZ-a izbore dobiva lijeva koalicija, velikim dijelom upravo i zahvaljujući platformi SDP-a za promjene u resoru kulture. Neophodno je spomenuti konstruktivni plan za promjene nazvan *Strategija kulturnoga razvitka Republike Hrvatske (Strategija 21)* koja je u Saboru prihvaćena u prosincu 2002. To je bio ujedno do danas prvi i posljednji pokušaj u Hrvatskoj da se konsenzusom, bez obzira na različitost političkih opcija, donese strateški kulturno-politički dokument. Uz to što prvi put proračun za kulturu

---

<sup>4</sup> Naime u čl. 11, st. 2 određuje se da umjetničke organizacije osnivaju umjetnici, no bez određenja o kakvim se umjetnicima radi, što se moglo tumačiti dvojako: i samostalni i zaposleni umjetnici kojima je tako omogućeno da, uz plaću u kazalištima i potpisani ugovor s poslodavcem, imaju svoj privatni teatar, tj. „biznis“ sa strane i da sami postanu „poslodavci“, što je onemogućeno bilo kojoj struci u Hrvatskoj te nezamislivo bilo gdje drugdje u svijetu. Ta je *devijacija*, kako ju naziva V. Lončar u spomenutoj knjizi, što je najgore, ušla u standard te ni do danas nije riješena.

dostiže 1% državnog proračuna, sredstva namijenjena programskim aktivnostima u kulturi za mandata ministra Antuna Vujića rastu za visokih 48%, a nova porezna politika ima za cilj „otvaranje novih izvora financiranja, takvih koji vezuju gospodarske i kulturne interese“ koji međutim nije zaživio.<sup>5</sup> Donesen je, u to doba gotovo revolucionaran *Zakon o kulturnim vijećima* koji je potaknuo neke pozitivne pomake u smjeru uspostavljanja, dotad nejavnog i netransparentnog odlučivanja kao javnog i transparentnog, čime je napokon pokrenuta određena demokratizacija u kulturi. No ne zadugo, mimo prvotnih ciljeva te administracije, upravo će u instrumentu odlučivanja u kulturi doći do novoga zamaha sukoba interesa i klijentelizma koji i dalje sve više jača na krilima zloupotrebe prvotne ideje: kulturna vijeća, upravna vijeća i kazališna vijeća postat će postupno prava klijentelistička legla koja danas predstavljaju potpunu suprotnost od onoga što je s njima kanila postići, u početku vrlo ambiciozna Vujićeva administracija.<sup>6</sup> Nedopustiva pak pogreška koja je učinjena u tome razdoblju bile su mjere, smišljene *ad-hoc* (mimo *Strategije 21* u izradi!) u Ministarstvu financija usred proračunske godine, očigledno u cilju punjenja proračuna, kojima su na marginu društva dovedeni samostalni umjetnici. Zbog toga se ujedno tražila ostavka ministra Vujića.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> A. VUJIĆ. Od kulturne promjene do kulturne strategije. Uvod u *Strategiju kulturnog razvika RH*, 12. Unatoč širokoj viziji hrvatske kulture za 21. stoljeće (*Strategija 21* razradila je čak 19 područja kulturnog djelovanja, od čega i neke dotad nepoznate kao što su *kulturni menadžment, sociokulturni kapital, kulturni turizam* i sl.), *Strategija* nije bila prihvaćena unutar struke i samo su je rijetki smatrali poticajem – većina tek pukom utopijom. Takvo raspoloženje moglo se primijetiti već na konferenciji u Trakošćanu koju je Ministarstvo kulture organiziralo u ožujku 2001, a imala je za cilj široko raspravljati o njezinu nacrtu. Tekst *Strategije* bio je dostupan na stranicama Ministarstva kulture, Vlade i Sabora za Vujićeva ministarskoga mandata, a nakon uspostave aktualne vlasti skinut je sa stranice Ministarstva i sa svih njegovih linkova.

<sup>6</sup> S. BANOVIĆ. Đapić na funkciji u kazalištu paradigma je stanja u našoj kulturi – čemu zgražanje?. *Forum.tm*, 30. XI. 2017; N. KRSTULOVIĆ. Anto Đapić postao je, zakonu usprkos, član Kazališnog vijeća HNK Osijek. *Teatar.hr*, 27. XI. 2017; Najveći Đapićev doprinos hrvatskoj kulturi milijunski je minus HNK Osijek. *Teatar.hr*, 28. XI. 2017; Već deset dana čekamo odgovor Ministarstva kulture o Đapiću – pomozite da ga i dobijemo!. *Teatar.hr*, 7. XII. 2017; Ministarstvo kulture: Đapić je imenovan protupravno, ali umjesto njega, mijenjat ćemo – zakon. *Teatar.hr*, 12. XII. 2017.

<sup>7</sup> Tada su znatno smanjene osnovice po kojima se umjetnicima uplaćuju doprinosi, od čega se nikada nisu oporavili jer se repovi tih štetnih odluka vuku do danas, a koje su

### **3. Razdoblje novoga konzervativizma (2004–2012)**

Odmah nakon ponovne uspostave konzervativne paradigme na parlamentarnim izborima krajem 2003. i ponovnog dolaska Bože Biškupića na čelo resora, *Strategija 21* proglašena je nevažećom, a usto je promptno doneseno mnoštvo štetnih odluka za kulturu, među ostalim ukinut je Zakon o HRT-u, po mnogima ključan za otklanjanje političke majorizacije na HRT-u i uspostavu neovisnosti televizije od stranaka i Sabora. Kulturna politika se opet odvija unutar sustava političkog arbitriranja i političko-interesnih imenovanja rezultirajući brojnim primjerima klijentelizma koji uskoro postaje središnji kriterij u gotovo svim kulturnopolitičkim procesima. Pritom se razorna moć svakodnevnog sukoba interesa u svim područjima kulturnog stvaralaštva pojačava do granice mogućeg, što onemogućava svaku eventualnu reformu u čemu odlučujuću podršku daje nedjelotvorno zakonodavstvo, nedostatak kriterija, evaluacije programa i posvemašnjeg nedostatka nadzora u radu kulturnih ustanova. Kultura tako postaje meritorni produžetak socijalne i nekih drugih politika koje se, baš kao i drugdje u tranzicijskim zemljama, „zapleću u kulturu“.<sup>8</sup> Što je najgore, redovite proračunske rezove na svojoj koži ponajviše osjeća tek uzletjela nezavisna kultura. Administracija Bože Biškupića se međutim intenzivno bavila lukrativnim poslovima spomeničke baštine i ulaganjem u kapitalne objekte, a u nedostatku relevantnoga dokumenta (iznijeli su na početku mandata

---

kod niza kulturnjaka protumačene kao odmazda zbog dugotrajne i burne akcije civilnoga društva nazvane „Bijeli kvadrat hrvatske kulture“ (prema propalom projektu Ministarstva kulture o donacijama i sponzorstvima u kulturi), a trajala je tijekom 2002. i 2003. godine. Akcijom su umjetnici željeli upozoriti na pogubnost izmjena i dopuna Zakona o obveznim doprinosima (poticanje rada „na crno“, izbjegavanje plaćanja doprinosa itd.) koji je uvelike pokvario dotadašnju „idilu“ između umjetnika i Vujića. Najapsurdniji od prijedloga bili su oni o plaćanju doprinosa na rad umirovljenika, đaka i studenata te što je najgore i preminulih umjetnika, nasljednici kojih ostvaruju njihova autorska ili izvođačka prava. Više o akciji „Bijeli kvadrat hrvatske kulture“ u: V. LONČAR. *Isto*, str. 125-162; Z. FERIĆ. Oporezivanjem umjetnika država se ponaša kao Superhik: želi oteti siromašnima da bi dala bogatima. *Nacional*, 19. VI. 2002. Istu je politiku nastavila i Vlada Jadranke Kosor koja je u ljeto 2009. nastavila s rezanjem doprinosa (s 1,2% na 0,8%) za samostalne umjetnike u okviru provođenja antirecesijskih mjera.

<sup>8</sup> D. KLAJČ. Reform or Transition – The future of Repertory Theatre in Central and Eastern Europe. Prague workshop 1996. Theatre Institut Nederland, Amsterdam 1997, 3.

programski dokument od tek nekoliko stranica, za razliku od 196 stranica *Strategije 21*) kulturna je politika bila osuđena na slučajnosti i nesiguran put „od jedne do druge sitne prilike“ – put široko otvoren upravo sukobu interesa i klijentelizmu.<sup>9</sup> Upravo su se u Upravi za zaštitu kulturne baštine i u brojnim lokalnim konzervatorskim zavodima (a s nemalim utjecajem tadašnje supruge premijera Sanadera, po struci arheologinje) razvili veliki para-sustavni poslovi. Radi se naime o službi koja raspolaže s visokim prihodima parafiskalnog nameta na osnovi spomeničke rente i koja je s vremenom postala veliki investitor i graditelj i to s mnogobrojnim projektima-aferama (Tabor, Ilok, Klis...). Radi se usto o „krajnje netransparentnoj i nevidljivoj službi kod koje postoji zabrana komunikacije s novinarima, odluke, konzervatorski elaborati i konzervatorske podloge javno se ne objavljuju, niti postoji obveza da budu na internetu, a za raspodjelu novca od spomeničke rente ne postoji otvoreni natječaj“.<sup>10</sup> Nadalje, iznimno loše upravljanje kulturom odnosilo se i na novu legislativu i uobičajeno – na brojna pitanja odlučivanja u kulturi, naročito u odlukama o strukturama kulturnih, upravnih i kazališnih vijeća ponajviše podložnima utjecajima štetne prakse (*Zakon o kazalištu*, 2007, *Zakon o elektroničkim medijima*, 2009. i *Zakon o audiovizualnim djelatnostima*, 2011), u čemu je iznimka bio osnutak Hrvatskog audiovizualnog centra (2008) oko kojega će postupno također dolaziti do sve većih primjedbi na račun klijentelizma pojedinih skupina u području filmske umjetnosti, a što je svoj vrhunac doživjelo u razdoblju tzv. nove nacionalne paradigme za mandata ministra Zlatka Hasanbegovića.

#### **4. Drugi (neiskorišteni) mandat lijeve koalicije (2011–2014)**

Unatoč iznimno velikim očekivanjima kulturnjaka i velikoga dijela javnosti od Kukuriku koalicije i razdoblja Vlade Zorana Milanovića (prosinac 2011. – siječanj 2016), kada je resor kulture preuzela Andrea Zlatar-Viočić (HNS), rezultati tog mandata bili su porazni. Iako je u

---

<sup>9</sup> D. KLAIĆ. Culture: autonomous and interdependent. Konferencija *New models of the organization of the cultural sector*. Barcelona 2005, 3.

<sup>10</sup> J. PAVIČIĆ. Sedam mitova o hrvatskoj kulturnoj politici. *Jutarnji list*, 3. X. 2016.

svom programu predstavila mnoge korjenite poteze (među ostalim ispravljanje neravnopravnog odnosa između institucionalne i nezavisne kulture, promjenu zastarjele zakonske regulative, medijsku reformu, intersektorsku suradnju, uvođenje evaluacije programa pa čak i nestanak političkog i klijentelističkoga kadroviranja), nije uspjela ni u čemu obećanome. Njezin je kaotični mandat bio obilježen potpunim nedostatkom bilo kakve vizije i strategije, a ponajviše su ga nažalost krasila upravo *ad-hoc* imenovanja bliskih i/ili stranačkih ljudi na najvažnije pozicije u kulturi, kao i obilata financiranja istih (slučajevi HNK Split, HNK Zagreb, Splitsko ljeto, Dubrovačke ljetne igre, HNK Osijek...)<sup>11</sup>, dubiozna zakonska rješenja bez valjane procedure (izmjene i dopune *Zakona o kazalištu iz 2013.* bez javne rasprave, kad je Varaždinu iz raznoraznih političkih i osobnih interesa dano nacionalno kazalište<sup>12</sup>, *Zakon o HRT-u, Prijedlog Zakona o muzejima* koji je podigao struku na noge) te nekontrolirani pad proračuna za kulturu koji se zaustavio ispod pola posto državnog proračuna. Ministrica Zlatar-Violić i njezin zamjenik (potom i nasljednik) Berislav Šipuš više su puta prozivani zbog sukoba interesa (za više nepravilnosti u upravljanju im se još uvijek sudi), pogodovanja bliskim suradnicima, pa i sebi (Šipuš je čak i vlastitim projektima dodjeljivao neobično visoka sredstva<sup>13</sup>), nepoštivanja pravila i procedura, spregu s Milanom Bandićem i slično.<sup>14</sup> Ukratko, rad ove administracije obilježavalo je iznimno loše upravljanje

---

<sup>11</sup> V. LONČAR. Imenujem, amenujem, po kućama doniram. U: *Slamka spasa*, IV. Mala scena, Zagreb 2014, str. 33-36.

<sup>12</sup> S. BANOVIĆ. Put odumiranja HNK u Varaždinu za 380 dana. *Teatar.hr*, 22. V. 2014. (dostupno na: <https://www.teatar.hr/160978/put-odumiranja-hnk-u-varazdinu-za-380-dana>).

<sup>13</sup> V. Berislav Šipuš ne smije biti ministar kulture!. *Pozitivan ritam*, 2015. (dostupno na: <http://www.pozitivanritam.hr/novosti/berislav-sipus-ne-smije-biti-ministar-kulture>).

<sup>14</sup> I. BA./HINA. Bivša HNS-ova ministrica kulture na početku suđenja odbacila optužbe za plaćanje privatnih troškova državnim novcem. *Tportal.hr*, 24. IX. 2018. (dostupno na: <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/bivsa-hns-ova-ministrica-kulture-na-pocetku-sudjenja-odbacila-optuzbe-za-placanje-privatnih-troskova-drzavnim-novcem-foto-20180924>) i HINA. Uskoro suđenje bivšem ministru, tereti ga se da je plaćao privatne troškove javnim novcem. *Indeks.hr*, 26. IV. 2017. (dostupno na: [https://www.index.hr/vijesti/clanak/uskoro-sudjenje-bivsem-ministru-sipusu-tereti-ga-se-da-je-placao-privatne-troskove-javnim-novcem/966072.aspx?fb\\_comment\\_id=1480260722054776\\_1480268718720643](https://www.index.hr/vijesti/clanak/uskoro-sudjenje-bivsem-ministru-sipusu-tereti-ga-se-da-je-placao-privatne-troskove-javnim-novcem/966072.aspx?fb_comment_id=1480260722054776_1480268718720643)).

resorom zbog kojega se sustav dodatno urušio, o čemu je izvijestila i Državna revizija dajući i samom Ministarstvu kulture za poslovanje u 2013. godini – uvjetno mišljenje.<sup>15</sup> Napokon, ministrica Zlatar-Violić je 2015. zbog čak sedam nepravilnosti iz navedenoga nalaza Državne revizije morala napustiti ministarsko mjesto nakon tri godine mandata, ali tek mjesecima nakon što je dokument Državne revizije postao dostupan javnosti. Naime, u Saboru je preko HDZ-a „pušteno“ pitanje o nezakonitom trošenju novca u Ministarstvu kulture preko službenih kreditnih kartica i nerealiziranih putnih naloga. Njezin dotadašnji zamjenik Berislav Šipuš, po Državnoj reviziji također jedan od protagonista nezakonita poslovanja, postao je ministar, dužnost koju je, opterećen optužbama i nezadovoljstvom velikog dijela struke, obavljao neprimjetno i bez ijednoga značajnog poteza za kulturu – tek nepunu godinu dana (travanj 2015. – siječanj 2016).<sup>16</sup>

## 5. Nova nacionalna paradigma hrvatske kulture: od mandata ministra Zlatka Hasanbegovića do danas

Iako je svoj mandat započeo sa zastavom borbe protiv klijentelizma u kulturnim pogonima („Nedopustivo je da se novcem poreznih

---

<sup>15</sup> V. na stranicama Državnoga ureda za reviziju – za Ministarstvo kulture RH: [http://www.revizija.hr/datastore/filestore/64/ministarstvo\\_kulture.pdf](http://www.revizija.hr/datastore/filestore/64/ministarstvo_kulture.pdf). Nalaz Državne revizije objavljen je te 2015. i za ustanove u kulturi (dostupno na: [http://www.revizija.hr/izvjesca/2015/revizija/izvjesce\\_o\\_obavljenj\\_financijskoj\\_reviziji\\_javnih\\_ustanova\\_u\\_kulturi.pdf](http://www.revizija.hr/izvjesca/2015/revizija/izvjesce_o_obavljenj_financijskoj_reviziji_javnih_ustanova_u_kulturi.pdf)), a sadržavao je rezultate nadzora nad poslovanjem 64 ustanove u kulturi za 2013. godinu. O njihovim financijskim izvještajima i poslovanju izraženo je 31 bezuvjetno, jedno nepovoljno i čak 32 uvjetna mišljenja. Revizijom su npr. kod svih kazališta utvrđene nepravilnosti u planiranju, računovodstvenome poslovanju, prihodima i rashodima, imovini te javnoj nabavi. Nijedno zagrebačko kazalište nije dobilo bezuvjetno mišljenje Državne revizije jer su im u poslovanju utvrđene brojne nepravilnosti. O tome i u: S. BANOVIĆ. Državna revizija i kultura: Nepodnošljiva lakoća mišljenja. *Forum tm*, 23. II. 2017.

<sup>16</sup> T. BORIC. Vitomira Lončar: Ministar Šipuš nije napravio ništa, samo reže vrpce. Njegov rad je nevidljiv i on to zna. *Nacional*, 24. IX. 2015. (dostupno na: <https://www.nacional.hr/intervju-vitomira-loncar-ministar-sipus-nije-napravio-nista-samo-reze-vrpce-njegov-rad-je-nevidljiv-i-on-to-zna/>); M. PAVLIŠA. Zašto je Snježana Banović dala ostavku ministru kulture?. *Tportal*, 15. VI. 2015. (dostupno na: <https://www.tportal.hr/kultura/clanak/zasto-je-snjezana-banovic-dala-ostavku-ministru-kulture-20150615>).

obveznika stvara klijentelističko-interesna mreža koja nikome ne odgovara za svoje postupke“), Zlatko Hasanbegović svoja navodno čvrsta i redovito isticana načela uopće nije primjenjivao ravnopravno na sve dionike u kulturi – dapače, vršio je izbor gdje god je mogao (dubiozni slučaj HAVC-a i njegova ravnatelja Hrvoja Hribara npr.) obrušavajući se osvetničkom žestinom na sve koji nisu bili svrstani u njegov, u to doba moćni političko-interesni krug.<sup>17</sup> Niz poteza za daljnje urušavanje sustava, neviđenih dotad u povijesti Republike Hrvatske, temeljio je na usko-ideološkom i rigidnom, usto i stihijskom programu mjera lišenih pluralizma i svakog dijaloga sa strukom i javnošću. To je rezultiralo daljnjim padom kriterija, još jačim porastom interesnog odlučivanja usmjerenog na malobrojne podupiratelje njegova rijetko medijski snažno popraćenog mandata. Iza sebe nije ostavio baš ni jedan konkretan poticaj u smjeru kulturnoga razvitka, a najviše je vremena potrošio na konstantne sukobe sa strukom koja je od početka do kraja tog furioznoga devetomjesečnog mandata organizirala brojne inicijative za njegovu smjenu. Rezultat njegova štetna djelovanja u kojem se, uza sve navedeno, najviše radilo na području vlastite promocije te propagande vlastitih, rigidnih ideološko-političkih uvjerenja, bila je dosad najviša ugroženost temeljnih odrednica svake artikulirane kulturne politike: zaštite postojećih kulturnih vrijednosti, poticanja umjetničkog stvaralaštva i participacije šire društvene zajednice. Najštetnije odluke toga mandata, a koje se nažalost ni do danas nisu ni pokušale vratiti na staro u mandatu njegove nasljednice na čelu resora Nine Obuljen Koržinek, bile su ukidanje Povjerenstva za neprofitne medije, nova, redom klijentelistička imenovanja po programskim Vijećima Ministarstva kulture koja potom ukidaju ili znatno smanjuju financiranje mnogim, za ministra „nepodobnim“ organizacijama (*Zagreb pride, Quorum, Gordogan, Treća, Goranovo proljeće, Fališ...*), potom udar desnice na

---

<sup>17</sup> Iako su se među potpisnicima (ukupno više od tri tisuće) Apela za smjenu ministra Hasanbegovića, pokrenutog čim je stupio na dužnost ministra početkom 2016, bili i mnogi svjetski istaknuti hrvatski umjetnici, proglasio je potpisnike „verbalnim zlostavljačima“, „ljevičarima opće prakse“, „starim kulturnim veteranima“, „ikonama pozne socijalističke kulture prekaljene u SIZ-ovima“, „starletama“, „postjugoslavenskim i postmarksističkim teoretičarima“, a sve zajedno – „subverzivnim diverzantima na državni proračun“.



brojne ustanove u kulturi preko imenovanja novih vijeća.<sup>18</sup> U gotovo svemu navedenome, imao je cijelo vrijeme snažnu podršku jednog od najmoćnijih ljudi hrvatske politike, ujedno i skorog partnera u koaliciji na gradskoj razini – zagrebačkoga gradonačelnika Milana Bandića.

## 6. Klijentelistička mreža Milana Bandića u kulturi

Najveći, ujedno i najštetniji primjer širenja klijentelizma u kulturi, ujedno i uzor za gotovo sve (grado)načelnike u Hrvatskoj predstavlja djelovanje zagrebačkoga gradonačelnika Milana Bandića.<sup>19</sup> Gradonačelnik od 2000. godine, svoje sustavno i razorno djelovanje u kulturi glavnoga grada započinje 2005. s iznimno štetnim presedanom – prvi put od osamostaljenja Republike Hrvatske stavlja u isti resor sport s kulturom, koja tako u Zagrebu gubi samostalnost postajući dijelom megaureda sa sportom i obrazovanjem. U tom bastardnom modelu, kultura biva stavljena na marginu, ne samo s činjenicom da je u Uredu zastupljena s najmanje zaposlenika. Tada i započinje izgradnja iznimno „učinkovita“ vlastita gradonačelnikova para-sustava koji na listu prioriteta stavlja podobnost, poslušnost i spregu implementiranu ponajviše

---

<sup>18</sup> Nbrojeno je istupa mnogih hrvatskih kulturnjaka objavljeno u medijima za vrijeme ovoga mandata; navodim ovdje tek nekolicinu: S. BANOVIĆ. Europa i Rijeka: Šamaranje Hasanbegovića i njegova bezglavog prodavanja magle bez plana. *Radio Gornji Grad* (dostupno na: <https://radiogornjigrad.wordpress.com/2016/03/28/europa-i-ri-jeka-samaranje-hasanbegovica-i-njegova-bezglavog-prodavanja-magle-bez-plana/>); S. BANOVIĆ. Novi orkestar za monologe i posljednji ispraćaj hrvatske kulture. U: *Službeni izlaz*, Profil, Zagreb 2012; V. LONČAR. Otvoreno pismo premijeru Tihomiru Oreškoviću. *Večernji list* (Blogosfera), 14. II. 2016. (dostupno na: <https://blog.vecernji.hr/vitomira-loncar/otvoreno-pismo-premieru-tihomiru-oreskovicu-7843>); S. LUKIĆ. Ovo je sedam poteza koji su obilježili mandat Zlatka Hasanbegovića – najkontroverzniji ministar Vlade je na odlasku. *Jutarnji list*, 3. X. 2016. (dostupno na: <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/ovo-je-sedam-poteza-koji-su-obiljezili-mandat-zlatka-hasanbegovica-najkontroverzniji-ministar-vlade-je-na-odlasku.../4916777/>); Đ. KNEŽEVIĆ. Historičarski rad na reviziji NDH. *E-novine*, 5. II. 2016. (dostupno na: <http://www.e-novine.com/stav/129698-Historiarski-rad-reviziji-NDH.html>); L. OSTOJIĆ. Kulturnjaci 2016. – Hasanbegović je izvršitelj opasne politike (intervju s članovima inicijative Kulturnjaci 2016). *Zarez*, 21. IV. 2016. (dostupno na <http://www.zarez.hr/clanci/kulturnjaci2016-hasanbegovic-je-izvrstitelj-opasne-politike>).

<sup>19</sup> J. PAVIČIĆ. Zagreb, slučajni grad. *Jutarnji list*, 7. IX. 2019. (dostupno na: <https://www.jutarnji.hr/komentari/komentar-jurice-pavicica-zagreb-slucajni-grad/9327680/>).

uz pomoć guste mreže najbližih savjetnika.<sup>20</sup> Vrhunac se zbilo krajem 2009, a uoči predsjedničkih izbora, kada Bandić u tisku objavljuje svoj proglas pod geslom: „Vrhunska kulturna ostvarenja rezultat su potpune predanosti svom poslu“, kojem je podršku dalo čak pedesetak istaknutih umjetnika i kulturnih djelatnika bliskih gradonačelniku. Taj Bandićev potez predstavlja ustvari simbolički početak dubokoga urušavanja resora na korist pojedinaca, a na štetu struke i publike. Posljedično, njegov se stil „delanja“ u kulturi uveo u standard probivši iscrpljivanje resursa, interesno umrežavanje i netransparentnost koji u kulturi, ali i u drugim resorima Grada Zagreba, tako postaju središnji instrumentarij vladavine. Cijelo to vrijeme, znatno oslabljena nezavisna scena nije mirovala: tijekom inicijative „Za kulturu“ koju je 2011. godine pokrenula zbog maćehinskog odnosa prema nezavisnoj kulturi i zbog netransparentnog upravljanja kulturom u cjelini, tražilo se bez uspjeha izdvajanje kulture od sporta i obrazovanja. Sljedeće, 2012. godine, „Akcija 155+“ sa svojom peticijom koju je potpisalo dvjestotinjak kulturnjaka Grada Zagreba (opet neuspješno) traži od Gradske skupštine isto; inicijativa se ponavlja i dalje, u različitim akcijama, apelima i argumentiranim prijedlozima da bi krajem 2014. nekolicina članova Savjeta za kulturu Skupštine Grada Zagreba, na čelu s predsjednikom Skupštine grada Darinkom Kosorom, a uz podršku Sindikata zaposlenih u kulturi i mnogobrojnih umjetničkih udruga nastavila dokazivati da je samostalni ured za kulturu nužnost opstanka same kulture u Zagrebu.<sup>21</sup> Pokreće se peticija iza koje ovaj put (uz veliku buku iz Ureda gradonačelnika odakle se vrši veliki pritisak na javne ustanove i pojedince da istu ne potpisuju) staje gotovo tisuću umjetnika i kulturnih

---

<sup>20</sup> Anonim. Bandić hrani Ljuštinu. *Nacional*, 8. I. 2007. (dostupno na: <http://arhiva.nacional.hr/clanak/30384/bandic-hrani-ljustinu>).

<sup>21</sup> Istodobno, Grad Zagreb je (kao i Ministarstvo kulture) od spomenute Državne revizije za 2013. godinu dobio uvjetno mišljenje jer je u poslovanju nađeno mnoštvo nepravilnosti, a mnoge od njih navedene su bile već u Nalazu iz prethodne, 2012. godine, no gradonačelnik kao odgovorna osoba nije ih ispravio prema preporukama koje je dobio. Među ostalim, iz tog dokumenta treba spomenuti više od tri milijuna potrošenih kuna koje je Milan Bandić dijelio sam bliskim organizacijama i pojedincima bez natječaja i bez ikakva izvješća. V. Izvješće Državne revizije za 2012. (dostupno na: <http://www.revizija.hr/izvjesca/2014/r-r-2014/lokalne-jedinice/gradovi/grad-zagreb.pdf>).

radnika, ustajući protiv upravljanja kulturom glavnoga grada Hrvatske bez ikakve strategije, plana, programa i kriterija – protiv sustava koji kompetenciju stavlja na posljednje mjesto i u kojem se ne objavljuju podatci o izvršenim programima dok se rezultati natječaja za javne potrebe u kulturi ne znaju ni do sredine ožujka za tekuću godinu.<sup>22</sup> No i ta je bitka u Skupštini bila izgubljena; većina ruku bila je na gradonačelnikovo strani koji je slom inicijative pratio iz zagrebačkog zatvora Remetinec.<sup>23</sup> Napokon, tek je njegov usko interesni koalicijski cilj u zajedništvu s minornom, ali glasnom strankom desnice Neovisni za Hrvatsku (na čelu koje je sve do nedavna raspada bio spomenuti Zlatko Hasanbegović) presudio u ime nove strukture Ureda: da bi se podijelilo što više fotelja koalicijskim partnerima, gradonačelnik te 2018. odvaja kulturu od obrazovanja i sporta pa resor nakratko, do skorog pucanja koalicijskih interesa Stranke MB 365 i Neovisni za Hrvatsku. dolazi u ruke bivšega ministra kulture, no ne za dugo. Od te je godine kultura „napokon“ cijela u rukama Bandićeve stranke, besciljno ostavljena na milost i nemilost, a na čelu mu je znana kulturna djelatnica koja je više puta javno izjavila da se upisala u gradonačelnikovu stranku MB 365 jer joj je oprostio priličan dug za najam gradskog prostora.

Sukladno pomno konstruiranoj piramidi, i u kulturnim ustanovama se za vladavine Milana Bandića posluje sve u skladu s lošim praksama: financijski planovi uglavnom nisu zakonito sastavljeni, ravnatelji ustanova u većini samostalno raspolažu s previše novca bez odluke osnivača, nenamjenski se troši novac po mnogim stavkama, neprecizno su sastavljeni, a u velikom broju slučajeva i nezakonito provođeni Javni pozivi i Natječaji za radna mjesta, jer se doslovno kreiraju prema biografijama vjernih „kadrova“. Oni onda u svojim nerealnim natjecajnim programima obećavaju brda i doline (npr. izgradnju druge scene HNK-a, najprije u budućoj garaži ispod kazališta, potom u bivšoj

---

<sup>22</sup> N. KRSTULOVIĆ. Zagreb neće dobiti samostalni Ured za kulturu. *Teatar.hr*, 26. III. 2015. (dostupno na: <https://www.teatar.hr/178218/uzivo-zbog-kulture-burno-u-zagrebackoj-skupstini/>).

<sup>23</sup> Milan Bandić je u listopadu 2014. zbog „afere Agram“ završio u pritvoru, osumnjičen za malverzacije od 20 milijuna kuna i za cijeli niz kaznenih djela, među ostalim za pogodovanje, nezakonito zapošljavanje, korištenje službenog automobila u privatne svrhe, krivotvorenje isprava itd.

tvornici Gredelj – da, jer Bandićev je utjecaj odlučujuć i za izbor intendant/ice središnjega nacionalnoga kazališta!). Razgranatoj interesnoj trgovini u zagrebačkoj kulturi gradonačelnik voli često dodati i dotad neviđene oblike odlučivanja: svom savjetniku za kulturu „izašao je u susret“ tako da mu je privatni, inače u financiranju znatno privilegirani teatar preko noći i mimo Zakona o upravljanju ustanovama pretvorio u javnu ustanovu – Centar za kulturu, iako Grad Zagreb ne zna ni što bi s postojećima; u jednom se kazalištu duže vrijeme čak isplaćivala plaća umjetniku koji tamo nikada nije bio zaposlen,<sup>24</sup> a jedan je kazališni ravnatelj javno priznao da je bio prisiljen „preko veze“ zaposliti jednu glumicu, obećavši lakonski da se takva praksa više neće ponoviti te dodavši na kraju i to „da moraš biti veća kurva od politike ako je želiš iskoristiti za opće dobro“.<sup>25</sup>

Nije stoga neobično da se zbog takvih i sličnih poslušnih, a istodobno lukrativnih stavova neke ravnatelje drži na pozicijama desetljećima (MSU, Kerempuh, Žar-ptica itd.), a neke nezakonito zadržava u statusu vršitelja dužnosti i po nekoliko godina dok se većina umjetnika (ne samo u Zagrebu) uspijeva zaposliti jedino po principu poslušna i sprege s moćnim šerifima kojima je redom „bandićevizacija“ ponajveći uzor. Na taj se način, uz pasivnost neučinkovita Ministarstva kulture, prema ovakvim potezima izbjegava novo, cjelovito rješenje o obavljanju umjetničke djelatnosti, a s njim i nova legislativa koja bi pokrenula promjene u okoštalom i nefunkcionalnom sustavu privatiziranom od moćne manjine.

## **Zaključak**

Nakon davnog i neuspjelog pokušaja da se strateško promišljanje uvede u sustav, naša je kulturna politika implicitna s dominantnim *ad-hoc* instrumentima. U glavnini kompleksnog instrumentarija od-

---

<sup>24</sup> Izvješće Državne revizije o obavljenoj reviziji u Gradskom satiričkom kazalištu Kerempuh (dostupno na: [http://www.revizija.hr/izvjesca/2015/revizija/pojedinacna\\_izvjesca/kazalista/gradsko\\_satiricko\\_kazaliste\\_kerempuh\\_zagreb.pdf](http://www.revizija.hr/izvjesca/2015/revizija/pojedinacna_izvjesca/kazalista/gradsko_satiricko_kazaliste_kerempuh_zagreb.pdf)).

<sup>25</sup> T. BORIĆ. Boris Svrtan: Moraš biti veća kurva od politike ako je želiš iskoristiti za opće dobro. *Nacional*, 2. X. 2016. (dostupno na: <https://www.nacional.hr/interview-boris-svrtan-moras-biti-veca-kurva-od-politike-ako-je-zelis-iskoristiti-za-opce-dobro/>).

lučivanja (financiranje, imenovanja) i legislative, a unutar slabašnih ciklusa planiranja od tek nekoliko mjeseci, klijentelizam se razvio do neslučenih razmjera. Premreživši sustav na svim razinama, stvorivši svojim djelovanjem onaj paralelni koji ustvari samostalno funkcionira koristeći javne fondove mimo javnog interesa, pravila i kriterija struke, omogućio je eksploziju interesne politike unutar kulturne koja se slijedom toga urušila na vlastitu štetu i postala najvećim dijelom socijalna kategorija za izabrane. Iako smo po izdvajanju za kulturu u odnosu na BDP na visokom petom mjestu u EU<sup>26</sup>, izostanak jasnih i eksplicitnih kriterija i efikasnosti u korištenju sredstava onemogućava rezultate izvan skale prosječnosti. Grad Zagreb prednjači po klijentelizmu na svim razinama kulturne proizvodnje, a slijede ga u stopu i ostali hrvatski gradovi, što za posljedicu ima i sve krhkiju transparentnost objave podataka o radu u ustanovama u kulturi u njihovu vlasništvu. Krajnji rezultat tog dugog i štetnog procesa su (ispod)prosječna programska dostignuća koja, osim rijetkih individualnih uspjeha baziranih uglavnom na osobnoj upornosti pojedinaca, ne mogu konkurirati ni u regiji, a kamoli na inozemnoj kulturno-umjetničkoj mapi.

## Literatura

- Anonim. (2007). Bandić hrani Ljuštinu. *Nacional*, 8. I.
- Anonim. (2015). Berislav Šipuš ne smije biti ministar kulture!. *Pozitivan ritam*.
- Anonim. (2017). Uskoro suđenje bivšem ministru, tereti ga se da je plaćao privatne troškove javnim novcem. *Indeks.hr*, 26. IV.
- B. A. (2018). Bivša HNS-ova ministrica kulture na početku suđenja odbacila optužbe za plaćanje privatnih troškova državnim novcem. HINA, *T-portal.hr*, 24. XI.
- Banović, S. (2012). Hrvatska kultura i Europska unija: kako do reformi u novim okolnostima?. U: Puljiz, V., Ravlić, S. i Visković, V. (ur.). *Hrvatska u EU: kako dalje*. Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo.
- Banović, S. (2014). Put odumiranja HNK u Varaždinu za 380 dana. *Teatar.hr*, 22. V.

---

<sup>26</sup> O tome više u istraživanju Tomislava Globana u: <https://www.vecernji.hr/vijesti/predzadnji-smo-u-izdvajanjima-za-sport-i-rekreaciju-za-javnu-tv-izdvajamo-najvise-1347111> i [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Total\\_general\\_government\\_expenditure\\_on\\_recreation\\_culture\\_and\\_religion\\_2017\\_\(%25\\_of\\_GDP\).png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Total_general_government_expenditure_on_recreation_culture_and_religion_2017_(%25_of_GDP).png)

- Banović, S. (2016). Europa i Rijeka: šamaranje Hasanbegovića i njegova bezglavog prodavanja magle bez plana. *Radio Gornji Grad*, 28. III.
- Banović, S. (2017). Državna revizija i kultura: Nepodnošljiva lakoća mišljenja. *Forum tm*, 23. II.
- Banović, S. (2017). Đapić na funkciji u kazalištu paradigma je stanja u našoj kulturi – čemu zgražanje?. *Forum.tm*, 30. XI.
- Banović, S. (2018). Novi orkestar za monologe i posljednji ispraćaj hrvatske kulture. U: *Službeni izlaz*. Zagreb: Profil.
- Borić, T. (2015). Vitomira Lončar: Ministar Šipuš nije napravio ništa, samo reže vrpce. Njegov rad je nevidljiv i on to zna. *Nacional*, 24. IX.
- Borić, T. (2016). Boris Svrtan: Moraš biti veća kurva od politike ako je želiš iskoristiti za opće dobro. *Nacional*, 2. X.
- Cvjetičanin, B. i Katunarić, V. (ur.) (1998). *Kulturna politika Republike Hrvatske: nacionalni izvještaj*. Zagreb: Ministarstvo kulture RH.
- Cvjetičanin, B. i Katunarić, V. (prir.) (2003). *Hrvatska u 21. stoljeću – Strategija kulturnog razvitka*. Zagreb: Ministarstvo kulture RH (dostupno na: <https://www.culturelink.org/news/publics/2009/strategy.pdf>).
- Dragojević, S. (2006). *Kulturna politika: europski pristupi i modeli* (disertacija). Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Državni ured za reviziju, „Izvješća o obavljenoj reviziji“:
- Ministarstvo kulture: [http://www.revizija.hr/datastore/filestore/64/ministarstvo\\_kulture.pdf](http://www.revizija.hr/datastore/filestore/64/ministarstvo_kulture.pdf)
  - ustanove u kulturi: [http://www.revizija.hr/izvjesca/2015/revizija/izvjesce\\_o\\_obavljenoj\\_financijskoj\\_reviziji\\_javnih\\_ustanova\\_u\\_kulturi.pdf](http://www.revizija.hr/izvjesca/2015/revizija/izvjesce_o_obavljenoj_financijskoj_reviziji_javnih_ustanova_u_kulturi.pdf)
  - Grad Zagreb: <http://www.revizija.hr/izvjesca/2014/rr-2014/lokalne-jedinice/gradovi/grad-zagreb.pdf>
  - GSK Kerempuh: [http://www.revizija.hr/izvjesca/2015/revizija/pojedinacna\\_izvjesca/kazalista/gradsko\\_satiricko\\_kazaliste\\_kerempuh\\_zagreb.pdf](http://www.revizija.hr/izvjesca/2015/revizija/pojedinacna_izvjesca/kazalista/gradsko_satiricko_kazaliste_kerempuh_zagreb.pdf)
- Ferić, Z. (2002). Oporezivanjem umjetnika država se ponaša kao Superhik: želi oteti siromašnima da bi dala bogatima. *Nacional*, 19. VI.
- Katunarić, V. (2007). *Lica kulture*, Zagreb: Izdanja Antibarbarus.
- Klaić, D. (1997). *Reform or Transition – The future of Repertory Theatre in Central and Eastern Europe*. Prague workshop 1996. Amsterdam: Theatre Institut Nederland.
- Klaić, D. (2005). Culture: autonomous and interdependent (konferencija *New models of the organization of the cultural sector*). Barcelona.
- Knežević, Đ. (2016). Historičarski rad na reviziji NDH. *E-novine*, 5. II.
- Krstulović, N. (2015). Zagreb neće dobiti samostalni Ured za kulturu. *Teatar.hr*, 26. III.
- Krstulović, N. (2017). Anto Đapić postao je, zakonu usprkos, član Kazališnog vijeća HNK Osijek. *Teatar.hr*, 27. XI.; Najveći Đapićev doprinos hrvatskoj kulturi milijunski je minus HNK Osijek, 28. XI.; Već deset dana čekamo odgovor Ministarstva kulture o Đapiću – pomozite da ga i dobijemo!, 7. XII.; Mini-

- starstvo kulture: Đapić je imenovan protupravno, ali umjesto njega, mijenjat ćemo – zakon, 12. XII.
- Lončar, V. (2013). *Kazališna tranzicija u Hrvatskoj – kulturni, zakonodavni i organizacijski modeli*. Zagreb: Meandarmedia.
- Lončar, V. (2014). Imenujem, amenujem, po kućama doniram. U: *Slamka spasa*, IV. Zagreb: Mala scena.
- Lončar, V. (2016). Otvoreno pismo premijeru Tihomiru Oreškoviću. *Večernji list* (Blogosfera), 14. II.
- Lukić, S. (2016). Ovo je sedam poteza koji su obilježili mandat Zlatka Hasanbegovića – najkontroverzniji ministar Vlade je na odlasku. *Jutarnji list*, 3. X.
- Ostojić, L. (2016). Kulturnjaci 2016. – Hasanbegović je izvršitelj opasne politike (intervju s članovima inicijative Kulturnjaci 2016). *Zarez*, 21. IV.
- Pavičić, J. (2016). Sedam mitova o hrvatskoj kulturnoj politici. *Jutarnji list*, 3. X.
- Pavičić, J. (2019). Zagreb, slučajni grad. *Jutarnji list*, 7. IX.
- Pavliša, M. (2015). Zašto je Snježana Banović dala ostavku ministru kulture?. *Tportal.hr*, 15. VI.
- Šnajder, S. (2018). Oj Ljuštino, lolo, tko te ne bi vol'o. *Forum.tm*, 2. III.
- Vidović, D. (2012). *Razvoj novonastajućih kultura* (disertacija). Zagreb: Filozofski fakultet.
- Vujić, A. (2003). Od kulturne promjene do kulturne strategije. Uvod u *Strategiju kulturnog razvitka RH*, Zagreb: Ministarstvo kulture RH.
- Zlatar, A. (2008). *Prostor grada, prostor kulture*. Zagreb: Naklada Ljevak.
- Zuppa, V. (2001). Bilježnica. Izvještaj u par crta za projekt „*Kulturna politika RH 2000–2004*”. *Zarez*, br. 23, str. 21-29 (dostupno na: [http://www.b92.net/casopis\\_rec/61.7/pdf/075-088.pdf](http://www.b92.net/casopis_rec/61.7/pdf/075-088.pdf)).
- Zuppa, V. (2007). *Ispruženi jezik*. Zagreb: Izdanja Antibarbarus i Feral Tribune.

### *Mrežne stranice*

- <https://www.vecernji.hr/vijesti/predzadnji-smo-u-izdvajanjima-za-sport-i-rekreaciju-za-javnu-tv-izdvajamo-najviše-1347111>
- [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Total\\_general\\_government\\_expenditure\\_on\\_recreation,\\_culture\\_and\\_religion,\\_2017\\_\(%25\\_of\\_GDP\).png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Total_general_government_expenditure_on_recreation,_culture_and_religion,_2017_(%25_of_GDP).png)





*Dražen Lalić*

## **POLITIČKI KLIJENTELIZAM U SUVREMENOM HRVATSKOM NOGOMETU**

*Ideje naše, benzin vaš.*

Ilj i Petrov

### **1. Uvod**

I ovaj put je predmet rasprave koju organizira Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo pogođen „u sridu“.<sup>1</sup> Tema istaknuta u naslovu „Hrvatska u raljama klijentelizma“ i podnaslovu toga skupa doista je krucijalna za politička i društvena zbivanja kod nas u desetljeću 2019. koje se primiče kraju. Riječ je o zbivanjima znatno označenima diskontinuitetima u odnosu na ukupne okolnosti i silnice situacije u Hrvatskoj u drugoj polovini prethodne dekade. Ti su diskontinuiteti napose izraženi u raznovrsnim promjenama državne vlasti na parlamentarnim izborima 2011, 2015. i 2016. te ulasku Hrvatske u Europsku uniju (2013. godine) nakon dugog i kompleksnog procesa pridruživanja. I još važnije: diskontinuiteti o kojima je riječ ne odnose se samo na ekonomsku, nego i na društvenu krizu koja je nakon najmanje pet godina veoma štetne prisutnosti u svojim najočitijim pojavnim oblicima prevladana sredinom desetljeća. Kriza međutim još uvijek traje

---

<sup>1</sup> Ovaj je tekst izmijenjeno i dopunjeno izlaganje autora na skupu „Hrvatska u raljama klijentelizma. Politike, postupci i posljedice trgovanja institucionalnom moći“, koji je u organizaciji Centra za demokraciju i pravo Miko Tripalo održan 14. veljače 2019. u Zagrebu.

ili barem tinja u dubljim slojevima ekonomije i društva, što je razvoj na koji sam na osnovi uvida u trendove vezane za ekonomiju, politiku i zajednicu kod nas upozorio već 2014. u knjizi *Pet kriznih godina*.

Posljednja ocjena upućuje kako su minulih devet godina ovdje itekako prisutni i izvjesni politički i društveni kontinuiteti. Oni se ponajviše zbivaju u obliku ozbiljnih, strukturno uvjetovanih teškoća koje slabe društvenu integraciju te ometaju gospodarski i demokratski razvoj društva. Jedan od najvažnijih takvih kontinuiteta je ukorijenjeni klijentelizam. Smatram ga ključnim generatorom dugotrajne nepovoljne društvene situacije kod nas. Taj je fenomen, uz ostale aspekte, kako javni oblik tako i važan pokretač za napredak društva vrlo štetne „politike kao obično“, koja ne samo u ovom desetljeću nego i u duljem razdoblju dominira u političkim, ali i u ekonomskim i društvenim konstelacijama. Klijentelizam je jedan od najboljih simptoma ključnoga strukturnog poremećaja našega društva kojega je Josip Županov već 1995. nazvao „degeneracijom vladajuće klase“ (Županov, 1995: 128). U ovo vrijeme, napose opterećeno klijentelističkim praksama u kojima mnogi ovdašnji vodeći političari na različitim razinama vlasti usko surađuju s osobama iz biznisa i drugih područja društvenoga života, preciznija od navedene u smislu dijagnostike toga poremećaja može biti sintagma: degeneracija znatnoga dijela političke, ekonomske i druge elite.

Posljednjih nekoliko godina prisutnu, ali uglavnom sporadičnu i mlaku te nedovoljno uspješnu borbu protiv „selektivne distribucije koristi u zamjenu za pružanje političke podrške“ (Kotarski, 2017)<sup>2</sup> kod nas u ovoj dekadi ipak posebno treba povezati s nekima od gore navedenih diskontinuiteta. Pregovori za ulazak Hrvatske u EU na neki su način pojačale aktivnosti vodećih političkih aktera u suzbijanju klijentelizma i s njime povezanih (korupcija, nepotizam...) društvenih devijacija te bitno pripomogle formiranju i djelovanju izvjesnih institucija (ponajprije Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa) i donošenju nekih zakona važnih za to područje. Također, društvena

---

<sup>2</sup> Politolog Kristijan Kotarski je citiranu kratku, ali jasnu i efektanu definiciju pojma klijentelizma iznio u kolovozu u tekstu na portalu *Arhivanalitika*. <https://arhivanalitika.hr/blog/hrvatska-u-raljama-klijentelizma>.

kriza, koja je nedvojbeno (bila) i kriza morala, ojačala je glasnoću alarma koji se u javnosti čuje (ako se ima iole „sluha“ za to) u pojedinim situacijama obilježenim aferama kao upozorenje na navedene društvene devijacije. Drugim riječima, neki mediji, izvjesne organizacije civilnoga društva pa i mnogi građani danas su više senzibilizirani za prepoznavanje klijentelizma, korupcije i sličnih teškoća nego što su bili prije izbijanja krize. Zbog toga senzibiliteta je za raznovrsne vladajuće aktere, uključene u klijentelističke i slične prakse ili tolerantne prema takvim devijacijama, napose opasna „moralna bomba“, koja je, prema J. Županovu, u Hrvatskoj počela otkucavati već sredinom 1990-ih godina, a „socijalna bomba“ je prema njemu mit. Županov je pozivajući se na klasičnoga talijanskog sociologa Vilfreda Pareta upozorio kako „ljudi lakše trpe siromaštvo nego moralni nered i cinizam“ (Županov, 1995: 126). Takva senzibiliziranost je nažalost nedovoljno izražena u razmišljanju i djelovanju vodećih političkih aktera, napose mnogih koji na različitim razinama drže poluge vlasti.

Klijentelizam kod nas danas, kao i u mnogim zemljama Istočne i Srednje Europe u kojima je izrazito prisutan, ponajprije treba motriti kao ozbiljan društveni problem. U njemu su naime izražene sve ključne odrednice takvoga problema koje su prepoznate u društvenoj znanosti: veoma je raširen u društvu; zbog posljedica koje ostavlja na zajednicu i drugih razloga izaziva osjetnu zabrinutost u nemalom dijelu javnosti; nasušna je potreba za poduzimanjem efikasne javne politike i druge društvene akcije usmjerene njegovu suzbijanju (Lemert, 1972). Klijentelizam je evidentno već dugo vremena društveni problem, kako po objektivističkim tako i subjektivističkim (konstruktivističkim) kriterijima prepoznavanja i znanstvenog analiziranja te pojave (Eitzen, Baca Zinn, 2006; Lalić, Mustapić, 2007). Uz to, klijentelizam u Hrvatskoj odgovara shvaćanju klasika sociologije Roberta K. Mertona o društvenim problemima kao dezintegracijama ponašanja u kojima se izražava nesklad između društveno prihvaćenih standarda i aktualnih uvjeta socijalnoga života (Merton, 1961).

Navedeni pojmovno-teorijski uvidi upućuju kako se u Hrvatskoj, kao i u nekim drugim postsocijalističkim državama, dramatično izražava opreka između proklamiranih normi pravne države, odnosno

pluralističke demokracije i stvarnosti u kojoj baš mnogi pripadnici prednjače u kršenju takvih uputa za ponašanje. Posljedice po društvo su veoma teške, a izražavaju se u širokom rasponu od ometanja razvoja poduzetništva i gospodarstva, preko malformacija u funkcioniranju javnih i državnih službi, pa do osjetnog ograničavanja i dokidanja životnih šansi mnogih pripadnika društva, ponajviše mladih. Pripadnici mladoga naraštaja, kojega Vlasta Ilišin i njezini suradnici s Instituta za društvena istraživanja na osnovi rezultata pomnih ispitivanja označavaju sintagmom „generacija osujećenih“ (Ilišin, Spajić Vrkaš, 2017), posljednjih nekoliko godina sve više odlučuju da se sami ili s obiteljima isele iz Hrvatske u razvijene zemlje Zapada.<sup>3</sup> Neki mladi pak odabiru drugačiji, aktivni i borbena način reagiranja na probleme zajednice. Upravo je među mladim i sredovječnim navijačima najviše onih koji organizirano, putem svojih udruga i skupina, dižu glas protiv klijentelizma i sličnih zlouporaba, i to ne samo u nogometu nego i u društvu. U njihovim već dugo vremena izraženim protestima, pa i u javnosti zapaženim intelektualnim intervencijama, može se razabrati bitno drugačije shvaćanje (toga) sporta i društvenoga svijeta od onoga kojeg izražavaju nogometne i političke velmože.<sup>4</sup>

Bjelodano je da društveno blagotvorne akcije protiv klijentelizma, koje su kod nas dosad gotovo u potpunosti izostajale, ne mogu biti dostatno učinkovite i racionalne bez ostvarenja valjanoga znanstvenog uvida u pojavnost i uvjetovanost toga problema. Kompleksnu zbilju klijentelizma valja podvrgnuti minucioznim istraživanjima, u kojima je nužno uzeti u obzir bitne aspekte društvenoga konteksta suvremene Hrvatske. Pritom svakako treba uzeti u obzir okolnost kako se taj

---

<sup>3</sup> Prema rezultatima istraživanja koje su proveli ekonomisti Ivana Draženović, Marina Kunovac i Dominik Pripužić Hrvatsku je prema domaćoj statistici od 2013. do 2016. napustilo 102.000 ljudi, ali strani registri i izvori pokazuju da je taj broj i više nego dvostruko (230.000) veći od navedenoga. Novi hrvatski iseljenici u druge zemlje su prema analizi troje ekonomista u 2016-oj bili u prosječnoj dobi od 33,6 godina i po tome osjetno mlađi (Draženović, Kunovac, Pripužić, 2018).

<sup>4</sup> Istaknuti publicist Aleksandar Holiga u knjizi *Nogomet narodu* ističe kako je „nogomet danas subverzivan – individualizam sve više prevladava u društvu jer su takvi interesi kapitala, ali priroda nogometa je komunitarijanistička: socijalistička, ako hoćete“ (Holiga, 2018: 195).

problem naročito razmahao posljednjih nekoliko godina kao naoko postkriznom razdoblju koje je zapravo u mnogo čemu obilježeno nastavljanjem svojevrsne socijalne agonije (Lalić, 2014) i širenjem osjećaja besperspektivnosti među građanima, napose mladima.

Pri raščlambi klijentelizma na hrvatski način nužno je uzeti u obzir kako se taj problem, koji je istodobno i posljedica i uzrok teškoga društvenog stanja, ne izražava samo u području politike: odnosi se na društvo u cjelini. Klijentelizam je prisutan i u zasebnim društvenim poljima kao, prema Pierreu Bourdieu, relativno neovisnim prostorima koji imaju vlastitu strukturu i logiku. Istaknuti francuski sociolog je definirao polje općenito kao „sustav snaga koje tvore strukturu polja (napetost), relativno neovisan o snagama koje djeluju na polje (pritisak)“ (Bourdieu, 2014: 70), a zbivanja u poljima i između različitih polja i kao društvenu igru. U društvenim poljima akteri raspoložu različitim habitusima kao zbirkama umijeća, tehnika, vjerovanja i sličnoga (Bourdieu, 1993: 72) koja su zapravo osjećaji za igru, karte kojima sudjeluju u igri često obilježenoj specifičnim odnosima moći i sukobima. Ti se odnosi uspostavljaju i konflikti najviše vode oko distribucije ekonomskoga, socijalnoga, kulturnog i simboličkoga kapitala. Pri istraživanju kompleksne pojavnosti i – još zamršenije – društvene uvjetovanosti klijentelizma potrebno je ostvariti pobliži uvid u takve odnose i sukobe, u njima izražene habituse i ukupnu za to vezanu društvenu igru. Taj problem, također, valja ispitivati vezano za veća ili manja preklapanja između različitih društvenih polja, odnosno akcija njihovih aktera.

Raščlambu društvenih aspekata ovodobnoga klijentelizma ipak ne treba početi ispočetka, jer su već provedena neka ispitivanja koja se dominantno ili uz druge aspekte odnose na taj fenomen. Jedno od njih osobno sam realizirao sredinom i u drugoj polovini ovoga desetljeća: u sklopu analize međuodnosa profesionalnoga nogometa i politike ispitivao sam, koristeći se različitim metodama, intenzivnu prisutnost klijentelizma u za to vezanim poljima i točkama njihova preklapanja. Rezultati istraživanja, koje sam uz doprinose domaćih (Biti, 2015; Vrcan, 2003) i stranih znanstvenika (Giulianotti, 1999; Harrison, 1988) utemeljio na teorijskim postignućima Pierrea Bourdieua, izloženi su u znanstvenopublicističkoj monografiji (Lalić, 2018). U toj je knjizi,

napisanoj na osnovi mnoštva podataka dobivenih uporabom različitih metoda, pa i na temelju višegodišnjega stručnog praćenja nekih važnih političkih i društvenih aspekata najpopularnijega sporta,<sup>5</sup> uz ostale aspekte prezentirana „gusta“ kronika izrazite prisutnosti klijentelizma u području profesionalnoga nogometa u Hrvatskoj. Uz to su, na osnovi vrijednih teorijskih doprinosa, izložene i interpretacije nerijetko zamršene pozadine te prisutnosti.

## **I. Četiri teze o klijentelizmu u hrvatskom nogometu**

Koristeći se nekim uvidima iz navedene knjige-kronike i za to vezane interpretacije, ovdje iznosim četiri teze o klijentelizmu u profesionalnom nogometu kod nas u posljednjih 19 godina, koje imaju posebnu važnost za analiziranje toga društvenog problema. Pritom napominjem kako suvremenost Hrvatske motrim od prve smjene demokratski izabrane vlasti do koje je došlo na izborima 3. siječnja 2000. godine. Prisutna, ali i nadalje slaba i za razvoj društva nedovoljno uporabljiva konsolidacija demokracije je kod nas počela, po mom uvidu, upravo tada – neposredno nakon smrti prvoga predsjednika Republike Franje Tuđmana (koji je zajedno sa svojom strankom u političkom djelovanju bio opterećen izvjesnim autoritarnim tendencijama) i razmjerno kratko od završetka mirne reintegracije Hrvatskoga Podunavlja.

Riječ je o sljedećim tezama:

### **1. Profesionalni nogomet ubraja se u ona društvena polja u kojima je**

klijentelizam kod nas posebno snažno prisutan. Mnogi pokazatelji potvrđuju ocjenu da je nogomet opterećeniji klijentelizmom i s njime povezanim problemima kao što su korupcija i organizirani kriminal, nego što su to neka druga društvena polja. Između istaknutih aktera profesionalnoga nogometa i politike u Hrvatskoj se već niz godina zbiva intenzivna i u mnogo čemu specifična razmjena moći i utjecaja koja se vodi oko različitih vrsta kapitala i uz korištenje tih kapitala. Analiza

---

<sup>5</sup> Doktorat iz sociologije sporta stekao sam još 1993. godine, a otada do danas objavio sam u zemlji i inozemstvu više radova koji se odnose na to područje.

konkretne prisutnosti te pojave uz ostalo razotkriva da su izvjesni vodeći čimbenici društvenih polja politike i nogometa, koji su djelomično kadrovski te izrazito ideološki podudarni i slični po svojim habitusima, uspostavili čvrstu strukturu klijentelizma. Koristeći se klasifikacijom kapitala francuskoga sociologa Pierrea Bourdieua moguće je ustanoviti da takva razmjena nije vezana samo za materijalni kapital, nego i za kulturni, socijalni i simbolički kapital.

Na temelju prikupljenih podataka ocjenjujem kako su od klijentelističke interakcije osjetno veću raznovrsnu korist ostvarivali ili još uvijek ostvaruju upravljači nogometa, ponajviše GNK Dinama i Hrvatskoga nogometnog saveza (HNS-a), i s njima povezane osobe, nego čimbenici vladajuće politike. Posljednjima su troškovi takve razmjene u nekim okolnostima, posebno vezanima za izbore i pripadajuće kampanje, na početku druge polovine ovoga desetljeća postali preveliki. No tu postoje znatne razlike. Vodeći politički akteri na državnoj razini zbog nezadovoljstva znatnoga dijela javnog mnijenja eskalacijom korupcije pa i kriminalnom praksom u vezi s nogometom te za to vezanih aktivnosti izvjesnih aktera civilnoga društva, postupaka pravosudnih organa usmjerenih prema suzbijanju tih društvenih problema te drugih okolnosti i razloga, prisiljeni modificirati i smanjivati svoje sudjelovanje u za to vezanom klijentelizmu. S druge strane, politički upravljači u nekim gradovima i lokalnim sredinama, naročito u Zagrebu, uglavnom zadržavaju raniji intenzitet takvoga sudjelovanja.

## **2. U profesionalnom nogometu i vezano za njega izražavaju se izvjesni**

obraci navedenoga problema koji su navlastiti tom polju; baš u nogometu su razvijene pojedine kod nas uvriježene prakse klijentelizma. Posebno zoran primjer je obrazac kojega parafrazirajući poznatu krilaticu Iljfa i Petrova<sup>6</sup> označavam sintagmom „profit naš, troškovi vaši“. Riječ je o situaciji u kojoj moćnici nogometa prodajom igrača i na druge načine ostvaruju velike profite koje najviše zadržavaju za sebe i svoje suradnike, a nemali dio troškova klubova putem izdvajanja

---

<sup>6</sup> Glasoviti dvojac sovjetskih satiričara iz prve polovine prošloga stoljeća je u romanu *Zlatno tele* istaknuo krilaticu „Ideje naše, benzin vaš“ (Iljfi i Petrov, 2002).

gradova i drugih jedinica lokalne uprave snose građani. Pritom treba uzeti u obzir kako se velika većina stanovnika Zagreba, kao stjecišta te prakse, zbog svoje nezainteresiranosti za klupski nogomet, navijanja za neki drugi klub, neslaganja s načinom upravljanja Dinamom (mnogi navijači zagrebačkih „modrih“) i drugih razloga protive tome da snose znatan dio troškova (funkcioniranja) te sportske udruge građana koja je već dugo vremena „zarobljena“ od egoističnih moćnika i njihova klana.

U prošlom i ovom desetljeću u sivim zonama povezivanja polja nogometa i politike u Hrvatskoj se posebno intenzivno i uglavnom na specifične načine zbiva selektivna distribucija koristi u zamjenu za političku podršku. Jedan klub, koji od sredine prošloga desetljeća samo s jednogodišnjim prekidom izrazito dominira u HNL-u i ostvaruje za naše prilike izrazito velike te uglavnom netransparentno raspodijeljene zarade od transfera igrača, izdašno se financira iz izvora lokalne vlasti. To je financiranje netransparentno, ali se u javnost ipak „probijaju“ neki za to vezani podaci. Primjerice, samo od 2007. do 2013. Dinamo je dobio ukupno 214 milijuna kuna javnoga novca, odnosno godišnje 21 do 23 milijuna za održavanje stadiona, šest do sedam milijuna iz gradskoga proračuna za financiranje vrhunskog sporta, tri i pol milijuna od Turističke zajednice Grada Zagreba te neka sredstva (za reklame) od Zagrebačkoga holdinga.<sup>7</sup> Moguće je procijeniti da je od 2005. godine do danas, dugom razdoblju u kojemu Dinamo sa samo jednogodišnjim prekidom<sup>8</sup> dominira hrvatskim nogometom, dobio od Grada Zagreba oko 280 milijuna kuna. Uzimajući u obzir i razmjerno izdašne donacije tom klubu javnih organizacija koje su bliske toj gradskoj vlasti, ta financijska potpora u posljednjih 18 godina vjerojatno iznosi čak nešto manje od pola milijarde kuna.

Financijska i druge pomoći vraćaju se raznovrsnim uslugama, pa su se uz ostalo istaknuti akteri Dinama u više navrata javno izjasnili kao pristalice gradonačelnika Milana Bandića. Primjerice, uoči lokalnih izbora 2009. tada najpopularniji igrači kluba i trener Krunoslav Jurčić dali su potporu tom populistički orijentiranom političaru (Lalić, 2018).

---

<sup>7</sup> Podaci izneseni 15. rujna 2013. u emisiji Nedjeljom u 2 HTV-a, u kojoj je gost bio gradonačelnik Milan Bandić.

<sup>8</sup> HNK Rijeka je u sezoni 2016./2017. osvojila titulu prvaka Hrvatske.



Uoči važnih izbora Dinamo je na lokalnoj razini politike podržavao Bandića, ali i HDZ i njegove kandidate na državnoj razini. Potpora Dinama toj stranci posebno je upečatljivo izražena oglasom kojim su se igrači, mnogi od njih stranci (?!), treneri kao i vodstvo kluba, u studenome 2007. kolektivno izjasnili za tu stranku i njezina tadašnjeg predsjednika Ivu Sanadera (*ibid.*). Najmoćniji čovjek Dinama i hrvatskoga nogometa u dugom razdoblju Zdravko Mamić dolazio je na skupove HDZ-a, a javno je priznao svoje novčane priloge za kampanju KGK, kandidatkinje te stranke na predsjedničkim izborima krajem 2014. i početkom sljedeće godine, kao i neke druge oblike povezanosti s tom vodećom političarkom (*ibid.*). Od stranke je zauzvrat najviše dobivao normativne pogodnosti: područje profesionalnoga sporta dugo su vremena normirali zakoni „s rupama“, koji su zapravo omogućivali i djelomice još uvijek omogućuju zlouporabe udruge građana za privatne i klanske svrhe.

Dinamo je od stranke na vlasti dobivao i još uvijek dobiva priloge simboličkoga kapitala, posebno izražene u tome što klub mnogi istaknuti pripadnici HDZ-a, osobito na lokalnoj razini, tretiraju kao politički najlegitimniji pa i „najhrvatskiji“ klub. Tomu svakako treba pridodati i korištenje vrlo razgranate socijalne mreže dominantne stranke u svrhu zaštite interesa grupacije koja kontrolira Dinamo i HNS, primjerice u osiguravanju sponzora i za tu grupaciju pogodnog izvještavanja nekih novinara i medija koji su bliski HDZ-u. Dakle, najmoćniji čovjek Dinama i njegovi suradnici su u posljednjih dulje od desetljeće i pol – Zdravko Mamić je 2003. postao izvršni dopredsjednik, a u posljednje vrijeme u tom klubu unatoč fizičkoj odsutnosti djeluje kao savjetnik – nedvojbeno rabili svoj materijalni i socijalni kapital za jačanje moći i utjecaja navedenih dviju strana kao i njihovih istaknutih aktera u polju politike. Ti su upravljači nogometa zauzvrat dobivali potporu za snaženje svoje moći i svojeg utjecaja u polju nogometa, najviše doprinose simboličkog i socijalnoga kapitala.

Navedeni pokazatelji o klijentelizmu vezanom za najpopularniji sport kod nas omogućuju da se ingeniozna misao talijanskog antropologa Gualtierija Harrisona da je „društvo metafora nogometa“ (Harrison, 1988: 276) proširi tezom o politici kao metafora nogometa. Ponajprije je obrazac izdašnog i kontinuiranoga javnog (su)financiranja organizacije

koja izvlači privatnu dobit na temelju političke odluke (vlasti), kod nas posebno razvijen baš u polju toga sporta. Ima još upečatljivih primjera za prijenos uvriježenih praksi kojima se promiču interesi moćnika na štetu građana s profesionalnoga nogometa na politiku. Tako je nebrizi znatnoga dijela naših vodećih političkih aktera za izbornu i drugu političku participaciju građana (u Hrvatskoj se već dulje od desetljeća zbiva sunovrat izlaska na izbore) prethodila situacija u kojoj vodstvo sportski i gospodarski izrazito najuspješnijega kluba ne haje za iznimno malen posjet njegovim domaćim utakmicama. Dakle, baš kao što se velika dobit od prodaje igrača, javnoga financiranja kluba i sponzora stječe u profesionalnom nogometu, tako se i vlast obnaša i s razmjerno malim izbornim legitimitetom (na posljednje je parlamentarne izbore izišlo tek malo više od polovine biračkoga tijela).

### **3. U specifičnom prepletanju polja nogometa i politike kod nas često nisu**

sasvim jasne uloge patrona i klijenata. Dok u uobičajenom klijentelizmu patroni najviše dolaze iz polja politike i razmjenjuju svoje pokroviteljstvo za različite usluge i utjecaje, dotle se u klijentelizmu vezanom za nogomet kod nas u dugom razdoblju nerijetko zbiva da su istinski patroni bili moćnici toga sporta, a njihovi klijenti iz polja lokalne, pa i državne politike za iskazanu potporu dobivaju privilegije i materijalne pogodnosti. Iznesenu tezu uz ostalo potvrđuje okolnost da su se od sredine prošloga desetljeća do danas vladajući politički akteri u Hrvatskoj mijenjali, s iznimkom zagrebačkoga gradonačelnika Bandića, a da su moćnici nogometa kod nas uglavnom ostali manje-više isti, unatoč turbulencijama koje su u međuvremenu zadesile njihove karijere i živote. Tako Zdravko Mamić zajedno s najbližim suradnicima i nadalje, bez obzira na okolnost da kao bjegunac od hrvatskoga pravosuđa već neko vrijeme prebiva u Bosni i Hercegovini,<sup>9</sup> dominantno kontrolira poslovanje Dinama.

---

<sup>9</sup> Zdravko Mamić je 5. lipnja 2018. godine pred hrvatskim pravosuđem pobjegao u Bosnu i Hercegovinu, koristeći svoje državljanstvo te zemlje, a otada boravi u Međugorju. Županijski sud u Osijeku ga je početkom lipnja 2018. nepravomoćno osudio na šest i pol godina zatvora, a protiv njega se vode i neki drugi procesi.

Navedeno upućuje na ocjenu kako se vezano za polje profesionalnoga nogometa zbiva i zamjena političke podrške za različite koristi. Izvjesni upravljači nogometa davali su novčane priloge za izborne kampanje, na lokalnoj i državnoj razini. Evidentno je također da pripadnici HDZ-a i nekih drugih stranaka koji su aktivni u tijelima Hrvatskoga nogometnog saveza i nekih klubova za podršku koju daju vodećim akterima toga sporta uživaju materijalne (isplaćivanje honorara, itd.) i druge (plaćanje troškova za putovanja na utakmice u inozemstvo i sl.) blagodati.

#### **4. U posljednjih četiri godine zbile su se pak neke društveno blagotvorne**

promjene u međuodnosu između nogometa i politike kod nas, i to zbog više međusobno povezanih razloga. Povećao se otpor klijentelizmu vezanom za nogomet i drugim zlouporabama toga sporta u javnosti, kojega predvode neke udruge navijača uz podršku dijela medija, političkih aktera s političkoga centra i ljevice, te izvjesnih javnih intelektualaca. Novi je Zakon o sportu, donesen u ljeto 2015. godine, unatoč nekim svojim nedostacima podigao kakvu-takvu branu spram nekih oblika klijentelizma, primjerice odredbom da su pravne osobe u sustavu sporta kojima godišnji proračun iznosi najmanje pet milijuna kuna dužne jednom godišnje objaviti godišnje financijske izvještaje.<sup>10</sup> Održavaju se sudski procesi nepovoljni za izvjesne vodeće aktere nogometa. U vezi s nekim od tih procesa zbile su se i izvjesne kadrovske promjene u nogometu (bijeg Zdravka Mamića u BiH) itd. Vladajuća stranka pokazuje neke znakove (barem u izjavama pa i nekim potezima Marijana Kustića, svojeg istaknutoga člana i saborskoga zastupnika koji je u proljeće 2019. postao izvršni direktor HNS-a) da se protivi klijentelizmu i korupciji u tom sportu.

Do izrazitijega suzbijanja klijentelizma u vezi s nogometom kod nas ipak nije došlo. To bi prevladavanje trebalo biti posao za mnoge ruke, koje bi na takvu reformu pokrenula istinski snažna politička volja. Neka volja je u tom smislu kod vladajuće stranke i izvjesnih drugih

---

<sup>10</sup> Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sportu, *Narodne novine*, 85, 2015.

aktera prisutna, ali nije dostatno snažna da ostvari bitne promjene. Uspostavljeni su kanali komuniciranja između suprotstavljenih strana, ali još uvijek nisu doista poboljšani odnosi te sportske organizacije s Hajdukom, klubom koji se posljednjih godina najviše zalaže za „čiste račune“ u hrvatskom nogometu. Neke navijačke udruge građana, od kojih je najagilnija i u javnosti najprisutnija Naš Hajduk, ne uspijevaju kontrolirati dio svojih članova sklon nasilničkom i ekstremističkom komuniciranju i ponašanju (fizički napadi na navijače drugih klubova, ali i pripadnike srpske manjine), kao i s tim udrugama povezanih navijačkih skupina (Lalić, 2018). U izvjesnim sredinama se vezano za nogomet na lokalnoj razini politike i dalje zbiva distribucija raznovrsne koristi u zamjenu za političku podršku. Navedeni i drugi pokazatelji upućuju kako je nužno provesti duboku i strukturnu, a ne plitku i površnu akciju protiv klijentelizma u hrvatskom profesionalnom nogometu.

## **II. Zaključak: neki trendovi razvoja političkoga klijentelizma u hrvatskom nogometu**

Unatoč navedenim i drugim za nogomet i društvo u cijelosti ipak vrijednim promjenama, razmjena usluga između vodećih aktera toga sporta i moćnih političkih aktera u Hrvatskoj se i dalje odvija. Sudeći prema dugotrajno prisutnim trendovima, klijentelizam će i ubuduće biti prisutan u hrvatskome profesionalnom nogometu. Utemeljenost te ocjene ponajprije pokazuje održanje izdašnoga javnoga financiranja vodećega kluba-udruge građana i nekih drugih manjih klubova, od čega raznovrsnu korist ostvaruju moćni pojedinci i utjecajni klanovi. Također, vodeći akteri profesionalnoga nogometa kod nas u svom stvarnom djelovanju, koje se nerijetko jako razlikuje od načelnih opredjeljenja prezentiranih javnosti, već dugo vremena uglavnom nisu voljni ili pak dovoljno sposobni poduzeti ono što je potrebno da se taj problem sasvim suzbije ili barem ublaži. Tako je vodstvo HNS-a u nekim važnim aspektima odbijalo provoditi Zakon o sportu (npr. direktor te organizacije Damir Vrbanović; dugo vremena je obnašao tu dužnost iako je bio pravomoćno osuđen), što je pravni i politički skandal bez presedana. S tim u vezi nužno je upozoriti kako su mnogi članovi Nadzornoga odbora HNS-a i

nadalje istaknuti članovi ili otvoreni simpatizeri HDZ-a, i to uglavnom lokalni dužnosnici te stranke. Barem neki od tih HDZ-ovaca i s njima povezanih vodećih političara čine s članovima vodstva HNS-a i nekih nogometnih klubova, novinarima dijela medija i izvjesnim političkim poduzetnicima mrežu patrona i klijenata na osnovi koje se ostvaruju različiti interesi i snaže raznovrsni kapitali.

Habitusi navedenih aktera su vrlo slični, kao i njihovo raspolaganje raznovrsnim kapitalima s ciljem da u za to vezanoj društvenoj igri ostvare što veću materijalnu, kulturnu, socijalnu i simboličku dobit. U daljnjem uspješnom ostvarenju toga cilja idu im na ruku neka zbivanja u najpopularnijem sportu, a više od svega veliki posljednji uspjesi hrvatske reprezentacije koji su izazvali ushićenje ne samo u sportskoj, nego i u široj javnosti. U glasnim pozivanjima nogometnih i političkih moćnika na osvajanje drugoga mjesta na Svjetskom prvenstvu 2018. u Rusiji te na za to vezano domoljublje (igrača i drugih aktera nogometa, kao i mnoštva navijača), međutim, zanemaruje se da hrvatski nogomet ima dva dijametralno različita lica – tuzemno i međunarodno. Prvo je ružno i opterećeno brojnim problemima (loša stadionska i druga infrastruktura, nizak posjet utakmicama domaće lige, djelovanje „kladioničarske mafije“ itd.), a drugo dominantno oblikuju naši istaknuti igrači koji već godinama igraju za velike europske klubove. Janusovska narav profesionalnog nogometa, međutim, ne bi smjela biti izlika za zanemarivanje velikih i duboko ukorijenjenih teškoća s kojima se on suočava, naročito u tuzemnom izdanju.

Političko rješenje klijentelizma i korupcije u nogometu je u uvjetima suvremene Hrvatske u nekom smislu ipak paradoksalno. Naime, baš ta i takva politička praksa koja je u mnogo čemu obilježena tim i sličnim zlouporabama, omogućuje veliku prisutnost takvih problema u nogometu i profesionalnom sportu. U Hrvatskoj već godinama dominira politički, državni kapitalizam (Županov, 2002), koji je ne samo osnova za klijentelizam nego taj model neki mislioci u javnosti označavaju „klijentelističkim“, „ortačkim“ ili „crony“ kapitalizmom (Ivanković, 2018). Nemila zbivanja u tuzemnom profesionalnom nogometu su kod nas već dugo vremena ne samo prvorazredna „pokazna vježba“ toga i takvoga kapitalizma, nego i rasadište klijentelističkih praksi i aktera.

S obzirom na navedene i druge okolnosti neosnovano je po mom mišljenju očekivati da će doći do takvoga, politički induciranoga suzbijanja klijentelizma u najpopularnijem sportu u Lijepoj našoj, ako se prethodno ili istodobno strukturno ne promijeni vladajuća i druga politika, odnosno njezina proizvodnja. Takva bi se promjena trebala odvijati u smjeru osjetne demokratizacije politike, afirmacije istinskoga političkoga kao prakse „trajne povezanosti sudbine ljudi u svijetu“ (Meyer, 2003: 15), oslobađanja države iz stanja zarobljenosti u kojemu se već dugo nalazi, učinkovitoga poticanja poduzetničkoga modela kapitalizma, snaženja demokratskih institucija i stvarne vladavine zakona. Dominantni trendovi u politici, profesionalnom nogometu i društvu u cijelosti ne daju dovoljnu osnovu za ostvarenje zaokreta, iako bi takva promjena nedvojbeno mogla biti vrlo blagotvorna i za najpopularniji sport i za našu zajednicu.

## **Literatura**

- Biti, O. (2015). Što kultura ima s hrvatskim nogometom. U: Pišković, T. i Vuković, T. (ur.). *Jezične, književne i kulturne politike*. Zbornik radova 43. seminara Zagrebačke slavističke škole. Zagreb: Filozofski fakultet, Zagrebačka slavistička škola.
- Bourdieu, P. (1993). *Sociology in Question*. London/Thousand Oaks/ New Delhi: Sage Publications.
- Bourdieu, P. (2014). *Znanost o znanosti i refleksivnost*. Zagreb: Naklada Jesenski i Turk i Hrvatsko sociološko društvo.
- Draženić, I., Kunovac, M. i Pripužić, D. (2018). Dynamics and determinants of emigration: the Case of Croatia and the experience of New member states. *Public Sector Economics*, Zagreb, Vol. 42, No. 4.
- Eitzen, D. S. i Baca Zinn, M. (2006). *Social Problems*. Boston: Pearson.
- Giulianotti, R. (1999). *Football. A Sociology of the Global Game*. Cambridge (UK): Polity Press.
- Harrison, G. (1988). L'eco clamorosa. U: Salvini, A. (ur.). *Il rito agresivo. Dall'aggressivita simbolica al comportamento violento: ili caso dei tifosi ultras*. Firenze: Giunti.
- Holiga, A. (2018). *Nogomet narodu*. Zagreb: Naklada Jesenski i Turk.
- Ilišin, V. i Spajić Vrkaš, V. (ur.) (2017). *Generacija osujećenih. Mladi u Hrvatskoj na početku 21. stoljeća*. Zagreb: Institut za društvena istraživanja.
- Ilfj i Petrov (2002). *Zlatno tele*. Zagreb: Šareni dućan.
- Ivanković, Ž. (2018). *Slučaj Agrokor – Privatizacija i crony kapitalizam*. Zagreb: Naklada Jesenski i Turk.

- Kotarski, K. (2017). *Hrvatska u raljama klijentelizma*. Zagreb: Arhivanalitika, 31. kolovoza (<https://arhivanalitika.hr/blog/hrvatska-u-raljama-klijentelizma>, pristupljeno 4. veljače).
- Lalić, D. (2014). *Pet kriznih godina*. Zagreb: Antibarbarus.
- Lalić, D. (2018). *Nogomet i politika. Povijest i suvremenost međuodnosa u Hrvatskoj*. Zagreb: Fraktura.
- Lalić, D. i Mustapić, M. (2007). Istraživanja društvenih problema: bijele mrlje na sociološkoj mapi Hrvatske. *Revija za sociologiju*, Vol. 38, No. 3-4.
- Lalić, D. i Pilić, D. (2011). *Torcida: pogled iznutra*. Drugo, prošireno izdanje. Zagreb: Profil.
- Lemert, E. M. (1972). *Human Deviance, Social Problems and Social Control*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Merton, R. K. (1961). Social Problems and Sociological Theory. U: Merton, R. K. i Nisbet, R. A. (ur.) (1961). *Contemporary Social Problems*. New York: Harcourt, Brace&World.
- Meyer, Th. (2003). *Transformacija političkoga*. Zagreb: Politička kultura.
- Vidačak, I. i Kotarski, K. (2019). Interest Groups in the Policy-Making Process in Croatia. U: Petak, Z. i Kotarski, K. (ur.). *Policy-Making at the European Periphery: the Case of Croatia* (str. 83-105). Cham: Palgrave Macmillan.
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o sportu. *Narodne novine*, 85, 2015.
- Županov, J. (1995). *Poslije potopa*. Zagreb: Nakladni zavod Globus.
- Županov, J. (2002). *Od komunističkoga pakla do divljeg kapitalizma*. Odabrane rasprave i eseji (1995–2001). Zagreb: Hrvatska sveučilišna naklada.





*Saša Leković*

## **MEDIJI U HRVATSKOJ: BRANA KLIJENTELIZMU ILI KLIJENTELISTIČKA USLUŽNA DJELATNOST?**

### **Uvod**

Jesu li hrvatski mediji brana klijentelizmu ili su dio klijentelističke strukture? Površno promatrajući, pitanje se može učiniti retoričkim imajući na umu pretpostavljenu ulogu novinara u društvu. Novinari ne bi smjeli biti uključeni u klijentelističku strukturu. Nikada i ni pod kojim uvjetima. U praksi to međutim nije uvijek tako. Novinari se ne pridržavaju uvijek etičkih i profesionalnih standarda koji im, među ostalim, brane sudjelovanje u klijentelističkim aktivnostima. Uz to važno je imati na umu da iako mediji objavljuju (i) novinarske uratke, novinari i mediji nisu istoznačni pojmovi, niti je sve što se objavljuje u medijima – novinarstvo. Najkraće, novinari imaju ulogu u odnosu medija prema klijentelističkim praksama i pojedinačnim slučajevima klijentelističkih odnosa, ali ta uloga nije ključna jer novinari ne upravljaju medijima. To međutim ne znači da je novinare moguće u potpunosti osloboditi krivnje za klijentelizam u medijima, čak i kada u klijentelističkim aktivnostima ne sudjeluju svjesno.

U hrvatskim medijima postoje primjeri novinarskih priloga koji su se ozbiljno bavili temom klijentelizma i(li) upozorili na konkretne slučajeve pa i otkrivali čitave klijentelističke lance. U nekim slučajevima upravo je medijski pritisak rezultirao razotkrivanjem klijentelističkog ponašanja te pripomogao čak i smjenama ministara kao i konačnom kažnjavanju raznih sudionika u klijentelističkom lancu. Jedan od ta-

kvih slučajeva i vjerojatno najpoznatiji u posljednje vrijeme slučaj je bivšega ministra uprave Lovre Kuščevića. Podsjetimo, on je smijenjen s mjesta ministra zbog sumnje u više odluka koje je donosio ili na koje je utjecao dok je još bio načelnik općine Nerežišća na otoku Braču. Uz evidentno klijentelističko ponašanje postoji i sumnja u počinjenje nekoliko kaznenih djela pa je Kuščeviću nakon smjene s mjesta ministra uprave ukinut zastupnički imunitet (mandat u Saboru mu je reaktiviran nakon smjene u Vladi)<sup>1</sup>, a USKOK je pokrenuo istragu protiv njega.<sup>2</sup>

No u ovom tekstu bavit ću se isključivo osnovnim izvorima klijentelističkih procesa vezanih za medije u Hrvatskoj u kojima su mediji odigrali negativnu ulogu, čime su ujedno naštetili i pretpostavljenoj društvenoj ulozi medija, ali i novinarima (koji međutim u tim procesima nisu uvijek samo žrtve već i počinitelji) te novinarstvu u cjelini. No podsjetimo se prije svega na to što je klijentelizam, što je novinarstvo i što su mediji.

## **Klijentelizam, novinarstvo i mediji**

Pojam klijentelizma nastao je u starom Rimu i definirao je odnos moći između klijenta kao „slabe strane“ i patrona kao „strane moći“. Patron bi klijentu omogućavao određeni položaj ili neku drugu pogodnost, a klijent bi mu dugovao zahvalnost zbog toga društvenog promaknuća koje bi u pravilu uključivalo i financijsku korist.

Klijentelizam se može najkraće opisati kao selektivna distribucija koristi u zamjenu za političku potporu. No klijentelizam ne čini samo svjesna razmjena koristi i političke potpore. Nerijetko čak i oni koji su žrtve klijentelističkih procesa sami sudjeluju u njihovu kreiranju i održavanju klijentelističkih mreža. To se događa ne samo činjenjem, već i nečinjenjem.

Također, klijentelističke prakse obuhvaćaju mnogo veće i raznolikije područje te mnogo više načina izravnog ili neizravnog djelovanja nego

---

<sup>1</sup> HINA (*Index.hr*, 20.09.2019). „Sabor potvrdio skidanje imuniteta Kuščeviću“. <https://www.index.hr/vijesti/clanak/sabor-potvrdio-skidanje-imuniteta-kuscevicu/2117846.aspx>

<sup>2</sup> Matijanić, Vladimir (*Index.hr*, 15.11.2019). „Index doznaje: USKOK dugo ispitivao Lovru Kuščevića“. <https://www.index.hr/vijesti/clanak/index-doznaje-uskok-dugo-ispitivao-lovru-kuscevicu/2132354.asp>

što bi se moglo zaključiti usko tumačeći pojam klijentelizma. Klijentelizam je neetičan, ali naoko legalan oblik osvajanja i akumulacije moći jer nije definiran kao kazneno djelo. Često ga međutim prati i korupcija koja je u pravilu ilegalna u svim pojavnim oblicima. U svakom slučaju nema klijentelizma bez neprofesionalnog ponašanja novinara u najširem tumačenju tog pojma. To svakako uključuje i medije.

Važno je razumjeti da mediji i novinarstvo nisu jednoznačni, a često u praksi nisu ni sukladni pojmovi. Na to je važno podsjetiti s obzirom na srž problema koji se tiče uloge novinara i medija u odnosu prema klijentelizmu. Pojam medija je složen pojam koji, u najkraćim crtama, označava sustave javnog informiranja što služe za diseminaciju vijesti i drugih informativnih sadržaja u svrhu informiranja, educiranja i zabave najširih slojeva društva.

Astrid Zipfel i Michael Kunczik pak upućuju na opis novinarstva koji smatram najbližim onome što bi novinarstvo trebalo biti, a pozivajući se na Njemačku udruhu novinara (DJV) i njezino objašnjenje iz 1996. godine da je novinarstvo proizvodnja informacija u riječi i slici, zasnovana na istraživanju (skupljanju i provjeri) te odabiru i obradi informacijskih sadržaja i njihovoj autorskoj pripremi za medij.<sup>3</sup>

Autori upozoravaju i na presudnu činjenicu da je zadaća novinarstva „predstavljanje interesa drugih, a ne predstavljanje vlastitih partikularnih interesa (što je područje PR-a), te se zadaća novinarstva sastoji u kritičkom stajalištu prema državnim odnosno društvenim snagama i u službi je općih interesa“. Dodao bih da takva pozicija novinarstva i novinara neizostavno pretpostavlja i smještanje informacija u ispravan i potpun kontekst.

Svaki medijski sadržaj koji ne zadovoljava spomenute kriterije stoga ne predstavlja stvarno novinarstvo i samim time već automatski jest ili bar može postati pogodnim za pretvaranje konkretnog medija u konkretnoj situaciji u suradnika u klijentelističkom lancu, umjesto da bude brana klijentelizmu.

---

<sup>3</sup> Kunczik, Michael i Zipfel, Astrid (2006). *Uvod u znanost o medijima i komunikologiju*. III. dio: Novinarstvo kao zanimanje; 1. Definicija novinarstva (str. 69). Zagreb: Zaklada Friedrich Ebert.

U hrvatskim medijima (što dakako nije odlika samo hrvatskih medija, ali ovaj tekst bavi se medijima i klijentelizmom u Hrvatskoj) mnoštvo je sadržaja koji ne zadovoljavaju temeljne novinarske kriterije. Tu svakako treba spomenuti i širenje trenda medijskih sadržaja koji nisu označeni kao plaćeni oglasi, ali su praktično reklame prezentirane i potpisane poput standardnoga novinarskog sadržaja. Za tako obavljene poslove mediji dobivaju nadoknadu u obliku sudjelovanja u klijentelističkim procesima iz kojega ponajprije vlasnici medija izvlače korist koja često nije jasna ni odmah vidljiva.

Novinarstvo samo po sebi nije ni bolja niti lošija profesija od ostalih pa nije ni imuna na klijentelističke „boljke“ bez obzira na pretpostavljenu društvenu ulogu. Uloga novinarstva je neizmjerljivo važna u procesu oblikovanja neke zajednice u napredno i slobodno društvo te osiguravanja uvjeta da ono takvim i ostane, tj. da razvija svoje demokratske potencijale.

Rezultat rada novinara članovima šire zajednice posreduju mediji, a uvjeti u kojima funkcionira medijska industrija dovode do toga da mediji općenito sve manje služe temeljnoj funkciji. U medijima je sve manje sadržaja koji se temelje na poštivanju etičkih i profesionalnih načela te postavljaju u ispravan kontekst. Ukratko, u medijima je sve manje novinarstva.

Stoga često, umjesto da mediji upućuju na klijentelističku praksu u društvu, oni pružaju logističku potporu nositeljima klijentelističkih procesa. Bilo nečinjenjem onoga što je novinarstvu imanentno po definiciji, bilo činjenjem na način da aktivno sudjeluju u razvoju i očuvanju klijentelističke strukture. Pritom se prema relevantnim istraživanjima ta ocjena u nizu zemalja, među kojima je i Hrvatska, podjednako odnosi na javne medijske servise kao i na privatne medije.

### **Klijentelizam „cvjeta“ u zemlji s visokom razinom korupcije**

Dodatni „uteg“ jest činjenica da je Hrvatska i po percepciji, ali i prema rezultatima više istraživanja, uključujući i posljednje podatke Svjetske banke, među 10 zemalja Europske unije s najvišim stupnjem korupcije. To potvrđuje i posljednji Indeks percepcije korupcije (2019),

prema kojem je Hrvatska zemlja s nižom percepcijom korupcije nego što su Bugarska, Mađarska i Rumunjska, ali stoji lošije od Španjolske, Latvije, Litve, Češke Republike, Cipra, Slovenije, Poljske itd. Na globalnom popisu od 180 zemalja čak 56 zemalja ima nižu razinu korupcije od Hrvatske.<sup>4</sup> Rezultati istraživanja o korupciji te onih o klijentelizmu pokazuju kako je percepcija stupnja korupcije u korelaciji s percepcijom stupnja klijentelizma, stoga nije pogrešno zaključiti kako klijentelizam „cvjeta“ u zemljama s visokom razinom korupcije, što je logično i s obzirom na njihovu međusobnu uvjetovanost.

U takvim uvjetima uloga medija kao brane klijentelizmu, ukazivanjem na klijentelističke procese i razotkrivanjem konkretnih slučajeva klijentelističke prakse, dodatno dobiva na značaju. No istodobno je ekstremno povećana i mogućnost sudjelovanja medija u klijentelističkom lancu.

Na kojim se sve područjima odvija sudjelovanje medija u klijentelističkim procesima? Za potrebe ovoga teksta poslužit ću se sistematizacijom uspostavljenom u projektu iz 2007. godine pod nazivom „Oblici političke instrumentalizacije i klijentelizma u medijima jugoistočne Evrope – Primjer država bivše Jugoslavije“.<sup>5</sup>

Projekt je provela Mreža za profesionalizaciju medija u jugoistočnoj Europi (SEENPM) pod vodstvom Mirovnog instituta u Ljubljani, a u njemu su sudjelovali medijski stručnjaci iz zemalja nastalih na prostoru bivše SFRJ. Član Mreže iz Hrvatske bio je Međunarodni centar za obrazovanje novinara (ICEJ), kojeg je osnovalo Hrvatsko novinarsko društvo (HND) i koji danas ne postoji.

Jedan od zaključaka istraživanja u sklopu tog projekta bio je da postoji nekoliko područja na kojima je najjasnije mjerljiv klijentelistički „potencijal“ medija te da se popis tih područja može smatrati nekom vrstom prototipa za cijelu tranzicijsku jugoistočnu Europu.

---

<sup>4</sup> World Population Review: Most Corrupt Countries 2019.  
<http://worldpopulationreview.com/countries/most-corrupt-countries/>

<sup>5</sup> Petković, Brankica (Portal Mediacentra Sarajevo, 26.05.2008). „Politički klijentelizam i mediji“. <https://www.media.ba/bs/medijska-politika-regulativa/politicki-klijentelizam-i-mediji>

Da tada uspostavljen popis „neuralgičnih točaka“ važi i dalje (i) kada je riječ o Hrvatskoj, potvrdilo je istraživanje provedeno u sklopu međunarodnog projekta pod nazivom „Značaj medijskog integriteta – vraćanje medija i novinarstva u službu javnosti“, objavljeno 2014. godine. I to istraživanje provela je Mreža za profesionalizaciju medija u jugoistočnoj Europi.

Hrvatski sudionik projekta bio je Centar za istraživačko novinarstvo (CIN) čiji sam utemeljitelj i predsjednik, a istraživanje je vodila dr. sc. Helena Popović s Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.<sup>6</sup> CIN je jedini aktualni hrvatski sudionik Mreže za profesionalizaciju medija jugoistočne Europe u kojoj je 19 organizacija iz 13 zemalja.

Važno je spomenuti i mjerenja indeksa klijentelizma u medijima jugoistočne Europe koje je, nakon izvješća za 2014. godinu koje je uzeto kao „nulta točka“ mjerenja, provedeno tri puta (2015, 2016. i 2017).<sup>7</sup> Dogodilo se to u sklopu projekta „Odgovor građana na klijentelizam u medijima – MEDIA CIRCLE“, financiranog iz Instrumenta pretpri- stupne pomoći Europske unije (IPA) i Civil Society Facility (CSF) te sufinanciranog od Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske.

Projekt se provodio u šest zemalja (Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Makedonija, Srbija i Rumunjska). Nositelj projekta bila je udruga Partnerstvo za društveni razvoj iz Hrvatske, a konzorcij od osam organizacija činili su još Expert Forum iz Rumunjske, BH novinari i VESTA iz Bosne i Hercegovine, Institut za javnu politiku iz Crne Gore, Public iz Makedonije, Nezavisno društvo novinara Vojvodine i Komitet pravnika za ljudska prava iz Srbije.

Kao rezultat tih mjerenja indeksa klijentelizma donesene su i preporuke koje su bile u skladu s ranije spomenutim istraživanjima

---

<sup>6</sup> (Peace Institute, Institute for Contemporary Social and Political Studies, Ljubljana, 2014). „Media Integrity Matters – Reclaiming public service values in media and journalism“. [https://www.media.ba/sites/default/files/media\\_integrity\\_matters\\_za\\_web.pdf](https://www.media.ba/sites/default/files/media_integrity_matters_za_web.pdf)

<sup>7</sup> Media Clientelism Index 2015. <http://integrityobservers.eu/UserDocsImages/MCI-2015-ENG.pdf>  
Media Clientelism Index 2016. <http://integrityobservers.eu/UserDocsImages/Publication.pdf>  
Media Clientelism 2017. [http://integrityobservers.eu/UserDocsImages/MCI2017\\_Publication.pdf](http://integrityobservers.eu/UserDocsImages/MCI2017_Publication.pdf)

iz 2007. te 2014. godine, što pokazuje da na području borbe protiv klijentelizma u medijima nije postignut značajan napredak, a taj se trend nažalost nastavlja.

Evo tih preporuka:

- Potpuna transparentnost vlasništva nad medijima prvi je prioritet koji moraju rješavati sve buduće politike koje uređuju medijski prostor.
- Politička kultura u kojoj pobjednik na izborima dobiva javne medije kao nekakav dio plijena mora hitno biti promijenjena.
- Sveobuhvatni registri vlasništva nad medijima, financijskih i materijalnih potpora dodijeljenih medijima, subvencija, te deklariranih interesa onih koji su uključeni u odlučivanje o medijskim pitanjima moraju biti dostupni u realnom vremenu svim zainteresiranim građanima.
- Kriteriji dodjele potpora medijima moraju biti temeljeni na univerzalnim načelima, a sustav pravne zaštite kod dodjele potpora, i u odnosu na sve odluke regulatora mora biti uspostavljen sukladno ustavno pravnom uređenju RH.
- Marketinški kapital koji se iz javnih poduzeća, javnih institucija i političkih stranaka plasira u medije i marketinške agencije mora biti vidljiv kontrolnim mehanizmima, a podaci o navedenom, u realnom vremenu dostupni javnosti

Koja su to područja i oblici moguće političke instrumentalizacije i klijentelizma u medijima u Hrvatskoj bit će prikazano u nastavku teksta, a također i konkretni primjeri kao ilustracija teze.

### **(Ne)transparentnost medijskog vlasništva**

Pojam transparentnosti medijskog vlasništva uključuje vlasništvo nad medijskim nakladnicima i u s njima povezanim sustavima. To je na primjer vlasništvo u sustavima distribucije medija, proizvodnim kapacitetima, tiskarama, marketinškim agencijama i agencijama za prodaju oglašivačkog prostora i dr.

Svakako pritom treba imati na umu moguću (otvorenu ili prikrivenu) povezanost vlasnika medijskih kuća i drugih povezanih sustava

za proizvodnju i distribuciju medijskih sadržaja i oglasa s političkim strankama i moćnih pojedinaca i skupina koje pripadaju političkoj eliti.

Bitno je i kako ta moguća povezanost funkcionira, kakve posljedice ima na programske sadržaje te na izbor uredničkog i novinarskoga kadra. Koliko je ta eventualna vlasnička i interesna povezanost transparentna, te kako se odražava na kolanje novca, kadrova i informacija? U svim spomenutim istraživanjima koja su se bavila (i) klijentelizmom pokazalo se i kako je vlasnička struktura medija u visokom stupnju netransparentna.

Zakon o medijima teorijski osigurava transparentnost vlasništva. Medijski nakladnici moraju podatke o vlasništvu nad tiskanim medijima podnijeti Hrvatskoj gospodarskoj komori te obavijestiti javnost najmanje jednom godišnje o vlasničkoj strukturi.<sup>8</sup> Međutim nema efikasne procedure za provjeru istinitosti podataka pa slijedom toga izostaje i kažnjavanje prekršitelja.

Zakon o elektroničkim medijima propisuje pak da medijske organizacije, nakladnici elektroničkih medija moraju svake godine podnijeti izvještaj o vlasničkoj strukturi i potencijalnim promjenama Vijeću za elektroničke medije (VEM) u sklopu Agencije za elektroničke medije (AEM).<sup>9</sup>

Svi podaci, i oni o vlasničkoj strukturi u tiskanim medijima i oni o vlasničkoj strukturi u elektroničkim medijima (radio i TV), trebaju biti objavljeni u *Narodnim novinama*. Međutim ne postoji efikasan sustav kontrole podataka o vlasničkoj strukturi, unatoč činjenici da se u prekršajnim odredbama Zakona o elektroničkim medijima (članak 82, 29-31) predviđa kazna od 100 tisuća do milijun kuna za nakladnika koji ne prijavi ili koji prikrije vlasničku strukturu medija.

Nikada niti jedan nakladnik nije kažnjen na temelju tog članka, iako je praksa pokazala da postoje i prikriveni vlasnici medija. Time su od javnosti skrivene moguće veze, što generira pojavu klijentelističkih praksi u sklopu kojih određeni mediji izravno sudjeluju ili ih toleriraju.

---

<sup>8</sup> Zakon o medijima (*Narodne novine*, 81/13), članak 14(2), na snazi od 07.07.2013. <https://www.zakon.hr/z/38/Zakon-o-medijima>

<sup>9</sup> Zakon o elektroničkim medijima (*Narodne novine*, 136/13). Javnost vlasništva – članak 52, 30.07.2013. <https://www.zakon.hr/z/196/Zakon-o-elektroni%C4%8Dkim-medijima>



Vlasnici web portala pak uopće nemaju zakonsku obvezu prijavljivati svoj medij. Jedina iznimka je obvezna prijava u Registar elektroničkih medija Agencije za elektroničke medije, ali samo ukoliko vlasnik želi da se njegov medij natječe za novac iz AEM-ova Fonda za pluralizam.

U prosincu 2016. godine, kao tadašnji predsjednik HND-a, upozorio sam na problem netransparentnosti vlasništva nad medijima koja je uvod u klijentelističku zloupotrebu medija, a proteže se i na kriminalne radnje. Dogodilo se u uvodnom govoru na konferenciji koju je organizirala udruga Partnerstvo za društveni razvoj prigodom predstavljanja drugog mjerenja Indeksa klijentelizma u medijima jugoistočne Europe.

Tada sam rekao: „Nažalost, i kada postoji formalna obaveza javnog iskazivanja vlasničkih udjela u medijima, ali ne postoji politička volja niti se primjenjuju postojeći mehanizmi za provjeru manipulacije su moguće i događaju se. To je hrvatska stvarnost. No, čak i kada je stvarno vlasništvo neupitno, spone političara, financijskih moćnika i vlasnika medija kojima mediji nisu temeljni posao dovode do 'nemoralnih ponuda' čije su žrtve novinari, mediji i novinarstvo. Za sada posljednji slučaj je poslovno potpuno nelogična i očito politički uvjetovana kupoprodaja Novog lista/Glasa Istre/Zadarskog lista, zakrivljena stranim fondom. HND je na nju uzalud upozoravao a sada je došla na naplatu – početkom otpuštanja novinara i ostalih zaposlenika te iseljavanjem redakcija iz dosadašnjih prostora. No to je tek početak.“<sup>10</sup>

Prikriveno vlasništvo zakonom je zabranjeno. No već je legendarna priča o tajanstvenom „petom ortaku“ kao i ostaloj četvorki medijskih vlasnika iz „afere Grupo“, koja se „zakotrljala“ 2001. godine (Vinko Grubišić, Ninoslav Pavić, Miroslav Kutle i Ivić Pašalić).

Pašalić, Kutle, Pavić i Grubišić udružili su novac i političke veze i 1996. potpisali su niz tajnih ortačkih ugovora koji su postali osnova zajedničkog, jednako tajnog, poduzeća Grupo. Svaki od njih u ortačke je unio dio vlastitoga kapitala:

---

<sup>10</sup> Partnerstvo za društveni razvoj (19.12.2016). „Drugo mjerenje Indeksa klijentelizma u medijima: Potpuna transparentnost vlasništva nad medijima prvi prioritet koji moraju rješavati sve buduće politike koje uređuju medijski prostor“. <https://psd.hr/2016/12/19/drugo-mjerenje-indekasa-klijentelizma-u-medijima-potpuna-transparentnost-vlasnistva-nad-medijima-prvi-prioritet-koji-moraju-rjesavati-sve-buduce-politike-koje-ureduju-medijski-prostor/>

Pavić dionice svog izdavačko-novinskog koncerna, Kutle svoja suvlasnička prava u raznim lokalnim radijskim i televizijskim postajama, Tisku i Slobodnoj Dalmaciji, Grubišić – OTV i Jadran film. A Pašalić, kao neimenovani, duboko konspirativni ortak, umjesto imovine i novca zajamčio je osvajanje koncesije za nacionalnu TV-mrežu.

Procijenivši vrijednost svojih udjela, ortaci su sklopili još niz sličnih aranžmana vezanih uz podjelu zajedničkog profita. Osim zarade, podzemno ujedinjavanje imalo je jasan politički cilj: ovladavanje domaćim medijskim prostorom koje bi omogućilo da ostvare i svoje političke ambicije.<sup>11</sup>

No čak i kada su neka tvrtka ili pojedinac navedeni kao (su)vlasnici određenog medija, nije uvijek sigurno tko je stvarni (su)vlasnik.

Novinari medija uključenog u klijentelistički lanac ili bar najveći dio njih uopće pritom ne sudjeluju osobno u prikriivanju ili nastajanju klijentelističkih procesa. Nerijetko većine klijentelističkih usluga koje njihov medij čini (pogotovo onih koje nisu lako uočljive) mnogi novinari nisu niti svjesni. Spoznaju o tome što se ustvari događa imaju vlasnici medija i uski urednički krug, čime uključeni urednici umjesto predvodnicima provođenja profesionalnih novinarskih kriterija postaju „desna ruka“ vlasnika i uprave medija u rušenju tih standarda. To su i osobe koje jedine i imaju korist od uključivanja medija u klijentelistički lanac.

Pritom je naravno korist svake vrste koju imaju vlasnici neusporedivo veća. Urednici (i)li novinari koji svjesno sudjeluju nagrađeni su na primjer većom plaćom ili napredovanjem unutar redakcije, a ponekad je ta „korist“ samo o(p)stanak na postojećem položaju i plaći. S tim sam se problemom suočio i kao novinar i urednik u medijima, uključujući i činjenicu da sam radio u mediju za koji nisam znao tko mu je stvarni vlasnik/vlasnici.

U razdoblju dok još „afera Grupo“ nije bila tema medija našao sam se u bizarnoj situaciji u kojoj sam saznao, zapravo naslutio, iz vlastitog iskustva, da je jedna osoba (su)vlasnik medija u kojem sam radio, iako

---

<sup>11</sup> *Nacional* otkriva: „Uskok ponovo istražuje Grupo“ (11.06.2002). <http://arhiva.nacional.hr/clanak/13270/uskok-ponovo-istrazuje-grupo>

javna nagađanja da je tome tako tada nije bilo moguće potvrditi niti jednim dokumentom, niti je formalni vlasnik tog medija priznavao (su)vlasničku vezu.

Riječ je o *Jutarnjem listu*, dnevniku koji je u proljeće 1998. godine pokrenut u sklopu tadašnjeg Europapress holdinga, kojem je službeno vlasnik tada bio Ninoslav Pavić (kasnije je u vlasništvo službeno ušao i njemački WAZ, a nakon nove promjene vlasništva danas se ta kompanija zove Hanza Media).

### **Kako sam sreo tajnog suvlasnika**

Bio sam u novinarskoj ekipi koja je pokrenula *Jutarnji list* i prve dvije godine njegova izlaženja proveo sam na poziciji jednog od dvoje pomoćnika glavnog urednika. No bio sam operativac, „šljaker“ koji nije sudjelovao u kreiranju klijentelističkih priča niti dobivao izravne informacije o njihovim pojedinostima.

Događaj koji želim opisati zbio se nekoliko tjedana prije izlaska prvog broja *Jutarnjeg lista*. Bilo je već „debelo“ iza ponoći. U praznoj redakciji koja još nije bila niti opremljena bili smo samo ja i dvoje novinara *Večernjeg lista*, koje sam pokušavao nagovoriti da prijeđu u *Jutarnji*. U jednom trenutku čuo sam da noćni portir nekoga pušta u redakcijski prostor. Pola minute nakon toga ugledao sam Ninu Pavića koji je u obilazak redakcije pod okriljem noći doveo tada još službeno javno nepoznatog „ortaka“ Miroslava Kutlu, ne očekujući da će ikoga tamo zateći. Kutle, privilegirani tajkun vladajućeg HDZ-a, već je tada bio poznat kao jedan od najvećih dobitnika kriminalne privatizacije. Pet godina ranije dočepao se i *Slobodne Dalmacije*.

Od prvog broja tiskanog 6. travnja 1998. pa do pobjede SDP-a na parlamentarnim izborima nepune dvije godine kasnije *Jutarnji list* izvještavao je o pogubnoj vladavini HDZ-a. Mjesec dana nakon izborne pobjede SDP-a, 3. veljače 2000. godine, Miroslav Kutle, čiji novac je očito bio uključen i u *Jutarnji list* /EPH, prema policijskom izvješću uhićen je „kod hrvatsko-slovenskog graničnog prijelaza Bregana“. Zagrebačka policija izvijestila je da je Kutlino uhićenje „rezultat višemjesečne kriminalističke istrage, a Kutlu i ortake tereti

se za protuzatkonito djelovanje kojim su prouzročili štetu oko 200 milijuna kuna (oko 50 milijuna tadašnjih DEM)“. To je bio samo dio onoga što se Kutli stavljalo na teret.<sup>12</sup>

Ustvari Kutle se odlučio predati, a prije predaje u Sloveniji dao je ekskluzivni intervju novinaru – *Jutarnjeg lista*. Sve su to znali i u hrvatskome MUP-u.

U to vrijeme dvadesetak novinara EPH iz ruku tadašnjega predsjednika SDP-a i novog premijera Ivice Račana primilo je grafike Ede Murtića za posebne zasluge za demokratske promjene u Hrvatskoj. To priznanje izbornih pobjednika nije dobio nitko od novinara koji su godinama prije osnivanja *Jutarnjeg lista* izvještavali o lošoj vladavini HDZ-a, uključujući razne korupcijske skandale. Ti su novinari političkim dobitnicima bili nevažni jer njihove redakcije i vlasnici medija u kojima su radili nisu imali klijentelistički potencijal. Nisu pripadali velikom medijskom sustavu niti ih se moglo, izravno ili neizravno, „upregnuti“ u klijentelističke procese. Na kraju, ali nikako najmanje važno, pristajanje medija i novinara na bilo kakvu nagradu izbornih pobjednika nedopustivo je i u osnovi klijentelističko ponašanje.

## **Regulatorna tijela nisu neovisna niti efikasna**

Agencija za elektroničke medije, konkretno njezino Vijeće za elektroničke medije, tijelo je koje je u Hrvatskoj zaduženo među ostalim za izdavanje dozvola za emitiranje radijskim i TV- emiterima na nacionalnim, regionalnim i lokalnim frekvencijama. U djelokrugu rada Agencije za elektroničke medije i njegova Vijeća među ostalim je i davanje prethodne suglasnosti nakladnicima televizije i radija da se mogu programski povezivati u regionalne i nacionalne mreže; davanje prethodne suglasnosti za promjenu ili dopunu programske osnove; odlučivanje o dodjeli sredstava iz Fonda za pluralizam i nadziranje njihova korištenja te nadziranje provođenja zakonskih odredbi i pokretanje postupaka zbog njihova kršenja.

---

<sup>12</sup> Modrić, Sanja (*Telegram*, 18.10.2019). „Portret hrvatskog pravosuđa je portret Miroslava Kutle, tipa koji serijski pobjeđuje državu“. <https://www.telegram.hr/price/portret-hrvatskog-pravosuda-je-portret-miroslav-kutle-tipa-koji-serijski-pobjeđuje-drzavu/>

Da bi neki nakladnik imao pravo korištenja određene frekvencije treba na natječaju zadovoljiti tražene kriterije, a za članice/članove Vijeća za elektroničke medije Ministarstvo kulture raspisuje natječaj. Na prvi pogled sve je transparentno, a status AEM-a/VEM-a kao neovisnoga stručnog tijela čini se neupitnim.

Međutim to je tek privid već od samoga početka izbora članica/članova Vijeća za elektroničke medije. Naime, nakon što Ministarstvo kulture raspiše natječaj i istekne rok za prijavu, unutar Ministarstva budu izabrani oni kandidati koje će Ministarstvo predložiti na potvrdu Odboru za informiranje, informatizaciju i medije Sabora Republike Hrvatske. Odbor konačan popis prosljeđuje na usvajanje od strane obične saborske većine na parlamentarnom zasjedanju. Nažalost, nije moguće saznati tko se sve javio na natječaj i po kojim kriterijima su već u Ministarstvu kulture eliminirani mnogi koji su zadovoljili natječajne kriterije, kako bi broj kandidata na popisu koji ide u Sabor bio upravo onoliki koliko će na kraju biti izabran. Ne samo da Ministarstvo taj podatak ne objavljuje samoinicijativno (što bi bila dobra praksa u demokratskoj državi sukladna značaju AEM-a/VEM-a kao proklamirano neovisne institucije), nego ga nije moguće dobiti niti na zahtjev. To mogu posvjedočiti osobnim primjerom.

Kao predsjednik HND-a 2017. godine tražio sam od Ministarstva kulture imena kandidata za Vijeće za elektroničke medije nakon završetka natječaja na koji se javilo nekoliko desetaka kandidata. Informaciju nisam dobio čak niti nakon telefonskog razgovora s ministricom Ninom Obuljen Koržinek, iako od nje nisam uspio čuti bilo kakvo smisljeno obrazloženje tako netransparentnog postupka.

Ministarstvo je poslalo saborskom Odboru za informiranje, informatizaciju i medije imena onih koje predlaže za članstvo u VEM-u, Odbor je prijedlog prihvatio, a Sabor je na plenarnoj sjednici imenovao te ljude u VEM. Naknadno, ali neslužbeno i mimo Ministarstva kulture, saznao sam imena nekolicine kandidata koji su „otpali“ u izboru Ministarstva iako su ispunjavali sve uvjete. S obzirom na njihovu stručnost, iskustvo i doprinos medijskoj sceni u Hrvatskoj (što su kriteriji navedeni u natječaju) svi su bili neuporedivo kvalificiraniji za članstvo u VEM-o od na kraju izabranih. Dakle temelj za efikasnu

klijentelističku praksu napravljen je već netransparentnom selekcijom kandidata te odstranjivanjem nepodobnih. To je očito „ubojstvo s predu-mišljajem“, onemogućavanje neovisnog funkcioniranja VEM-a (a time i AEM-a) u elementima ključnima za stvarnu profesionalnost i neovisnost medijskog regulatora. Klijentelistički odnos se nakon takva izbora proširuje odlukama VEM-a koje se odražavaju na financijski položaj, a u nekim slučajevima čak i na puku egzistenciju pojedinih medija.

VEM odlučuje hoće li neka medijska kuća dobiti frekvenciju, te hoće li biti kažnjena ukoliko se ne pridržava ugovora o korištenju frekvencije (na primjer ako ne emitira ugovoreni postotak određene vrste programa ili ukoliko emitiraju govor mržnje i druge zakonom zabranjene sadržaje). Ljudi odabrani u netransparentnom postupku prilagođenom potrebama najmoćnijih eksponenata političkoga klijentelizma mogu kazniti nepodobne medije i nagraditi podobne iako ti mediji krše odredbe ugovora na osnovi kojega su dobili frekvenciju, emitiraju i protuzakonite sadržaje te šire mržnju. Svjedočili smo primjerima da se takvi mediji ne kažnjavaju, nego se čak stimuliraju novcem iz Fonda za pluralizam. Drastičan primjer, iako nikako jedini, jest redovito sufinanciranje iz Fonda za pluralizam niza lokalnih TV-postaja koje emitiraju notornu Bujicu, emisiju Velimira Bujanca u kojoj se redovito širi mržnja, vrijeđa i napada s jasnih klijentelističkih pozicija, podupirući krajnje nacionalističke, šovinističke, a čak i fašističke političke stavove.

A vidjeli smo i što se dogodi ukoliko Vijeće za elektroničke medije nije poslušno. Kao glavni organizatori akcija „kažnjavanja“ VEM-a zbog neposlušnosti angažiraju se upravo oni koje bi zbog njihova neprofesionalnog pa i protuzakonitog ponašanja VEM trebao kažnjavati.

## **Ignoriranje govora mržnje u medijima**

Kad je TV Z1 kažnjena sa tri dana zabrane emitiranja zbog govora mržnje, u emisiji Markov trg Marka Juriča<sup>13</sup> protiv takve odluke orga-

---

<sup>13</sup> TeVe/SEEbiz (23.01.2016). „VEM kaznio Z1“. <https://teve.ba/article/22380/vem-kaznio-z1>

niziran je masovni prosvjed zbog navodnog napada na slobodu govora, kojem se pridružilo i nekoliko braniteljskih udruga.

Među predvodnicima prosvjeda bio je tadašnji potpredsjednik Sabora Ivan Tepeš, a Velimir Bujanec, jedan od ključnih širitelja mržnje u hrvatskim medijima, demonstrativno je uručio šubaru s četničkim obilježjima tadašnjoj ravnateljici AEM-a i predsjednici VEM-a Mirjani Rakić u njezinu uredu. Bio je to jedan od najdrastičnijih slučajeva funkcioniranja klijentelističkog „obiteljskog stabla“ na djelu kada je riječ o utjecaju na medije.

Govor mržnje u medijima VEM nakon toga nije kažnjavao sve do studenoga 2018. godine. Tada je jednodnevnom zabranom emitiranja kažnjeno nekoliko lokalnih TV-emitera i to upravo zbog Bujančeve emisije Bujica. No bez obzira na tu kaznu, kažnjene TV-stanice i dalje konkuriraju za novac iz Fonda za pluralizam.

Kada je riječ o izboru članica/članova Vijeća za elektorničke medije ne treba zaboraviti da je aktualni saziv Odbora za informiranje, informatizaciju i medije, koji na prijedlog Ministarstva kulture odlučuje koga predložiti za imenovanje na plenarnoj sjednici Sabora, u ovom mandatu konstituiran uz kršenje Poslovnika o radu Sabora Republike Hrvatske.

Poslovnik među ostalim traži da kod šest vanjskih članova Odbora za informiranje, informatizaciju i medije dva budu iz medija, dva iz znanosti i dva iz udruga.<sup>14</sup> Odbijen je prijedlog Hrvatskoga novinarskog društva da još jedan mandat dobije Slavica Lukić, niti je izabran itko od još pet kandidata s velikim medijskim iskustvom, a imenovan je Ivan Zvonimir Čičak koji se svojevremeno bavio i novinarskim poslom, ali to odavno ne čini te je čak pravomoćno kažnjen zbog klevete u jednom od tekstova ranije objavljenih u medijima. Osim toga, predložio ga je Hrvatski helsinški odbor za ljudska prava, udruga koja s medijima nema veze. Na to je priopćenjem upozorio Izvršni odbor HND-a, ali bez rezultata.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Poslovnik o radu Sabora Republike Hrvatske (*Narodne novine*, 81/13, 113/16, 69/17 i 29/18), članak 111. <https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/inline-files/Poslovnik%20Hrvatskoga%20sabora%20-%20procisceni%20tekst%202018.pdf>

<sup>15</sup> Portal HND-a (28.10.2017). „Izbor vanjskih članova saborskog Odbora za medije novi je udar na slobodu medija i ruganje građanima Hrvatske“. (<https://www.hnd.hr/>)

Čak i praksa da se ne biraju svi članovi VEM-a u istom parlamentarnom mandatu kako bi naizgled bio izbjegnut presudan politički utjecaj zapravo je „bacanje prašine u oči“. U pravilu politička grupacija koja je na vlasti instalira svoje povjerenike pa, ukoliko je u jednom mandatu na vlasti „lijeva“, a u sljedećem „desna“ koalicija, rezultat takva načina izbora sukob je političkih interesa unutar VEM-a i odluke se donose na temelju preglasavanja u korist „lijevih“ ili „desnih“, a ne na temelju profesionalnih kriterija. U situaciji kada ista politička grupacija predvođena ili SDP-om ili HDZ-om pobijedi u dva uzastopna parlamentarna izbora pa dobije mogućnost stvoriti politički monolitno „neovisno“ Vijeće za elektroničke medije nema preglasavanja, ali je temelj za odluke opet politički, a ne profesionalni kriterij.

Takvoj izbornoj „predstavi“ svakako dodatno pridonosi što se u Vijeće za elektroničke medije kandidati ne imenuju na osnovi glasova kvalificirane, već obične većine parlamentarnih zastupnika, čime je osigurana politička monolitnost izabranika u mandatu u kojem neka od dviju vodećih stranaka ima prevagu u Saboru. U trenutku pisanja ovoga teksta razdoblje je u kojem je to uspjelo HDZ-u.

### **HNiP: novinarska udruga kao politički „kazneni odred“**

Posljednji (bar za sada) potez u tom smjeru i jasan dokaz teze o klijentelističkoj praksi kada je riječ o formalno neovisnim medijskim regulatorima dogodio se krajem 2019. godine izborom Katje Kušec za članicu VEM-a. Katja Kušec bila je potpredsjednica udruge Hrvatski novinari i publicisti (HNiP) u vrijeme dok je HNiP-om predsjedavao Siniša Kovačić, a kada je Kovačić postao v.d. glavnog ravnatelja HRT-a Katja Kušec je postala predsjednica HNiP-a.

Ta formalno novinarska udruga, a zapravo parapolitička medijska „batina“ pokrenuta je u vrijeme kada je HDZ vodio Tomislav Karamarko, koji je ujedno bio i formalni potpredsjednik Vlade, a zapravo glavni čovjek u Vladi kojom je predsjedavao premijer Tihomir Oreš-

---

izbor-vanjskih-clanova-saborskog-odbora-za-medijske-novi-je-udar-na-slobodu-medi-ja-i-ruganje-gradanima-hrvatske |



ković. Nakon posljednjih parlamentarnih izbora Karamarko je pokušao ostvariti svoju predizbornu prijetnju kako će hrvatski državljani kad HDZ pod njegovim vodstvom dođe na vlast moći slobodno govoriti samo unutar „svoja četiri zida“.

Da bi cijela priča bila bizarnija ta je prijetnja izrečena upravo na Svjetski dan slobode medija, 3. svibnja 2014. godine. Na skupštini braniteljske organizacije HDZ-a „Gojko Šušak“, tadašnji predsjednik HDZ-a Karamarko izgovorio je sljedeće: „Svatko u svojoj sobi, dvorištu i kući može misliti što hoće, ali na javnoj sceni sigurno ne. Morat će poštivati vrijednosti na kojima se temelji hrvatska država, Domovinski rat, naši branitelji i poginuli, te politička doktrina Franje Tuđmana i veliko djelo Gojka Šuška.“<sup>16</sup>

To je bila ujedno i izravna prijetnja da će mediji biti politički kontrolirani, odnosno s pozicije moći na razne načine sankcionirani ukoliko se pokušaju oduprijeti političkoj kontroli koja u pravilu pretpostavlja poslušnost medija, dakle klijentelistički odnos.

Odmah nakon izborne pobjede HDZ-a, ostvarena je i Karamarkova prijetnja (tada je već bio i potpredsjednik Vlade Republike Hrvatske) da će „počistiti Hrvatsku radioteleviziju“ (HRT) te su na javnom medijskom servisu instalirani rukovodeći kadrovi na najvažnijim mjestima po standardnom obrascu političkog klijentelizma.

Započelo je smjenom Gorana Radmana i cjelokupnog Ravnateljstva HRT-a. Na kraju nije promijenjen samo upravljački vrh HRT-a, već je dotadašnje radne pozicije izgubilo u prvom naletu više od 30 urednika, novinara i drugih zaposlenika. Kad je „čistka“ završena, ukupno je smijenjeno 107 ravnatelja, rukovoditelja i voditelja organizacijskih jedinica HRT-a, uključujući i 42 onih koji su na ta mjesta izabrani javnim natječajima. U dugogodišnjoj praksi tretiranja HRT-a kao „ratnog plijena“ izbornih pobjednika ovo je najdrastičniji slučaj.

Među osnivačima udruge Hrvatski novinari i publicisti (HNiP) bili su većinom samoproklamirani „domoljubni“, „desni“ novinari i

---

<sup>16</sup> Klarić, Jasmin (*Telegram*, 08.09.2019). „Znate onu Karamarkovu rečenicu o slobodi govora u svoja četiri zida? Izgleda da je sve više živimo“. <https://www.telegram.hr/price/znate-onu-karamarkovu-recenicu-o-slobodi-govora-u-svoja-cetiri-zida-izgleda-da-je-sve-vise-zivimo/>

urednici, većinom sa HRT-a, uključujući i Katju Kušec koja je nekoliko godina istovremeno bila šefica HNiP-a i važna urednička poluga na HRT-u, odakle je i otišla u VEM. Cijelo vrijeme HNiP je pod krinkom profesionalne novinarske udruge podupirao političke poteze vladajućih umjesto da se bori za etičke i profesionalne standarde u novinarstvu. HNiP kao organizacija i njezini najistaknutiji članovi čak su poticali i predvodili medijske hajke na novinarke i novinare koji im nisu bili po volji, optužujući ih za „ljevičarenje“ i djelovanje protivno novinarskim načelima, iako su zapravo sami radili ono za što su optuživali svoje žrtve. Bezočno su zloupotrebljavali novinarsku „krinku“ za sudjelovanje u školskom primjeru klijentelističkog odnosa.

Postojanje i sadržaj djelovanja HNiP-a te postavljanje Siniše Kovačića za v.d. glavnog ravnatelja HRT-a i konačno izbor Katje Kušec u VEM na najbolji način oslikava klijentelističku praksu utjecaja na medije. Sukladno logici takvih procesa, Siniša Kovačić je nakon obavljanja svog dijela posla u „pokoravanju“ HRT-a (uključujući i klerikalizaciju programa) dobio sigurnu sinekuru, mjesto glavnog urednika Hrvatske katoličke mreže, krovne medijske organizacije Katoličke crkve u Hrvatskoj. A nakon što je i Katja Kušec obavila svoju ulogu na HRT-u i nagrađena je mjestom u Vijeću za elektroničke medije, i aktivnost HNiP-a je zamrla. Većina zadataka je obavljena.

## **HRT kao „ratni plijen“ izbornih pobjednika**

No time nikako nije riješen problem HRT-a kao javnoga medijskog servisa. Uz rezultate koje je HNiP-ova ekipa ostavila iza sebe (uključujući i kadrovsku strukturu), ne treba zaboraviti kako je i dalje za izbor glavnog ravnatelja u Saboru dovoljan jedan glas više od broja polovice zastupnika, čemu je „kumovao“ SDP. Naime, u za sada posljednjem mandatu u kojemu je ta stranka s koalicijskim partnerima (tzv. Kukuriku koalicijom) imala saborsku većinu, Zakon o HRT-u je izmijenjen na način da je za izbor glavnog ravnatelja dovoljna obična, a ne više kvalificirana većina saborskih zastupnika.

Tada oporbeni HDZ protivio se ovakvu rješenju s pravom tvrdeći kako je njime dodatno ojačan politički utjecaj vladajućih na HRT-u.

No kada je HDZ u sljedećem izbornom ciklusu pobijedio i postao vladajuća stranka, maksimalno je iskoristio prednost takve pozicije omogućivši „čistku“ na medijskomu javnom servisu koju je uostalom Karamarko i najavio.

Problem međutim ne počinje tu već samom činjenicom da parlament uopće bira glavnog ravnatelja HRT-a. To je početna točka za negativnu, politički uvjetovanu selekciju ne samo ravnatelja, već posljedično i ostalih rukovodećih kadrova uključujući i urednike u ključnim dijelovima informativnog programa. Taj se utjecaj metodom „domina“ spušta sve do najnižih razina „prehrambenog lanca“, čineći čvrstu i često neprobojnu klijentelističku strukturu.

Rukovodeći se preporukom iz „Deklaracije o upravljanju javnim medijskim servisima“ koju je Odbor ministara Vijeća Europe usvojio 15.02.2012. godine, Europska unija radiotelevizija (EBU), u čijem članstvu je i HRT, jasna je u stajalištu kako upravljačke strukture u javnim medijskim servisima (počevši od glavnog ravnatelja) ne bi smjele biti postavljane od strane izvršnih ili zakonodavnih vlasti, nego bi ih trebala odabirati neovisna stručna tijela.

To znači da je postavljanje glavnog ravnatelja HRT-a u parlamentu (čak i kada bi odlučivali glasovi kvalificirane većine) suprotno upravljačkoj politici Europske unije radiotelevizija.

„Decentraliziran“ model izbora čelnika medijskih javnih servisa (dakle izvan političkih institucija) provodi se među ostalim i u većini zemalja Europske unije, a EBU je poželjnu vrstu procedure pri izboru ravnatelja i(li) upravljačkih tijela javnih radiotelevizijskih kuća jasno obrazložila u „Upravljačkim principima javnih medijskih servisa“.<sup>17</sup>

Hrvatska tradicija izbora glavnog ravnatelja HRT-a u Saboru stoga odudara i od upravljačkih principa Europske unije radiotelevizija kojoj HRT pripada i od prevladavajuće prakse u zemljama Europske unije čija je Hrvatska članica već sedmu godinu i kojom predsjedava u prvoj polovini 2020. godine.

---

<sup>17</sup> EBU: Governance principles for public service media. [https://www.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/EBU-Legal-Focus-Gov-Prin\\_EN.pdf](https://www.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Publications/EBU-Legal-Focus-Gov-Prin_EN.pdf)

Načinom izbora glavnog ravnatelja HRT-a Hrvatska je u skupini zemalja jugoistočne Europe koje nisu članice EU-a poput Albanije, BiH, Crne Gore, Kosova i Sjeverne Makedonije, gdje također parlament postavlja upravljačke strukture na javnim radiotelevizijama. U Srbiji taj zadatak obavlja formalno neovisno regulatorno tijelo, ali koje je u praksi politički ovisno.<sup>18</sup>

Trenutačno se, u skladu s izbornim rezultatima, takvom situacijom i dalje koriste HDZ i njegovi koalicijski partneri, ali i interesne skupine i pojedinci unutar stranačkih struktura, svatko u skladu s razmjerima stvarne političke moći. Promijeni li se vlast na sljedećim parlamentarnim izborima, sudeći po dosadašnjem iskustvu način biranja upravljačkih struktura na HRT-u neće se mijenjati, već će izborni pobjednici i dalje HRT tretirati kao „ratni plijen“.

Svaki izbor temeljen na političkoj moći umjesto na profesionalnim kriterijima ne samo da ne može dati kvalitetan rezultat, nego i kontaminira svaku demokratsku proceduru. U konačnici najvažnije je koji su kriteriji za izbor i jesu li oni poštovani. Rukovođenje političkim umjesto profesionalnim kriterijima omogućava da HRT-om upravljaju interesi klijentelističkih struktura, kojima je prvenstveni cilj novac i politička moć. Političko „silovanje demokracije“ početno je sredstvo da se do tog novca dođe. Pritom se utjecajem na ključne informativne sadržaje stvaraju uvjeti za klijentelističku potporu korupcijskim procesima.

Ovome treba dodati i praksu nezabilježenu u demokratskim državama. Naime aktualno vodstvo HRT-a pokrenulo je čak 36 tužbi protiv novinara i medija, uključujući i vlastite novinare među kojima su i Hrvoje Zovko, koji je ujedno i predsjednik HND-a, te predsjednica ogranka HND-a na HTV-u Sanja Mikleušević-Pavić. HRT je tužio čak i Hrvatsko novinarsko društvo. Tužbu protiv novinarske strukovne udruge radi povrede časti i ugleda, jedinstvenu u svijetu, Hrvatska radiotelevizija pokrenula je nakon što se ogranak Hrvatskoga novinarskog društva na HTV-u priopćenjem ogradio od afera na HRT-u, te sadržaja i načina odabira HRT-ovih vanjskih produkcija.

---

<sup>18</sup> Betcheva, Radka. „Challenges to supervisory boards of public service media in the Western Balkans“.

Aktualni glavni ravnatelj HRT-a Kazimir Bačić, braneći ovo skandalozno ponašanje, izjavio je da tuženi novinari trebaju povući izjave (npr. o cenzuri) pa će HRT odustati od tužbi.<sup>19</sup> To je školski primjer poziva na klijentelističko ponašanje „začinjen“ izravno neizrečenom, ali zapravo neskrivenom prijetnjom da novinari HRT-a, koji je formalno javni medijski servis, mogu i dalje očekivati tužbe rukovodstva HRT-a ukoliko se budu javno oglašavali tvrdnjama koje se ne sviđaju njihovim šefovima, odnosno onima u klijentelističkom lancu koji su praktično te šefove instalirali na pozicije.

Istodobno, također pokrenut kao sredstvo pritiska zbog nepristajanja na klijentelističko ponašanje, još uvijek traje sudski spor pokrenut tužbom HNiP-a protiv mene kao privatne osobe, a zbog sadržaja priopćenja Izvršnog odbora HND-a koja sam od 2015. do 2018. potpisivao u svojstvu predsjednika HND-a.

U ime HNiP-a tužbu je pokrenula tadašnja predsjednica HNiP-a Katja Kušec, koja je u Bačićevu mandatu do prelaska u VEM bila urednica prvog programa HTV-a.

## **Komercijalni mediji u političkoj trgovini**

Iako su mediji u Hrvatskoj, izuzev javnih servisa HRT-a i Hine (agencije koja dijelom posluje i tržišno), u privatnom vlasništvu, i oni lokalni i regionalni mediji koji su privatizirani i oni koji su kao privatni i utemeljeni vezani su velikim dijelom za lokalne/regionalne vlasti.

Ta ponajprije financijska povezanost makar i posredno utječe na izbor urednika te uređivačku politiku, a kod promjene vlasništva događaju se preuzimanja s političkom pozadinom, te su vlasnici uključeni u sustav političkoga klijentelizma.

Ti mediji pokušavaju opstati na malom i ne odveć bogatom tržištu poput hrvatskog, „zagađenog“ što loše napisanim, a što loše provođenim zakonima, te ucijenjeni budžetskim sufinanciranjem, neophodnim, ali ne temeljenim na jasnim kriterijima poticajnim za pridržavanje profesionalnih standarda.

---

<sup>19</sup> (*Jutarnji list*, 23.01.2019). „Ravnatelj HRT-a na saborskom odboru za informiranje i medije - Bačić: 'Ako se povuku izjave o cenzuri, HRT je spreman povući tužbe'“.

Poslovanje tih medija, a time posljedično i njihova uloga klijentelističke uslužne djelatnosti, umjesto da budu brana klijentelizmu, velikim dijelom ovisi o odlukama „šerifa“ na raznim političkim razinama, koji novcem građana nagrađuju medije što otvoreno agitiraju za interese onih u čijoj je moći „otključati ili zaključati kasu“, ali i one koji se ponašaju oportunistički „po potrebi“.

Lokalni vlastodršci pritom na višim razinama imaju potporu za klijentelističko „discipliniranje“ medija. Među ostalim i oglašavanje javnih tvrtki i državnih organa usmjeravaju se u određene medije po principu političke povezanosti vlasnika i(li) urednika. U lokalnim medijima te dvije pozicije ponekad drži ista osoba.

Predizborne kampanje u medijima također su dodatni mogući izvor klijentelističkog udruživanja političara/političkih stranaka s medijima, odnosno „kaznjavanja“ medija koji na takav odnos ne pristaju. Također postoji i prostor da medijski regulator „zažmiri“ na kršenje pravila o praćenju političke kampanje, pogotovo kad su članovi regulatornog tijela izabrani po političkim, a ne profesionalnim kriterijima.

Afere i cenzura su također posljedice političkoga klijentelizma u medijima. Naime, iako se u medijima razotkrivaju slučajevi klijentelizma, jednako tako se ponekad i proizvode afere kojima je cilj označiti pojedinca, skupinu, tvrtku ili organizaciju/instituciju kao sudionika klijentelističkih aktivnosti, a da za takve optužbe nema dokaza. Štoviše u nekim slučajevima poticanje takvih afera jest rezultat klijentelističkih aktivnosti u koje su uključeni mediji, a koji afere pokreću kako bi nanijeli štetu onima koji smetaju njihovim političkim sponzorima, ili da bi odvratili pozornost javnosti sa stvarnih klijentelističkih aktivnosti.

Najčešće međutim za takvo ponašanje nisu od političkih sponzora nagrađeni novinari koji u njima rade (izuzev ukoliko nagradom ne smatramo ucjenu da će, pobune li se tražeći pravo da svoj posao obavljaju poštujući etičke i profesionalne standarde, novinari dobiti manju plaću, a možda i ostati bez posla). Nagrađeni su vlasnici medija kojima nerijetko mediji i nisu *core business*, nego samo sredstvo koje im omogućava sudjelovanje u klijentelističkom lancu i mogućnost da i oni tu ponešto „ušićare“.

## **„Ubijanje“ nepodobnih neprofitnih medija**

Takvoj situaciji pridonosi i već spomenuto netransparentno vlasništvo za provjeru kojega ne postoji politička volja niti su osigurani učinkoviti mehanizmi. Također je već naglašena važnost uloge nadležnih institucija poput Ministarstva kulture te Agencije za elektroničke medije. Kao što se pokazalo, te institucije u teoriji imaju mehanizme koji bi mogli i trebali ojačati poziciju medija kao razotkrivačelja i tumača klijentelističkih procesa. No u praksi mogu odmoći medijima koji imaju želju ostvariti svoju prirodnu ulogu, ali i nedovoljan kapacitet bez financijske pomoći države. Istovremeno mogu pogodovati vlasnicima medija koji su dio klijentelističkog lanca.

Nažalost nema naznaka da bi se situacija uskoro mogla popraviti. Naprotiv nema političke volje da se stvarno potakne značajnija uloga medija u borbi protiv klijentelizma te da se istodobno kažnjava sudjelovanje medija u klijentelističkim procesima. Ponašanje ključnih političkih aktera upravo je suprotno, a čak se izigravaju i „pravila igre“ u Europskoj uniji koje je Hrvatska formalno prihvatila kao država članica.

I o tome mogu svjedočiti ne samo kao novinar već i kao bivši predsjednik HND-a, dakle izravan sudionik aktivnosti vezanih za medijsku politiku.

Ministarstvo kulture kroz poseban fond sufinanciralo je neprofitne medije. Kriteriji tog sufinanciranja i odluke o tome kome će i koliko novca biti dodijeljeno bili su stalno tema sukoba – većinom na osnovi ideoloških, a ne profesionalnih kriterija. Pritom je važan podatak da Fond za pluralizam AEM sufinancira neprofitne medije, ali s ukupnim iznosom prosječno deseterostruko manjim nego komercijalne.

Kada je nakon posljednje promjene vlasti ministrom kulture imenovan Zlatko Hasanbegović, on je utvrdio kako su „lijevi“ prethodnici davali financijske potpore „svojim“ neprofitnim medijima. Nije međutim pokrenuo izmjenu kriterija izbora članova u savjetodavno tijelo koje je predlagalo kome i koliko novca dati niti je pokrenuo izmjenu kriterija za dodjelu novca, već je sufinanciranje neprofitnih medija iz proračuna Ministarstva kulture jednostavno ukinuo.

U mandatu aktualne ministrice Nine Obuljen Koržinek taj problem još nije riješen. Štoviše Ministarstvo kulture pod njezinim vodstvom pokušalo je omogućiti komercijalnim medijima da se natječu za znatna sredstva iz Europskoga socijalnog fonda za medije zajednice (za koje je aplicirano još u vrijeme prethodne „lijeve“ Vlade), unatoč izričitoj definiciji medija zajednice kao neprofitnih medija (štoviše čak niti svi neprofitni mediji nisu automatski mediji zajednice, a kamoli oni komercijalni). Kao tadašnji predsjednik i predstavnik HND-a u nadležnoj radnoj skupini Ministarstva usprotivio sam se toj namjeri upozorivši na činjenicu da bi uključivanjem komercijalnih medija u raspodjelu EU novca namijenjenog izričito nekomercijalnim medijima bila prekršena pravila Europskoga socijalnog fonda.

Uspio sam tada zaustaviti očitu namjeru da se dodjelom nepripadajućeg novca komercijalnim medijima „kupi“ njihova naklonost, što je još jedan tipičan oblik političkoga klijentelizma. No iako se to dogodilo prije gotovo dvije godine, natječaj koji je trebao odavno biti raspisan stalno je kasnio, da bi na kraju bilo odlučeno da se raspiše natječaj na kojem bi mogli sudjelovati samo nakladnici neprofitnih medija, ali – samo za polovicu raspoloživa novca. Plan je da druga polovica novca bude raspodijeljena kasnijim natječajem.

Naoko nema logičnog objašnjenja za takvu odluku. Stvar je u tome što se u međuvremenu krenulo u izradu novog Zakona o elektroničkim medijima pa bi time Ministarstvo kulture dobilo i dodatno vrijeme i platformu za izvođenje zakonodavno-financijske ekvilibristike koja bi omogućila komercijalnim medijima pristup makar polovici EU novca namijenjenog neprofitnim medijima, kada je već izmaknuo kompletan „plijen“.

Da bi se krenulo u rad na prijedlogu novoga Zakona o elektroničkim medijima, u Ministarstvu kulture opet je konstituirana radna skupina i to na vrlo neobičan način. Dobio sam iz Ministarstva telefonsku ponudu da kao predsjednik HND-a postanem članom (i) te radne skupine. Odbio sam takav način pozivanja, tražeći da iz Ministarstva u HND pošalju službeni poziv HND-u da imenuje svog predstavnika.

Kad su nakon nekog vremena (što je uključivalo i telefonske pokušaje da me se odvrti od tog nauma) ipak poslali službeni poziv,



Izvršni odbor HND-a imenovao me je predstavnikom HND-a u radnoj skupini za izradu Prijedloga Zakona o elektroničkim medijima. Kad sam nedugo potom došao na prvi sastanak te radne skupine, shvatio sam da su među njezinim članicama i članovima čak četiri osobe iz Agencije za elektroničke medije, ali na primjer nitko od neovisnih stručnjaka za medijsko pravo.

Od članova radne skupine zatraženo je da potpišemo kako ćemo štititi tajnost informacija koje saznamo tijekom rada radne skupine (koja je okupljena da savjetuje ministricu uz vezi s pisanjem Zakona?!). To sam odbio objasnivši kako ne vidim razlog za tajnovitost, a uz to dodavši kako nisam u radnoj skupini kao privatna osoba, već kao predstavnik HND-a čija tijela moram informirati o svom angažmanu. Također sam zatražio objašnjenje po kojim su kriterijima birane osobe u radnu skupinu te da se prije početka rada radne skupine usvoje i jasni kriteriji za njezino djelovanje.

Nakon toga je sastanak radne skupine prekinut, a u pismu Ministarstvu sam uz ponavljanje zahtjeva s prekinute sjednice tražio i da se obustavi rad radne skupine sve dok ne bude usvojena Medijska strategija. Obrazložio sam to činjenicom da je ministrica već nekoliko puta najavljivala usvajanje Medijske strategije, ali se to nikada nije dogodilo. Tek kada budemo imali Medijsku strategiju, ustvrdio sam, moći ćemo znati trebaju li nam izmjene medijskog zakonodavstva i kakve, uključujući i Zakon o elektroničkim medijima.

Također sam upozorio na manipulativnost obrazloženja Ministarstva kako je neophodno hitno početi raditi na Zakonu o elektroničkim medijima zbog primjene EU Direktive o audiovizualnim medijskim uslugama, s obzirom da u tom trenutku Direktiva još nije bila niti usvojena, a i nakon usvajanja slijedi dvogodišnje razdoblje prilagodbe nacionalnih zakonodavstava.

Odgovor nikada nije stigao. Mjesec dana nakon slanja tog pisma dao sam ostavku na dužnost predsjednika HND-a i na moje mjesto u radnu skupinu imenovan je drugi predstavnik HND-a pa dalje nisam sudjelovao u toj predstavi koja je nastavljena, a traje i u trenutku pisanja ovog teksta, s tim da je HND u studenome 2019. godine istupio iz radne skupine. Dogodilo se to godinu i pol dana nakon što se Ministarstvo

oglušilo na zahtjeve koje sam u ime HND-a i podnio. Sada u radnoj skupini za izradu Zakona o elektroničkim medijima nema više čak niti predstavnika novinara. I ova epizoda zorno pokazuje kako funkcionira klijentelistički koncept u kojem su nagrađeni podobni i poslušni.

### **Tužbe protiv medija i novinara kao metoda pritiska**

Novinari i mediji također su pod pritiskom brojnih tužbi, a presuđuju im i suci koji sami tuže medije i voljom svojih sudačkih kolega dobivaju nesrazmjerno visoke odštete u tim sporovima.<sup>20</sup>

Pritom se vlasnici i uprave medija sve češće odriču novinara, pristajući na aranžmane (i javne i prikrivene) s potencijalnim tužiteljima kako bi izbjegli tužbe, a sav teret pada na novinare koji bivaju tuženi u građanskim parnicama. Tužbeni zahtjevi za materijalnom nadoknadom, čak i ukoliko budu tek djelimice prihvaćeni sudskim odlukama, golema su financijska prijetnja novinarima, u brojnim slučajevima egzistencijalna.

Dogovorima kojima izbjegavaju tužbe protiv medija i ostavljaju novinare „na cjedilu“ vlasnici medija dvostruko potiču klijentelizam. Sebi osiguravaju bolji položaj, a novinare tjeraju na autocenzuru, čime se efikasno zatvara klijentelistički krug. Tako je moguće da novinar koji je otkrio slučaj klijentelističkog ponašanja završi kao žrtva klijentelističkog dogovora onoga čije je klijentelističko ponašanje otkrio i vlasnika/uprave medija za koji radi.

Političari ili se prave da ih se sve to ne tiče ili se i sami pridružuju pritisku stavovima tipa „što ste tražili to ste i dobili“, a neki i izravno napadajući, vrijeđajući i prijeteći. Pritom premijer lakonski tvrdi kako u Hrvatskoj nema ugrožavanja medijskih sloboda. Za njega su dokazi te njegove tvrdnje – sama ta tvrdnja te izvještaj jedne međunarodne organizacije kojim je, uzgred budi rečeno, manipulirao izvlačenjem podataka iz konteksta.

---

<sup>20</sup> Wiesner, Valentina (*Večernji list*, 06.02.2019). „Tužiti medije je biznis, protiv medija vode se 1163 spora, 33 HRT-ova“. <https://www.vecernji.hr/vijesti/novinarstvo-pred-sudom-protiv-novinarar-pokrenuto-tisuce-tuzbi-1299280>

Premijer također ignorira činjenicu da izvještaji svih drugih međunarodnih organizacija koje se bave medijskim slobodama te upozorenja Europske federacije novinara tvrde potpuno suprotno. Jedna od najrelevantnijih organizacija koje redovito objavljuju izvještaje o stanju medijskih sloboda je američki Freedom House.<sup>21</sup> Trend iskazan u izvještajima Freedom House-a potvrđuju i izvještaji drugih relevantnih međunarodnih organizacija koje prate medijske slobode, poput na primjer Reportera bez granica.

Da su medijske slobode u Hrvatskoj ugrožene te da se situacija pogoršava potvrdili su i izvještaji posebne misije predstavnika međunarodnih organizacija, predvođenih Medijskom organizacijom jugoistočne Europe (SEEMO). Ta je misija u Hrvatskoj boravila dva puta u manje od dvije godine (sredinom 2016. i početkom 2018. godine), što se nije dogodilo niti u jednoj drugoj zemlji Europske unije.

Premijeru Plenkoviću je očito normalno i to što je medijski javni servis HRT-a tužio više od trideset novinara, uključujući i vlastite, što se niti u jednoj drugoj zemlji nije nikada dogodilo. Sve je to normalno i ministrici kulture Nini Obuljen Koržinek, koja tvrdi kako u hrvatskim medijima nema cenzure, ne vidi prijetnju novinarima i medijima bez obzira na broj tužbi protiv novinara, te ignorirajući čak i one presude koje su školski primjer ugrožavanja medijskih sloboda. Štoviše, pridružuje se glavnom ravnatelju HRT-a Kazimiru Bačiću u izjavi da tuženi novinari trebaju povući izjave o cenzuri pa će HRT odustati od tužbi.

To je školski primjer poziva na klijentelističko ponašanje „začinjen“ izravno neizrečenom, ali zapravo neskrivenom prijetnjom da novinari HRT-a, koji je formalno javni medijski servis, mogu i dalje očekivati tužbe rukovodstva HRT-a ukoliko se budu javno oglašavali tvrdnjama koje se ne sviđaju njihovim šefovima, odnosno političkim sponzorima njihovih šefova. Takav stav, među ostalim, predstavlja i jasnu poruku da nije poželjna borba protiv klijentelizma, već je poželjno da javni medijski servis sudjeluje u klijentelističkim aktivnostima.

---

<sup>21</sup> Izvještaj organizacije Freedom House o kretanju novinarskih sloboda za razdoblje od 2008. do 2018. godine. <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2017/croatia>

## **Zaključak**

Političari u Hrvatskoj, uključujući i najviše državne dužnosnike koji bi se trebali zauzimati za medijske slobode te omogućiti medijima pravo na rad bez političkog pritiska, tu ulogu ne ispunjavaju. Štoviše ne samo da uglavnom ne reaguju u zaštiti medija, a time i građana koje predstavljaju, već čine suprotno. Nerijetko reaguju u maniri mafijaških kurira prenoseći prijeteće poruke pa i sami izravno napadajući medije, među ostalim kad otkrivaju klijentelističke skandale. Istodobno poslušne medije koriste kao potporu u klijentelističkim aktivnostima.

Takvo ponašanje počinje lošim zakonskim rješenjima i nepridržavanjem onih dobrih, a bez efikasne kontrole i sankcija. Nastavlja se uspostavljanjem netransparentnih i neprofesionalnih kriterija i procedura kojima se formalno neovisne regulatorne institucije poput Agencije za elektroničke medije praktično stavljaju pod političku kontrolu. Saborski odbor za informiranje, informatizaciju i medije praktično je nevažan jer ne može samostalno donijeti niti jednu zaista važnu odluku, već može samo usvojiti prijedlog čija sudbina ovisi o volji parlamentarne većine. No i takav je pažljivo popunjen onima koji će poticati klijentelističke procese i neće postavljati suvišna pitanja.

Čak i tako „umrtvljen“ Odbor za informiranje, informatizaciju i medije za svaki slučaj, i to nasuprot odredbi Poslovnika, na kraju je „očišćen“ od potencijalno disonantnih tonova eliminacijom iz članstva predstavnika medija, to jest nepodobnih novinara.

Hrvatska radiotelevizija, iako formalno javni medijski servis, u stvarnosti je pod kontrolom političko-financijskih centara moći te je umjesto „kraljeznice“ medijskog otpora klijentelizmu izdašan i neprepušten izvor za njegovo širenje.

U Hrvatskoj nedostaje elementarna politička volja za osiguranje uvjeta koji bi omogućili da mediji budu dosljedni borci protiv klijentelizma, a ne sudionici klijentelističkog lanca.

U ovom tekstu je riječ o medijima i njihovu odnosu prema klijentelizmu koji ponajprije ovisi o vlasnicima, to jest međuodnosu vlasnika medija i političara te drugih moćnih pojedinaca i skupina koji upravljaju klijentelističkim sustavom, a ne o novinarima. Kao novinara

zanima me međutim uloga novinara u cijeloj priči, a ta uloga nipošto nije zanemariva.

U opisanom odnosu snaga novinari su naizgled samo kolateralne žrtve. Čini se da im preostaje jedino ili sudjelovati u toj klijentelističkoj igri (ukoliko je ona iz njihove perspektive uopće jasno vidljiva) ili odbiti biti dio klijentelističkog lanca i ugroziti svoju egzistenciju. Ne postoje istraživanja koja bi pokazala koliko su novinari u Hrvatskoj svjesni klijentelističkih procesa u kojima sudjeluju i mediji za koje rade te kakav je njihov stav prema tom fenomenu.

No iz razgovora s novinarima o toj temi ili iz drugih posrednih izvora novinari svoje sudjelovanje u klijentelističkim aktivnostima (pa makar to bilo „samo“ nečinjenjem, tj. izostankom aktivnog otpora takvim procesima) opravdavaju željom da izbjegnu egzistencijalne probleme; taj izgovor je nelogičan i neprofesionalan. Taj izgovor je jednostavno pogrešan, a takav stav je štetan. On bitno smanjuje manevarski prostor i uvjerljivost novinarskih javnih protivljenja vanjskim klijentelističkim utjecajima.

Na kraju još jednom podsjećam na notornu činjenicu da novinari moraju poštivati temeljna načela novinarstva, a ona među ostalim pretpostavljaju da novinari trebaju biti brana klijentelizmu, a novinarstvo koje se pretvara u klijentelističku uslužnu djelatnost po definiciji nije novinarstvo.



Ivan Markešić

## POLITIČKO-RELIGIJSKI KLIJENTELIZAM

*Sve su religije slične u podređivanju politici, a različite u vjernosti služenju istini. „... učinkovitost politike uvijek se povećava onoliko koliko je pokrivena religijskim obrazloženjem“.* (Jukić, 1996: 765) <sup>1</sup>

### 1. Uvod

Pitanje odnosa Crkve i društva nije tako jednostavno te ga se ne može jednoobrazno promatrati. Taj odnos potrebno je promatrati u povijesnome kontekstu, u vremenima od prvih početaka kršćanstva do danas. Naime, kršćanstvo je u prvim stoljećima postojanja bilo jedna od više različitih religija na području Rimskoga Carstva. Zbog svojega posebnog razumijevanja postojeće društvene i političke zbilje, nije bilo „politički podobno“. Kršćani su zbog toga bili proganjeni. Tek 313. Milanskim ediktom cara Konstantina kršćanstvo je izjednačeno u pravima s drugim religijama na području Carstva, da bi 385. postalo njegovom službenom religijom. Širenjem Carstva europskim područjima, širilo se i kršćanstvo, zbog čega su mnoga pokorena europska plemenska (poganska) društva postajala nominalno kršćanska. Međutim, da bi na što bezbolniji način pridobili europske domoroce-pogane, kršćanstvo se prilagođavalo danim okolnostima pa su tako najvažniji poganski (religijski) blagdani postajali s vremenom „kršćanski“. Od sredine 16. stoljeća, u epohi feudalizma, vladalo je pravilo: *cuius regio, illius*

---

<sup>1</sup> Jukić, J. (1996). Političke religije i pamćenje zla. *Društvena istraživanja*, 3-4 (23-24), 765-787.

*religio* (čiji teritorij njegova i vjera). Crkva je u tome razdoblju bila najznačajniji dio društva, što znači da su se razvojni procesi u Crkvi u bitnome odražavali i na društveni razvoj, što se posebno očitovalo pojavom Martina Luthera i reformacije 1517. te posljedicama koje je ona imala na društveni, politički, ekonomski, kulturni, obrazovni i crkveni život u Zapadnoj Europi. Kao odgovor na reformaciju i eklesiološke i teološke izazove koje je ona donijela održan je Tridentski koncil (1545–1563).

Međutim, tijekom i nakon Francuske revolucije 1789, kao i nakon revolucija koje su uslijedile u Europi u 19. stoljeću, Crkvu se počelo gledati kao jednog od glavnih zagovornika tadašnjeg izrabljivačkoga kapitalističkog sustava. Kao i u ranijim vremenima do toga je dolazilo zbog tijesne sprege političkih i crkvenih vlasti, zbog toliko poznate „sprege trona i oltara“. Uviđajući da više ne pripada novostvorenome, dakle modernom društvu, društvu izgrađenom na proglasu *liberté, égalité, fraternité* (sloboda, jednakost, bratstvo), Crkva na Prvome vatikanskom koncilu (1869–1870) donosi odluku o svojoj posebnosti, a to znači da je katoličanstvo/Crkva u odnosu na postojeće društvo *društvo samo po sebi*, koje posjeduje sve potrebno da bi moglo samostalno postojati i opstati i da, stoga, nema potrebu povezivati se – ili pak udruživati se – bilo s kime, a kamoli da bi o nekom ovisilo. Crkva je time postala potpuno izgraničeno, izdvojeno društvo, društvo ekskluziviteta. Naime, smatrali su da se nadnaravno (nebesko) spasenje može postići jedino preko Crkve i njezina nauka. S druge strane, smatralo se da je sve zlo ovoga svijeta izvan Crkve, zapravo neprijatelji su bili svugdje izvan njezinih granica, samo ne u njoj.

Ipak, Drugi vatikanski sabor (1962–1965) vrši veliki zaokret. Svijet od kojega je Crkva do tada bila odvojena i za koji je bila zasebna i od njega odvojena posebnost nije više bio neprijateljski; zapravo Crkva počinje priznavati da je ona sastavni dio toga društva, da nije neka zasebna i nedodirljiva cjelina, nego da u njemu postoji, da su Crkva i društvo dvije samosvojne i samostalne posebnosti. Crkva se počela otvarati prema modernome svijetu. Uslijedio je tzv. *aggiornamento*. Stoga i Predgovor epohalne koncilske konstitucije/deklaracije *Gaudium et spes* (Radost i nada) počinje poglavljem: „Unutrašnja povezanost



Crkve s čitavim svijetom“ i riječima: „Radost i nada, žalost i tjeskoba ljudi našeg vremena, osobito siromašnih i svih koji trpe jesu radost i nada, žalost i tjeskoba također Kristovih učenika, te nema ničega uistinu ljudskoga a da ne bi našlo odjeka u njihovu srcu.“ (GS, 1)<sup>2</sup>

Iako je Drugi vatikanski sabor nagovijestio mnoge promjene u odnosima Crkve i svijeta, kao i mnoge promjene unutar same Crkve, ipak se to u potpunosti nije dogodilo. Stoga se i danas nakon 55 godina od njegovog završetka postavlja pitanje što je ostalo od Koncila, od najavljenih promjena? Jer mnogi u Crkvi još uvijek ne prihvaćaju koncilsko stajalište o Crkvi kao dijelu ovoga svijeta, o Crkvi u svijetu, a ne izvan svijeta; oni i dalje ustrajavaju na shvaćanju da je Crkva posebna, izdvojena i svijetu nadređena stvarnost za koju problemi ovoga svijeta gotovo pa i ne postoje. U tome smislu treba razumijevati i nastojanja pape Franje kako bi Katoličku crkvu učinio prisutnom u suvremenome društvu, zaokupljenom problemima ne samo ovoga svijeta (ratovi, razaranja, progoni, izbjeglištvo, siromaštvo, društvena isključenost, klimatske promjene) nego i unutarcrkvenim problemima, a među njima i crkvenim klijentelizmom.

## 2. Klijentelizam u Crkvi

Klijentelizam, korupcija, podmićivanje, nepotizam, patronat – nisu novi pojmovi. Zapravo, oni su u svome značenju<sup>3</sup> dugovječni kao i sva dosadašnja ljudska društva. I ne nalazimo ih isključivo u sekularnome, profanom, nego također i u sakralnome, (po)svećenom, svetom području, tamo gdje – po logici stvari – ne bismo očekivali da ćemo ih naći. Ili ih zbog sakralnosti koju ta područja sebi pripisuju nalazimo upravo ondje!?

<sup>2</sup> *Gaudium et spes, Pastoralna konstitucija o Crkvi u suvremenom svijetu 2. Vatikanskog sabora* (2000). Zagreb: Kršćanska sadašnjost (Dokumenti 50).

<sup>3</sup> Klijentelizam u starome Rimu definirao je odnos moći između klijenta (slaba strana) i patrona (strana moći), pri čemu bi patron omogućavao određeni položaj ili kakvu drugu pogodnost klijentu, a klijent bi mu zbog tog svog napretka, društvenog (i s njime povezanog finansijskog) promaknuća dugovao zahvalnost. Klijentelizam je, dakle, oblik političke korupcije, a ta se korupcija ne izražava u novcu. Njime se stvara mreža klijentata ovisnih o volji i moći patrona. (Ponoš, T. Nova pomodna imenica – klijentelizam. U: <http://novilist.hr/Komentari/Blogovi/Meduzemlje-Tihomira-Ponos/Nova-pomodna-imenica-klijentelizam>, pristupljeno 13.02.2019).

Da bismo pronašli potvrdu gore izgovorenih tvrdnja – a bez ikakve namjere da bih time želio povrijediti bilo koga u njegovu vjerskom uvjerenju – smatram da bi bilo veoma korisno samo nakratko 'zaviriti' na početke Biblije. Već tu vidjet ćemo da se ljudi prema Jahvi, prema Svetome, odnose upravo tako – klijentelistički, na načelima razmjene, pa bismo u tome smislu mogli govoriti o religijskome klijentelizmu. Da bi razvili prijateljstvo sa Svevišnjim, da bi mu iskazali privrženost, ali i iskazali izraze poštovanja te da bi od njega ishodili naklonost, odobrenje za svoje postupke, ali i blagoslov u broju djece, stoke, u plodnosti njiva i vinograda, ljudi Jahvi obećavaju i prinašaju žrtve paljenice, a potom i žitne žrtve. I Jahve se ne buni. On to, zapravo, od njih i očekuje. Prvo ubojstvo u Bibliji nastaje upravo zbog različitoga Jahvina gledanja i prihvaćanja njemu u čast prinesene žrtve. Naime, u Bibliji Jahvi se više svidjela Abelova žrtva paljenica negoli Kainova beskrvna žitna žrtva: „I jednoga dana Kajin prinese Jahvi žrtvu od zemaljskih plodova. A prinese i Abel od prvine svoje stoke, sve po izbor pretilinu. Jahve milostivo pogleda na Abela i njegovu žrtvu, a na Kajina i žrtvu njegovu ni pogleda ne svrati. Stoga se Kajin veoma razljuti i lice mu se namrgodi. (Post 4:3-5)<sup>4</sup> Da su Jahvi „drugi“ žrtveni darovi potvrđuju i sljedeći primjeri: 1) Noa iz zahvalnosti prema Jahvi prinosi žrtve paljenice: „I podiže Noa žrtvenik Jahvi; uze od svih čistih životinja i od svih čistih ptica i prinese na žrtveniku žrtve paljenice. Jahve omirisa miris ugodni pa reče u sebi: 'Nikad više neću zemlju u propast strovaliti zbog čovjeka, ta čovječje su misli opake od njegova početka; niti ću ikad više uništiti sva živa stvorenja, kako sam učinio. Sve dok zemlje bude, sjetve, žetve, studeni, vrućine, ljeta, zime, dani, noći nikada prestati neće““. (Post 8:20-22); 2) Da bi Jahvi pokazao koliko mu je vjeran, a Jahve to upravo očekuje, Abraham je spreman žrtvovati vlastitoga sina: „Stignu na mjesto o kojemu je Bog govorio. Ondje Abraham podigne žrtvenik, naslaže drva, sveže svog sina Izaka i položi ga po drvima na žrtvenik. Pruži sad Abraham ruku i uzme nož da zakolje svog sina. Uto ga zovne s neba anđeo Jahvin i poviče: 'Abrahame! Abrahame!' 'Evo me!' – odgovori on. 'Ne spuštaj ruku na

---

<sup>4</sup> *Biblija*. (1968). Zagreb: Stvarnost.

dječaka', reče, 'niti mu što čini! Sad, evo, znam da se Boga bojiš, jer nisi uskratio ni svog sina, jedinca svoga'." (Post 22:9-12).

No, s vremenom se izravno podmićivanje Svevišnjega prenijelo na posrednike, na biskupe i svećenike pa će tako religijska korupcija dovesti do raskola Zapadne Crkve, odnosno do pojave reformacije i protestantizma. Zapravo, prodaja oprosta (indulgencija)<sup>5</sup>, crkvene dogme i rimska neobzirnost na upozorenja o potrebi modernizacije Crkve bit će glavni razlozi da će Martin Luther 31. listopada 1517. na vrata crkve u njemačkome gradu Wittenbergu staviti svojih 95 teza.

No unatoč proteku vremena, kao i unatoč posljedicama koje je za nju kao i za njezine vjernike imala pojava protestantizma, Crkva sve do naših dana nije ostala imuna na klijentelizam. O tome će krajem 2013. godine, u listopadu, neposredno na dan objave imena osam člana Kardinalskoga vijeća za provedbu preustroja Kurije, papa Franjo u poduljem intervjuu u talijanskome dnevnome listu *La Repubblica*<sup>6</sup> izreći ono što bismo mogli nazvati unutarcrkvenim klijentelizmom: „Crkveni vođe često su bili narcisoidni, okruženi ulizicama (dodvoricama, laskavcima), njihovi podređeni poticali su ih na zlo. Papinski dvor je guba (lepra) papinstva“ („La corte è la lebbra del papato!“).<sup>7</sup> Time papa Franjo nije mislio na Kuriju kao instituciju, iako i u njoj ima dosta dodvorica. Kurija je, naime, potrebna Svetoj Stolici da bi

<sup>5</sup> Indulgencija (lat. *indulgentia*: popustljivost, milost, oprost), u antičkome Rimu, opraštanje kazne (*ex indulgentia principis*: po vladarevoj blagosti). U Katoličkoj crkvi, izraz za potpuno ili djelomično opraštanje vremenite kazne za grijehе koje bi grješnik morao ispaštati u čistilištu, premda je već dobio odrješenje od smrtnih grijehа. Ta se kazna može ispaštati i na ovome svijetu posebnim pokorama. Iz Kristovih i svetačkih „riznica zasluga“ papa može dijeliti grješnicima oproste tih kazni uz uvjet da ih na neki način zasluže (pokorom, dobrim djelima, molitvama i sl.). Dolazilo je pritom do zlouporaba pa su se oprosti davali za novac, npr. za gradnju crkve sv. Petra u Rimu, što je bio povod Lutherovu protestu i početku reformacije. Indulgencija- U: <http://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=27351>, pristupljeno 13.02.2019.

<sup>6</sup> URL: < Scalfari, Eugenio. Papa Francesco a Scalfari: <br />così cambierò la Chiesa<br />Giovani senza lavoro, uno dei mali del mondo. U: [http://www.repubblica.it/cultura/2013/10/01/news/papa\\_francesco\\_a\\_scalfari\\_cos\\_cambier\\_la\\_chiesa-67630792/](http://www.repubblica.it/cultura/2013/10/01/news/papa_francesco_a_scalfari_cos_cambier_la_chiesa-67630792/), pristupljeno 12.02.2019.

<sup>7</sup> Guba (lepra) nije samo bolest. Taj pojam u mnogim kulturama ima i posebno značenje: društvena izdvojenost/izoliranost i kulturna nečistoća.

uopće mogla djelovati. Međutim, papinski dvor je kao zarazna bolest, kao kuga, i taj dio kurije, navodi papa Franjo, „postoji za jedan drugi svijet: za svijet dodvorica i drukera, za pristranosti i povlastice, za narcisoidne vođe i servilne karijeriste – papinski dvor je za ono što se može nazvati klijentelizmom i patronatom“.

Također u propovijedi neposredno nakon izbora za papu, nalazimo sljedeću njegovu opasku: „U Katoličkoj crkvi nema mjesta karijernim tipovima/karijeristima: kršćanstvo se ne smije instrumentalizirati u društvo razmjene, u mjenjačnicu.“ (www.news.at)<sup>8</sup> Potom u propovijedi u Kapelici sv. Marte navodi da među kršćanima postoje mnogi 'karijeristi' koji žive po motu „Ja tebi ugađam da i ti meni ugodiš. Tko tako misli, on je ipak 'lopov' i 'bandit'. Vrata prema Bogu nije neka poslovna religija nego sam Isus Krist.“ (www.news.at)<sup>9</sup>

Nisu samo ti prvi pokušaji pape Franje da stvari dovede u red pokazatelji postojanja korupcije i klijentelizma u najvišim institucijama Katoličke crkve. Najbolji primjeri postojanja korupcije u Katoličkoj crkvi je zloupotreba Vatikanske banke<sup>10</sup> kao i zloupotreba državnog novca u Katoličkoj crkvi u Hrvatskoj. Kada je riječ o korupciji u Crkvi, papa Franjo se još tijekom izbora za novoga papu 2013. obvezao da će se suočiti s financijskim skandalima u odjelima Vatikana, poglavito u njegovoj banci, pa je neposredno nakon izbora „stvorio novo ministarstvo gospodarstva koje je centraliziralo djelatnost, osnažio je ovlasti vatikanske financijske obavještajne vlasti i imenovao glavnog

---

<sup>8</sup> Papa Franjo (News: Fakten, Leben, Menschen, Neuwahlen; ponedjeljak, 22.04.2013). Keine „Karrieristen“ in Kirche „Diebe“ und „Banditen“ bedrohen das Christentum – Religion ist kein Geschäft. U: <https://www.news.at/a/papst-franziskus-keine-karrieristen-kirche>, pristupljeno 12.09.2019.

<sup>9</sup> Papa Franjo (News: Fakten, Leben, Menschen, Neuwahlen; ponedjeljak, 22.04.2013). Keine „Karrieristen“ in Kirche „Diebe“ und „Banditen“ bedrohen das Christentum – Religion ist kein Geschäft. U: <https://www.news.at/a/papst-franziskus-keine-karrieristen-kirche>, pristupljeno 12.09.2019.

<sup>10</sup> „Prema svom statutu Vatikanska banka – oslobođena od talijanskih poreza – smije držati samo kapital članova Svete Stolice, crkvenih redova i dobrotvornih organizacija. No istraga je, kako javlja *Spiegel Online*, pokazala da usluge papinske banke itekako koriste i osobe koje rimokatoličkom službom nemaju veze – izuzev tajnih poslovnih računa“. U: <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/vatikanska-porezna-mocvara-pred-isusivanjem-20131010/print>, pristupljeno 23.11.2019.

revizora“.<sup>11</sup> Prema izvorima njemačkog tjednika *Der Spiegel*, višemjesečna istraga o poslovanju Vatikanske banke otkrila je više od tisuću ilegalnih računa u toj instituciji i samo toga ljeta 2013. godine pronašla više od 300 milijuna dolara sumnjiva novca na tim računima.<sup>12</sup> Prema istom izvoru, istraga se provodila poslije desetljeća sumnji za pranje novca, korupciju i druga kršenja zakona za koja je optuživana Vatikanska banka.

U knjizi *Korupcija – zlo našega vremena*<sup>13</sup> papa Franjo ističe da se grijeh može oprostiti, ali korupcija ne pa slijedom toga ona, kao kvalitativno drukčije zlo, treba prije svega „biti izliječena“. „Ona je“, navodi papa, „korov našega vremena, napada politiku, gospodarstvo, društvo pa i Crkvu. Ona je paučina koja se širi, namećući suučesništvo, pa je korumpiran čovjek „zarazan za društvo“.

No ne stanuje korupcija samo u Vatikanu. Svoje „pipke“ pružila je i u Hrvatskoj i gotovo ju je premrežila u svim porama, pa tako i u odnosima Katoličke crkve i države. To se posebno prepoznaje u činjenici da ljudi iz Crkve nikome ne moraju polagati račun za novac koji dobiju od države, a što je snažna podloga za zlouporabu državnoga novca u nenamjenske svrhe. Smatrajući da korupcija ne stanuje u Crkvi u Hrvatskoj, Komisija „Iustitia et pax“ Hrvatske biskupske konferencije dala je 8. studenoga 2010. godine izjavu o mitu, korupciji i klimi u društvu.<sup>14</sup> Poznavajući situaciju u Crkvi, don Ivan Grubišić je smatrao potrebnim istaknuti da „biskupi jesu za borbu protiv korupcije, ali s figom u džepu“. I to zbog činjenice da se ne zna „može li vlast donositi odluke bez Crkve“, zbog čega mi „živimo u feudalnom društvu

<sup>11</sup> HINA (*Net.hr*, 09.02.2017). „Ne perite ruke“ – papa progovorio o pedofiliji i korupciji u Crkvi: „Taj grijeh nas sve posramljuje“. U: <https://net.hr/danas/svijet/papa-progovorio-o-pedofiliji-i-korupciji-u-crkvi-taj-grijeh-nas-sve-posramljuje/>, pristupljeno 23.11.2019.

<sup>12</sup> KRAJ PAPINSKE BANKE? Vatikanska porezna močvara pred isušivanjem. U: <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/vatikanska-porezna-mocvara-pred-isusivanjem-20131010/print>, pristupljeno 24.11.2019.

<sup>13</sup> Papa Franjo – Bergoglio, J. M. (2013). *Korupcija – zlo našega vremena*. Split: Verbum.

<sup>14</sup> IKA (08.11.2010). Izjava komisije „Iustitia et pax“ Hrvatske biskupske konferencije – Mito, korupcija i klima u društvu – 8. studenoga 2010. U: <https://ika.hkm.hr/iustitia-et-pax/mito-korupcija-i-klima-u-drustvu-8-studenoga-2010/>, pristupljeno 24.11.2019.

jer postoje dvije kaste – stalež politike i stalež Crkve, baš kao što je bilo prije dva stoljeća, kada je Crkva mogla diktirati razvoj političkih događaja“.<sup>15</sup>

Ako je sve to tako, „zamislimo se“, kaže Josip Kregar, „nad dvije stvari“. Prvo, „ako zloraba novca i položaja postoji u Crkvi, gdje su iskreni i moralni ljudi, kakva je tek u društvu“. Drugo, „ako se Crkva, radi otpora, teško obračunava s korupcijom u svojim redovima, što je tek s institucijama vlasti i političkim strankama? A one šute, govore floskule, glume akciju i fingiraju rezultate“.<sup>16</sup>

Svjestan da je iskorjenjivanje svih negativnosti u i oko Rimske kurije nemoguće izvršiti u samo nekoliko dana, papa Franjo je formirao i posebno osmočlano Vijeće kardinala koje bi mu trebalo pomoći u rješavanju jednog od većih problema za normalno funkcioniranje Katoličke crkve – klijentelizam. Da bi Kardinalskome vijeću olakšao stvari, on je na tradicionalnome susretu s uposlenicima Rimske kurije 22. prosinca 2014. javno iznio i glavne grijehe te kongregacijske institucije, njih petnaest, i to sljedećim redoslijedom: osjećaj besmrtnosti i važnosti, pretjerani rad, psihička i duhovna zatupljenost, pretjerano planiranje, loša koordinacija, duhovni Alzheimer, rivalstvo i taština, egzistencijalna shizofrenija, ogovaranje i zavjere, idoliziranje nadređenih, neosjetljivost prema drugome, bolesno pogrebski izraz lica, potreba za posjedovanjem, bolest zatvorenih kružoka, potreba za svjetovnim profitom i egzibicionizam.<sup>17</sup>

Potom je u svom obraćanju onima koji ne njeguju samokritiku i misle „da su vječni i nezamjenjivi“ predložio da odu na groblje kako bi se uvjerali da tamo zapravo „leži puno njih koji su mislili da su be-

---

<sup>15</sup> Barković, Neven (10.11.2010). Don Ivan Grubišić: „Ako bi itko trebao šutjeti o korupciji, to je Crkva“. U: <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/ako-bi-itko-trebao-sutjeti-o-korupciji-to-je-crkva-20101110>, pristupljeno 24.11.2019.

<sup>16</sup> Kregar, J. (10.08.2017). Crkva je shvatila zlo korupcije, ali slabo se bori. U: <https://www.autograf.hr/crkva-je-shvatila-zlo-korupcije-ali-slabo-se-bori/>, pristupljeno 24.11.2019.

<sup>17</sup> Andrić, G. Papa imenovao 15 „bolesti“ Rimske kurije – među njima su materijalizam, ogovaranje, taština... U: <https://www.bitno.net/vijesti/vatikan/papa-imenovao-15-bolesti-rimske-kurije-medu-njima-su-materijalizam-ogovaranje-tastina/>, pristupljeno 12.02.2019.

smrtni i jako važni“, dok je one koji se služe ogovaranjima i teorijama zavjere usporedio sa „sijačima razdora“, „hladnokrvnim ubojicama dobrog imena svoje braće i kolega“, zapravo „terorizmom ogovaranja“. Posebno se osvrnuo na one koji iz klijentelističkih razloga stvaraju i održavaju podaničke veze sa svojim pretpostavljenima; nazvao ih je žrtvama „karijerizma i oportunitizma“ jer su svoj svećenički poziv pretvorili u kalkulaciju: „što moraju dobiti, a ne moraju dati“. Također, iz istih razloga nadređeni idealiziraju svoje podčinjene kako bi ih u cijelosti podčinili. Živeći takvim životom, navodi papa, svećenici ne primjećuju druge pored sebe, neiskusne kolege ne pomažu nego se „raduju njihovim neuspjesima“. Oni koji teže stjecanju svjetovnoga profita i moći spremni su „ocrnjivati druge, čak i u medijima“. Na kraju im poručuje da su „svećenici poput zrakoplova“: tek kada padnu postaju vijest. Jer, navodi on dalje, „svećenstvo je jako osjetljiva i delikatna služba pa treba i zapamtiti koliko štete Crkvi učini onaj svećenik koji 'padne'“. No ne treba zaboraviti da je papa Franjo članovima Kurije uz katalog bolesti koji je sastavio 2014. ponudio o Božiću 2015. godine 24 antibiotika, 24 krjeposti koje će im poslužiti da ozdrave. ...<sup>18</sup>

Naravno, postavlja se pitanje jesu li i koliko su takve poruke pape Franje imale odjeka u našim krajevima, na istočnim geografskim granicama Katoličke crkve, posebno njegov napatuk da „jedna od socijalnih dimenzija evangelizacije leži i u zdravoj distanciranosti biskupa od politike bilo koje provenijencije“.<sup>19</sup> Takvu svoju preporuku ili zahtjev papa Franjo temeljio je na Isusovoj distanci od ondašnjih vlasti. I ta distanca bi stoga trebala, odnosno morala i današnjim biskupima biti uzor koji su svi pozvani slijediti (usp. Mk 10, 42-45).

<sup>18</sup> RV. Nakon prošlogodišnjeg kataloga bolesti, Papa članovima Kurije ponudio 24 „antibiotika“. U: <https://www.bitno.net/vijesti/vatikan/nakon-proslogodisnjeg-kataloga-bolesti-papa-clanovima-kurije-ponudio-24-antibiotika/>, pristupljeno 12.02.2019.

<sup>19</sup> Šota, S. Pastoralno-katehetska dimenzija biskupske službe u dokumentima pape Franje. U: [https://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id\\_clanak\\_jezik=289894](https://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=289894), pristupljeno 12.02.2019.

### 3. Religijsko-političko/stranački klijentelizam u Hrvatskoj

Promatramo li trenutačnu situaciju u hrvatskome društvu, odnos religijskog i političkog, odnosno katoličkog i političkog, odnosno nacionalnog (hrvatskog) i religijskog (katoličkog), mogli bismo zasigurno kazati sljedeće: govoriti o hrvatskome društvu danas znači govoriti o religijsko-političko/stranačkom klijentelizmu, odnosno govoriti o religijsko-političko/stranačkom klijentelizmu znači govoriti o hrvatskome društvu, upravo onakvome kakvo ono jest. Naime, teško bi bilo naći neko područje društvenoga života kod nas koje bi bilo izuzeto od već spomenute „gube“ klijentelizma. Uzme li se samo Luhmannova skica društvenih podsustava kao sastavnica suvremenih diferenciranih društava, bit će mnogo toga jasnije. U svima njima, kao što su: *Politika* (vojska, policija), *Pravo* (treba li ili ne smrtna kazna), *Privreda* (rad nedjeljom, zapošljavanje); *Medicina* (produljenje života, reproduksijska medicina, pobačaj, eutanazija), *Mediji* (ovladavanje programom javnih medija), *Religija* (odnos prema drugim vjerezakonima), *Obrazovanje* (zdravstveni, građanski odgoj, kurikularna reforma), *Povijest* (povijesni revizionizam), stvari se odvijaju prema klijentelističkome pravilu: *ja tebi – ti meni* ili obrnuto: *ti meni – ja tebi*.

A kada je riječ o klijentelističkom odnosu hrvatske države i Katoličke crkve, mnogo toga započinje potpisivanjem tzv. Vatikanskih ugovora<sup>20</sup> koji su i nastali upravo iz jednoga klijentelističkog odnosa ondašnje hrvatske vladajuće stranačko-političke strukture i Svete Stolice. Pregovore sa Svetom Stolicom u ime Republike Hrvatske vodili su ljudi koji nisu imali ni pravnog ni financijskog obrazovanja, ali su bili 'religijski podobni'. Naime između 1996. i 1998. godine

---

<sup>20</sup> „Sveta Stolica i Republika Hrvatska sklopile su četiri ugovora: Ugovor o pravnim pitanjima, Ugovor o suradnji na području odgoja i kulture, Ugovor o dušobrižništvu katoličkih vjernika, pripadnika oružanih snaga i redarstvenih službi Republike Hrvatske i Ugovor o gospodarskim pitanjima. Prva tri potpisana su u Zagrebu 19. prosinca 1996., a četvrti 9. listopada 1998. Prvi je u Hrvatskome saboru ratificiran 9. veljače 1997., drugi i treći 24. siječnja 1997., a četvrti 4. prosinca 1998. Ratifikacijski instrumenti za prva tri su razmijenjeni u Vatikanu 9. travnja 1997., a za četvrti 14. prosinca 1998.“ Usp. Ugovori između Svete Stolice i Republike Hrvatske nekima jako smetaju. U: <https://www.vjeraidjela.com/tag/vatikanski-ugovori/>, pristupljeno 24.11.2019.



Republika Hrvatska je za vrijeme Vlade premijera Zlatka Mateše, bez javne rasprave, sa Svetom Stolicom potpisala četiri ugovora: 1) *O suradnji na području odgoja i kulture*; 2) *O dušobrižništvu katoličkih vjernika, pripadnika oružanih snaga i redarstvenih službi Republike Hrvatske*; 3) *O pravnim pitanjima* te 4) *O gospodarskim pitanjima*. Svi ti ugovori imali su „financijske posljedice: svi porezni obveznici na godišnjoj razini kroz državni proračun u budžete crkvenih pravnih osoba donijet će oko 650 milijuna kuna godišnje, neovisno o njihovoj volji ili vjerskom opredjeljenju“. (Benačić, 2015)<sup>21</sup>

Prema odredbama tih ugovora, Katoličkoj crkvi trebaju se osigurati materijalni uvjeti za pastoralno djelovanje u skladu s odredbama Drugoga vatikanskog sabora i kanonskim propisima. Stoga su „Republika Hrvatska i Sveta Stolica ...s obzirom na veliku ulogu Katoličke crkve u društvenoj, odgojnoj, kulturnoj i karitativnoj djelatnosti...odlučile pravno regulirati gospodarske aspekte odnosa između Katoličke crkve i Republike Hrvatske“. (Marasović, Klarić, Balić, 2007: 591)<sup>22</sup> Prema tom ugovoru pravne osobe Katoličke crkve „mogu slobodno primati milostinju i darove vjernika te prihvaćati druge uobičajene oblike prinosu vjernika za uzdržavanje crkvenih ustanova“. Osim toga, navode autori, Republika Hrvatska se obvezala da će:

- A. Katoličkoj crkvi vratiti imovinu koja je oduzeta u vrijeme jugoslavenske komunističke vladavine, a koju je moguće vratiti prema zakonskim odredbama;
- B. naći odgovarajuću zamjenu za dio dobara koje nije moguće vratiti; u tu svrhu Crkvi je ustupljena bivša vojarna koja će služiti za potrebe Hrvatskoga katoličkog sveučilišta;
- C. isplaćivati pravnim osobama Katoličke crkve naknadu u novcu za ostalu imovinu koja neće biti vraćena;
- D. pravnim osobama Katoličke crkve od 2000. godine, isplaćivati primjerenu novčanu naknadu u četiri godišnja obroka kao vid naknade za oduzeta dobra koja nije moguće vratiti;

<sup>21</sup> Benačić, A. *Financiranje Katoličke crkve u Hrvatskoj, Sveske za javno pravo*, 2015, br. 6. Sarajevo: Fondacija Centar za javno pravo, str. 41-48.

<sup>22</sup> Marasović, S., Klarić, M. i Balić, A. (2007). Crkveni porez kao oblik financiranja religijskih zajednica. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 44, br. 3-4, str. 573-596.

E. mjesečno iz državnog proračuna davati Katoličkoj crkvi iznos koji odgovara dvjema prosječnim bruto plaćama, pomnoženima s brojem župa koje postoje u Republici Hrvatskoj, a sve to kako bi ... „*Katolička crkva na doličan način mogla nastaviti svoje djelovanje na promicanju općeg dobra...*“.

Ugovorom je predviđeno da će radi rješavanja pitanja mirovinskog osiguranja članova klera, redovnika i redovnica, koji su navršili 65 godina života, a čije mirovinsko osiguranje nije do sada sustavno riješeno, Republika Hrvatska tijekom prvih deset godina primjene tog ugovora navedeni novčani iznos isplaćivati uvećan za 20%. Također, pravne osobe Katoličke crkve se u odnosu na porezni sustav smatraju neprofitnim ustanovama. Tako će na temelju tog ugovora državne vlasti svake godine razmatrati, odobriti i financijski potpomagati posebne programe i projekte pravnih osoba Katoličke crkve koji su korisni za opće dobro.

Prema tekstu Marka Špoljara *Koliko država zapravo godišnje isplaćuje za potrebe Katoličke crkve*, objavljenom na portalu *Jutarnjeg lista* 5. ožujka 2019.<sup>23</sup>, Katoličkoj crkvi je iz državnoga proračuna tijekom 2017. isplaćeno 299,45 milijuna kuna, a u 2018. godini 288,18 milijuna kuna. Osim toga za rad vjerskih osnovnih i srednjih škola (plaće i naknade za zaposlenike) u 2017. ukupno je isplaćeno 75,012 milijuna kuna, a u 2018. godini 82,221 milijuna kuna i to za 12 osnovnih i 18 srednjih škola čiji su osnivači vjerske zajednice ... MUP je u 2017. za dušobrižništvo Vojnom ordinarijatu doznačio 500 tisuća kuna. Jednak iznos doznačen je i u 2018. godini. U 2018. Islamskoj zajednici doznačeno je 130 tisuća kuna .... U istu svrhu Ministarstvo obrane osiguralo je 9,284 milijuna u 2017. i 10,571 milijuna kuna u 2018. godini za Vojni ordinarijat.

Špoljar ističe da je Ministarstvo kulture za programe zaštite i očuvanja kulturnih dobara u vlasništvu vjerskih zajednica iz državnog

---

<sup>23</sup> Špoljar, M. (2019). *Koliko država zapravo godišnje isplaćuje za potrebe katoličke crkve*. *Jutarnji list*, 05.03.2019. U: <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/koliko-drzava-zapravo-godisnje-isplacuje-za-potrebe-katolicke-crkve-dobili-smo-detaljne-podatke-o-financiranju-vjerskih-zajednica-novcem-iz-proracuna/8448104/>, pristupljeno 20. 19. 2019.

proračuna tijekom 2017. i 2018. izdvojilo ukupno 140,435 milijuna kuna. Od toga iznosa je za programe zaštite i očuvanja kulturnih dobara u vlasništvu Katoličke crkve u dvije godine izdvojeno 121,1 milijuna kuna, a u vlasništvu Srpske pravoslavne crkve 15,858 milijuna. Iz ranijih službenih podataka Vlade procjenjuje se, ističe Špoljar, da se na plaće vjeroučitelja godišnje potroši oko 250 milijuna kuna.

Također, Špoljar navodi da je skupljajući podatke o isplatama iz državnog proračuna u korist Katoličke crkve unazad pet godina (od 2014. do 2019) izračunao „da je samo iz Ministarstva financija na račun Crkve isplaćeno 1,653 milijardi kuna“. I kada se tome pribroje isplate s pozicija drugih ministarstava – za plaće vjeroučitelja, za dušobrižništvo, za obnovu kulturnih dobara u vlasništvu Katoličke crkve, za rad vjerskih škola i visokih učilišta... – „ispada da je država u korist Katoličke crkve u tih pet godina isplatila oko 3,6 milijardi kuna, odnosno oko 720 milijuna kuna godišnje, što najbolje pokazuje sljedeća tabela:

*Slika 1. Sredstva državnoga proračuna u ukupnom iznosu od 1,752 milijardi kuna isplaćena izravno na račune vjerskih zajednica u razdoblju od 2014. do 2018. godine*

	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.
Sredstva državnoga proračuna u milijunima kuna					
Katolička crkva	388,142	380,089	297,851	299,442	288,188
Ostale vjerske zajednice	16,980	19,975	19,975	20,614	21,198
Ukupno	405,122	400,064	317,826	320,066	309,386

*Izvor: Jutarnji list od 5.3.2019.*

Uz navedene isplate, iz Državnog proračuna financiraju se i plaće više od tri tisuće vjeroučitelja u državnim osnovnim i srednjim školama. Tako je Ministarstvo znanosti i obrazovanja od 2014. do 2018. godine isplaćivalo u tu svrhu po 250,0 milijuna kuna godišnje, što znači da je u navedenom razdoblju isplaćeno 1,25 milijardi kuna. Također, navodi Špoljar, prema posljednjim Vladinim službenim podacima iz 2014. godine za 2.577 vjeroučitelja u osnovnim školama Vlada je izdvojila 200,1 milijuna kuna, a za 585 vjeroučitelja u srednjim školama 42,4 milijuna kuna.

Prema Prijedlogu polugodišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za prvo polugodište 2019. godine Ministarstva financija Republike Hrvatske<sup>24</sup> predviđeno je da se za sve religijske i druge službe i zajednice izdvoji ukupno 569.559.543,00 kuna. Nije međutim naznačeno koliko je predviđeno za Katoličku crkvu, a koliko za druge religijske zajednice pojedinačno.

*Slika 2. Prijedlog polugodišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za prvo polugodište 2019.*

<b>Brojčana oznaka i naziv</b>	<b>Ostvarenje/ izvršenje 1.–6.2018.</b>	<b>Izvorni plan 2019.</b>	<b>Tekući plan 2019.</b>	<b>Ostvarenje/ izvršenje 1.–6.2019.</b>	<b>Indeks</b>	<b>Indeks</b>
084 Religijske i druge službe zajednice	227.576.130,98	568.559.543	569.178.742	244.096.911,06	107,26	42,89

*Izvor:* Ministarstvo financija.

Međutim, kad se pogleda izvršenje Državnoga proračuna za svaku godinu pojedinačno, počevši od 2011. pa do 2019. – dakle u razdoblju mandata Vlade Kukuriku koalicije koju su činile četiri političke stranke: SDP, HNS, IDS, HSU (od 23.12.2011. do 22.01.2016) te dviju HDZ-ovih vlada: 1) Tihomira Oreškovića (23.01.2016. – 19.10.2016) i 2) Andreja Plenkovića (19.10.2016. do danas) vidljivo je da – kada je riječ o izvršenju proračuna u pogledu izravnih plaćanja na račune pojedinačnih religijskih zajednica u RH – uopće nije bitno koja je politička opcija na vlasti. Sve su one izvršavale već ranije preuzete obveze iz međunarodnih ugovora Republike Hrvatske i Svete Stolice kao i prema ugovorima koje je Vlada RH sklopila pojedinačno s 14 vjerskih zajednica u razdoblju od 2002. do 2003. i s još dvije u razdoblju od 2008. do 2010.

<sup>24</sup> Ministarstvo financija: Prijedlog polugodišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za prvo polugodište 2019. godine. Opći dio Državnog proračuna Republike Hrvatske za prvo polugodište 2019. U: <http://www.mfin.hr/hr/drzavni-proracun-2019-godina>, pristupljeno 20. 10. 2019.

Slika 3. Izvršenje Državnoga proračuna u dijelu potpore vjerskim zajednicama u razdoblju od 2011. do 2019.

	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.
Potpora vjerskim zajednicama (sveukupno, mil. HRK)	270.800.	271.659	392.057	379.174	375.306	285.661	299.453 20.037	288.188 21.198	299.452 22.047
Međunarodni sporazum RH – Sveta Stolica (mil. HRK)	245.000	245.000	288.888	292.194	295.331	285.661	299.453	288.188	299.452

Izvor: Vlada RH.

#### 4. Kako je s potporama vjerskim zajednicama u drugim državama Europske unije?

Kada je riječ o državnim potporama vjerskim zajednicama, Hrvatska je uz Grčku, Dansku, Luxemburg, Češku i Slovačku jedna od rijetkih država Europske unije u kojoj se financiranje vjerskih zajednica odvija izravno iz državnoga proračuna.

Prema tekstu Jelene Miloš i Ane Benačić „Je li susjedu trava zelenija: Kako se financira crkva u EU?“<sup>25</sup> situacija s državnim financiranjem vjerskih zajednica u Hrvatskoj slična je onoj u drugim europskim zemljama, u kojima je moguće uočiti tri modela državnog financiranja vjerskih zajednica:

**Prvi model: crkveni porez.** Iako se crkve u **Njemačkoj** velikim dijelom financiraju putem **crkvenoga poreza**, „njemačka država i dalje iz proračuna izravno pomaže Crkvama: kroz savezne zemlje financira plaće dijela svećenstva kao kompenzaciju za oduzeta zemljišta tijekom procesa sekularizacije još iz vremena Napoleona, zatim plaća održavanje crkvenih objekata te daje Crkvi porezne olakšice“. U **Austriji** je

<sup>25</sup> Miloš, J. i Benačić, A. (2014). Je li susjedu trava zelenija: Kako se financira crkva u EU?. U: <https://lupiga.com/vijesti/kako-se-financira-crkva-u-europskoj-uniji> od 5.12.2014, pristupljeno 23.11.2019.

crkveni porez obvezan: iznosi 1,1 posto oporezivog dohotka i godišnji porez donosi Crkvi oko 400 milijuna eura. Unatoč tome, „država financira oko 80 posto svih aktivnosti Protestantske i Katoličke crkve. Javnim novcem se de facto plaćaju crkvene bolnice, zatim vjeroučitelji, učitelji u školama kojima upravlja Crkva itd“. U **Italiji** je nakon revizije 'Mussolinijevih' lateranskih sporazuma 1984. godine „započela nova era odnosa između Crkve i talijanske države: Katolička crkva prestala je biti državna Crkva, ukinuto je direktno subvencioniranje svećeničkih plaća, a vjeronauk u školama postao je izborni predmet, uveden je mandatni porez, popularno nazvan *otto per mille* (8x1000)“. „Prema tome modelu“, navode dalje Miloš i Benačić, „građani svake godine na svojim poreznim prijavama biraju hoće li tih osam promila godišnjeg poreza dati Crkvi ili žele da taj novac troši država u humanitarne svrhe; građani koji se ne izjasne, daju svojih osam promila prema omjeru onih koji su izabrali.“ U **Španjolskoj** je zadnjih desetljeća na djelu „proces postupnog odvajanja crkvenih financija od državnih“ te je novim konkordatom sa Svetom Stolicom iz 1979. „ukinuto direktno financiranje klera iz državnog proračuna i uveden je fleksibilan crkveni porez“. Naime, svaki građanin Španjolske ima pravo odabrati, „hoće li 0,7 posto svoga poreza na dohodak dati Katoličkoj crkvi ili, alternativno, državi za socijalne programe“. Također, navode Miloš i Benačić, crkveni porez, poput već spomenutih zemalja, u Europi imaju još i **Danska, Island, Finska i Švedska**.

**Drugi model: dobrovoljni prilozi vjernika.** U nekim zemljama kao npr. u **Francuskoj, Sloveniji, Litvi, Latviji i Malti** crkve se financiraju dobrovoljnim priložima vjernika, s time što, kako navode Miloš i Benačić, npr. Francuska „u manjoj mjeri, i to posrednim putem, financira Katoličku crkvu“, a što se ogleda u brizi „o obnovi sakralnih objekata sagrađenih prije 1905. jer su prema zakonu svi u njenom vlasništvu“, a subvencionira „podmirenje rashoda crkvenih škola i visokoobrazovnih učilišta, ako služe općem obrazovanju“, odnosno ako, kao i druge privatne škole, imaju ugovor s državom.

**Treći model: izravno financiranje iz državnoga proračuna.** U **Grčkoj**, u kojoj je službena religija pravoslavna, „država snosi velik dio troškova Pravoslavne crkve pa plaća za školovanje svećenstva,

financira njihove plaće, kao i plaće crkvenih službenika u vojsci, bolnicama itd.“. Slično je u **Danskoj**, u kojoj unatoč postojanju crkvenoga poreza, država dijelom financira plaće i mirovine svećenika službene Evangeličke crkve, kao i obnovu crkvenih objekata, zatim u **Luksemburgu** u kojemu „crkveni službenici primaju državne plaće“, potom u **Češkoj** u kojoj država „financira plaće, zdravstveno i mirovinsko osiguranje za svećenike, potpomaže katoličke škole, financira i obnavlja crkvenu kulturnu baštinu“, te u **Slovačkoj**, u kojoj „država financira crkvene zgrade, plaće svećenika, vjeroučitelja ili pak vojnih kapelana.“

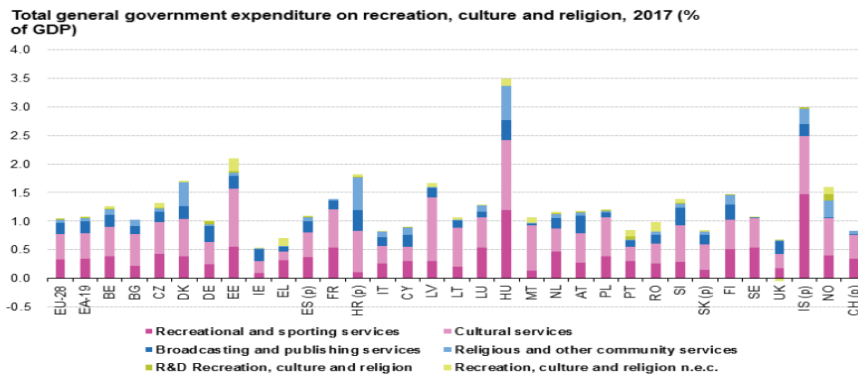
Na osnovi gornjih podataka, **Hrvatska** se zacijelo ubraja u treći model, u krug zemalja koje, kako navode Miloš i Benačić, „direktno iz proračuna izdašno potpomažu Katoličku crkvu, ne tražeći zauzvrat nikakvu financijsku transparentnost, iako joj čitava financijska konstrukcija počiva upravo na temeljima dotacija iz državnoga budžeta“.

A da su u Hrvatskoj vrlo izdašna izdvajanja za vjerske zajednice i ostale udruge civilnoga društva, vidljivo je iz podataka koje donosi Tomislav Globan u tekstu „Ako želite više plaće, zaposlenost i produktivnost – uložite u sport i rekreaciju“<sup>26</sup>. Prema njegovim navodima, Hrvatska za proračunsku kategoriju „sport, kultura i religija“ izdvaja čak 1,8 posto svojega BDP-a, „što nas svrstava na treće mjesto u Europskoj uniji“: trošimo, relativno govoreći, čak tri i pol puta više nego Irci i 63 posto više od prosjeka EU-a, što je vidljivo iz Eurostatove tabele<sup>27</sup>:

<sup>26</sup> Globan, T. (10.09.2019). Ako želite više plaće, zaposlenost i produktivnost – uložite u sport i rekreaciju. U: <https://macrohub.net.efzg.hr/analize/10-9-2019-ulaganja-u-sport>, pristupljeno 23.11.2019.

<sup>27</sup> Eurostat (2017). Total general government expenditure on recreation, culture and religion, 2017 (% of GDP). U: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Total\\_general\\_government\\_expenditure\\_on\\_recreation\\_culture\\_and\\_religion\\_2017\\_\(%25\\_of\\_GDP\).png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Total_general_government_expenditure_on_recreation_culture_and_religion_2017_(%25_of_GDP).png), pristupljeno 23.11.2019.

Slika 4. Ukupna izdvajanja vlada za sport, kulturu i religiju

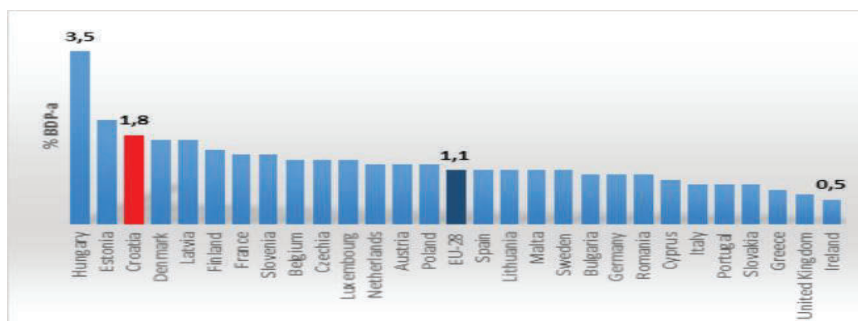


eurostat

Izvor: Eurostat.

Na osnovi gornjih Eurostatovih podataka Globan je pripremio posebne tablice koje jasnije pokazuju na kojem smo mjestu u Europskoj uniji po izdvajanju za sport, kulturu i religiju (Slika 5) te koliko se proračunskih sredstava izdvaja za svaku od tih proračunskih stavki (Slika 6).

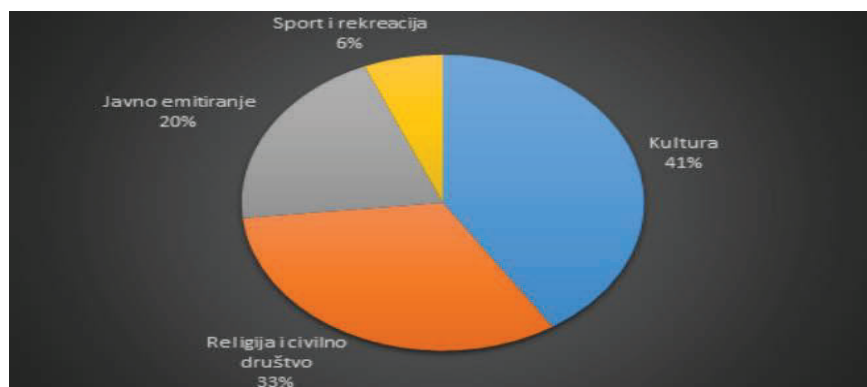
Slika 5. Proračunski izdaci opće države za sport, kulturu i religiju, 2017.



Izvor: Globan.



Slika 6. Struktura proračunskih izdataka kategorije „sport, kultura i religija“, 2017.



Izvor: Globan.

Međutim, kada se detaljnije pogleda strukturu navedenih izdvajanja, slika postaje još jasnija. Autor navodi da od ukupnih 6,6 milijardi kuna, „čak 2,6 milijarde ode na financiranje kulture (knjižnice, muzeji, kazališta,...), 2,1 milijarda na financiranje vjerskih zajednica i civilnog društva (udruge, političke stranke,...), a 1,3 milijarde na javno emitiranje (televizija, radio,...). Na sport i rekreaciju, u konačnici preostane samo 411 milijuna kuna“. Globan zaključuje da je tim izdvajanjima Hrvatska zauzela sljedeća mjesta u Europskoj uniji:

1. Kultura: 5. mjesto
2. Religije i civilno društvo: 1. mjesto
3. Javno emitiranje: 1. mjesto
4. Sport i rekreacija: 27. mjesto

## 5. Kako prepoznati čija je vlast u Hrvatskoj?

Iako odredbe međunarodnih ugovora treba izvršavati svaka vlast u RH, ipak se iz nastupa pojedinih crkvenih velikodostojnika moglo vrlo često zaključiti koja je to vlast naša, a koja nije. U tome smislu, prisjetimo se početka 2013. kada je u siječnju na tribini Grada Zagreba, na skupu protiv uvođenja spolnog odgoja u školama, pomoćni biskup zagrebački,

prof. Valentin Pozaić, usporedio Vladu Zorana Milanovića s nacistima, nazvao njezine članove komunistima i drugovima te zatražio lustraciju i pozvao narod (kršćane katolike) na svrgavanje vlasti: „Nacizam je došao na vlast putem demokratskih izbora, no onda su zlorabeći legitimitet za dobiveni mandat, zaveli diktaturu, a dalje je poznato. Treba li uopće upozoravati na sličnost s komunistima danas u Hrvatskoj? Svi mi ovdje okupljeni već smo dio odgovora i utemeljene nade za budućnost. I mi smo u povorci naših slavnih generala Ante i Mladena. Mi smo za hrvatsku državu, državu ponosa, časti i dostojanstva. Hrvatskoj je potrebna nova Oluja, Hrvatskoj je potrebna lustracija.“ (...) „Kod nas 45 posto birača izađe na izbore, a 30 posto od njih glasuje za komuniste i oni pobijede jer izborni zakon je takav da im odu glasovi beznačajnih stranaka. I onda mnogi govore, ja njih nisam birao. A tko ih je birao? Prepuštanje odgovornosti drugima je zločin, a to se u Hrvatskoj događa na izborima i tako se formira Vlada. Što se može učiniti? Primjer neka bude ono što su napravili branitelji prije presude Gotovini i Markaču, okupili su se i nisu posustajali. Kad se narod organizira, onda im pristupaju kardinal i biskupi. Vrijeme je samosvijesti svakog čovjeka, svakog Hrvata i njegove odgovornosti za budućnost lijepe naše domovine.“<sup>28</sup>

A kada je riječ o ne tako davno uspostavljenom, a već tradicionalnom klijentelističkom odnosu Crkve i Države, neka također posluže sljedeći primjeri:

Riječ je npr. o *Poruci hrvatskih biskupa za parlamentarne izbore 2015.* pod naslovom *Birajte valjane, pouzdane i nesebične ljude!*<sup>29</sup> Na tu poruku posebno sam se osvrnuo u tekstu *Katolička crkva na izborima: Šta je meni ovo trebalo?*, objavljenom na portalu [www.lupiga.com](http://www.lupiga.com)

<sup>28</sup> Ciglenečki, D. i Frlan Gašparović, I. (22.12.2014). Pozaić: Hrvatski narod se mora organizirati i u novoj Oluji svrgnuti komuniste s vlasti. U: <http://www.novolist.hr/Vijesti/Hrvatska/Pozaiac-Hrvatski-narod-se-mora-organizirati-i-u-novoj-Oluji-svrgnuti-komuniste-s-vlasti>, pristupljeno 12.02.2019.

<sup>29</sup> HBK, Poruka hrvatskih biskupa za parlamentarne izbore 2015.: *Birajte valjane, pouzdane i nesebične ljude!* (19. listopada 2015). U: [http://dubrovacka-biskupija.hr/portal/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=3581:poruka-hrvatskih-biskupa-za-parlamentarne-izbore-2015-birajte-valjane-pouzdanee-i-nesebi%C4%8Dne-ljude&Itemid=750](http://dubrovacka-biskupija.hr/portal/index.php?option=com_k2&view=item&id=3581:poruka-hrvatskih-biskupa-za-parlamentarne-izbore-2015-birajte-valjane-pouzdanee-i-nesebi%C4%8Dne-ljude&Itemid=750), pristupljeno 13.02.2019.

6. studenoga 2015.<sup>30</sup> i kojim se većim dijelom ovdje koristim. Naime, slanje 'pastirskih poruka' uoči izbora bila je već tradicionalna navada hrvatskoga katoličkoga klera. Uoči svih dosadašnjih parlamentarnih i predsjedničkih izbora biskupi su državljanima Republike Hrvatske – ma gdje oni bili – slali poruke iz kojih je bilo lako razaznati koju bi političku opciju njihovi vjernici trebali izabrati na predstojećim izborima. Kao što je već poznato, uoči izbora za Hrvatski sabor, u nedjelju 8. studenoga 2015, takvu poruku najprije je poslala HBK – Hrvatska biskupska konferencija (19.10.2015: *Birajte valjane, pouzdane i nesebične ljude!*), potom je to učinio *Glas Koncila* iz (naliv)pera svojega glavnog urednika (25.10.2015: *Upropašteni mandat*), a nakon njega – smatrajući sve to nedovoljnim – svoju predizbornu poruku poslao je osobno i kardinal Josip Bozanić (27.10.2015), naznačujući u poruci da je „na ovim izborima potrebno birati one ljude i političke programe koji će sutra moći iznjedrati snažnu, dugoročnu, solidarnu, ali uvijek državotvornu viziju rješenja pitanja otvorenih migracijom“, pri čemu bi, smatra kardinal, bilo prije svega potrebno „izvršiti prekid slabljenja hrvatskoga državnoga sustava i državnih institucija“.

Nije trebalo puno ni dugo čekati, u stopu su ih, navodi se dalje u tekstu *Katolička crkva na izborima* (www.lupiga.com), počeli pratiti seoski župnici sa svojim pisanim porukama župljanima. Zapravo svi ti klerikalni pokušaji jasno pokazuju da neki hrvatski biskupi i neki svećenici svoje vjernike ne smatraju dovoljno politički zreli da znaju kojega bi pojedinca i koju političku opciju bilo mudro izabrati pa im se oni ukazuju kao patroni, kao skrbnici, koji će im, onako pastirski ša(p)nuti ime stranke i osobe kojima bi trebalo dati svoj glas.

Na osnovi sadržaja iz sedam točaka koje je prema navedenom tekstu (www.lupiga.com) dala Hrvatska biskupska konferencija vidljivo je da biskupi vjernicima preporučuju da biraju pouzdane i nesebične (a ZNA SE u kojoj se partiji takvi 'altruisti' nalaze), kako nas tijekom njihova novog obnašanja dužnosti ne bi iznova zahvatila ravnodušnost i napalo malodušje. A katolicima se to neće dogoditi jer će se oni – svejedno

<sup>30</sup> Markešić, I. Katolička crkva na izborima: Šta je meni ovo trebalo?. *Lupiga* (6.11.2015). URL: <https://www.lupiga.com/vijesti/katolicka-crkva-na-izborima-sta-je-meni-ovo-trebalo>, pristupljeno 14.09.2019.

kakvim (pred)bračnim životima živjeli – zauzimati za pravi kršćanski brak i njegove vrijednosti, za očuvanje dostojanstva i časti cijele Nacije (jer nitko od njihovih zbog krađe i otimačine nije u zatvoru) i svakoga pojedinca ponaosob, ali i koji će govoriti istinu o Domovinskoj ratu (sve dok ta istina bude na korist onima koji upravljaju emocijama najranjivijih skupina u društvu). Posljednja preporuka članova HBK glasi da svećenici trebaju čuvati crkvene prostore „od bilo kakve predizborne aktivnosti“.

Nažalost, nisu se sva slova ove poruke ni osušila, a već je krenuo val pisanih preporuka iz crkvenih prostorija *na koju stranu „baciti mriže“*. Međutim, iz komentara *Upropašteni mandat* glavnog urednika tjednika *Glas Koncila* koji se pojavljuje tjedan dana nakon izjave HBK (točnije, 25.10.2015. godine), prepoznajemo opet onu „pravu istinu“ o tome koga zasigurno najveći broj katoličkih svećenika, a time – nadaju se – i hrvatskih katolika, neće podržati na nadolazećim izborima. A ti 'upropastitelji mandata' zacijelo su lijevo orijentirane stranke na čelu sa SDP-om – na čelu sa socijaldemokratima i njihovim koalicijskim partnerima. I, naravno, njih ne treba birati.

U tu svrhu, u spomenutom komentaru *Glasa Koncila* sasvim je jasno obrazloženo da je Vlada Kukuriku koalicije „zaustavila demokratski proces i pokušala vratiti kontinuitet s komunističkim razdobljem, potencirala moć i svojevrsno ideološko nasilje manjine nad većinom, otežala stvarni izlazak iz gospodarske krize, iz teškoća nezaposlenosti, siromaštva, izumiranja i iseljavanja mladih, dodatno financijski zadužila svakoga hrvatskoga stanovnika“. Teško da se od ove i ovakve ocjene o jednoj vladi koju su – da ne bude zabune izabrali najvećim dijelom hrvatski katolici – moglo dati težu i goru ocjenu. Gotovo pa neprijateljska vlada! A to sasvim jasno znači poruku za one koji su te nedjelje trebali izići na birališta: katolici, ako ste prošli put grdno pogriješili pa izabrali Kukuriku koaliciju, imate sada priliku ispraviti tu veliku i gotovo pa neoprostivu pogrešku. Učinite sljedeće: ne birajte nikoga iz spektra lijevih stranaka, posebno ne one uključene u koaliciju sa SDP-om, svejedno koliko u njima bilo katolika. Pa čak ni one koji bi s njima nakon izbora mogli koalirati pa makar se zvali i MOST.

Tim svojim činom neki katolički crkveni prvaci još su jednom – i to posve otvoreno – demonstrirali dodijeljenu im, ali ničim zasluženu

društvenu moć odlučivanja o tome što je za hrvatske građane i hrvatsko društvo i državu dobro, a što loše. Uz to, oni su time i nehotice pokazali da Katolička crkva u Hrvatskoj – barem što se spomenutih uglednika tiče – nije Crkva svih hrvatskih katolika u RH i izvan nje, nego je to (barem je oni tako predstavljaju) jedna uistinu sitnošćardžijska grupacija kojoj nije dosta što može vladati ljudskim dušama, nego bi željela pomoću svojih političkih zastupnika vladati i tuđim džepovima. I to unatoč činjenici da je Katolička crkva u RH, jednako kao i s vlastima HDZ-a, 'prosperirala' i s vlastima SDP-a, koji joj u prošleme mandatu ni jednoga trenutka nije namjeravao uskratiti bilo što od onoga što je određeno ugovorima između Svete Stolice i Republike Hrvatske.

Upravo je tim pojedincima u Crkvi jako važno sačuvati ugovorima stečene privilegije, među kojima su ne samo redovita nego i pozamašna primanja iz Državnoga proračuna, ali i zadržavanje vjeronauka u pred-, osnovno- i srednjoškolskim ustanovama, čime se rješavaju financiranja mnogih crkvenih ljudi i njihovoga mirovinskog osiguranja.

Međutim, najvećem broju klerika u Crkvi je bilo jako važno da na tim izborima SDP izgubi, a HDZ pobijedi. A sve, tobože, zbog povijesnoga komunističkog naslijeđa kojega kao baštini SDP, zaboravljajući pritom da je broj bivših članova Saveza komunista bio i ostao puno veći u HDZ-u negoli u SDP-u, i da je prvo vodstvo HDZ-a na čelu s predsjednikom Franjom Tuđmanom bilo gotovo sa 100 posto komunističkim i nešto manje s udbaškim naslijeđem.

No, kako znamo, hrvatsko biračko tijelo je politički i stranački heterogeno. Svi dosadašnji izbori su pokazivali i pokazali, a zacijelo će pokazati i sljedeći, da se hrvatski katolici u tuzemstvu i inozemstvu (a prema popisu iz 2011. godine ima ih više od 87 posto od ukupnoga broja stanovnika u RH) ne povode za izjavama svojih biskupa, a kamoli prema preporukama *Glasa Koncila*. Stoga i ne čudi dojam da mnogi u Katoličkoj crkvi u Republici Hrvatskoj „pušu na hladno“ i troše toliko (ne)potrebne energije u „borbi protiv vjetrenjača“ – protiv „bauka komunizma“ – koji eto kao da ponovno kruži nad Hrvatskom. U tu svrhu stvara se jedan lijep i skladan jednorupni (jednobudžni → budža = rupa, rupica) puhački talambasni orkestar koji će svoj neprocjenjivi doprinos dati kod ispraćaja 'komunističke' vlasti na 'smetlište

povijesti'. Barem se takvome ishodu nadaju mnogi crkveni katolici.

Međutim, kako se to zna u životu dogoditi, ponovilo se i kod nas nakon spomenutih izbora. Stvari nisu krenule putem kako su se nadali crkveni oci pa je sredinom lipnja 2016. glavni urednik *Glasa Koncila* Ivan Miklenić u svojem komentaru prozvao HDZ za krizu vlasti, predsjednika Tomislava Karamarka da radi za vlastite interese, da je osobne interese stavio ispred državnih, da je destabilizirao Vladu koju je sam postavio, da ruši Stranku i teško šteti Hrvatskoj te da mora priznati moralnu odgovornost, a HDZ to ne prepoznaje.<sup>31</sup>

A da ne bude zabune u postojanje klijentelističkih odnosa između HBK i HDZ-a bjelodano pokazuje sljedeći primjer: da ne bi ispalo da su biskupi pogriješili dajući preporuku koga će hrvatski katolici birati i izabrati na izborima – a izabrali su HDZ – u njihovo ime, u ime HBK, snishodljivu ispriku HDZ-u poslao je glavni tajnik HBK Enco Rodinis, ističući da Miklenićevi stavovi nisu i službeni stavovi Katoličke crkve u Hrvatskoj. A učinio je to tek nakon što je glavni tajnik HDZ-a Domagoj Milošević uputio predsjedniku HBK Želimiru Puljiću pismo s molbom da mu odgovori jesu li stavovi glavnog urednika *Glasa Koncila* Ivana Miklenića o HDZ-u i predsjedniku stranke Tomislavu Karamarku ujedno i službeni stavovi Crkve.

## 6. Zaključak

I previše je dokaza o klijentelističkom odnosu crkvenih i svjetovnih vlasti u Republici Hrvatskoj, svejedno koja je opcija – desna ili lijeva – na vlasti. Jer u društvu u kojemu katolici čine golemu većinu teško je očekivati da će prigodom po društvenu (i vjersku) zajednicu životno važnih izbornih procesa Crkva i njezini službenici ostati „po strani“ i ne htjeti svoje vjernike potaknuti da glasaju za političku opciju čija su stajališta – barem deklarativno – u suglasju s crkvenim katoličkim stajalištima. Posebno kada je riječ o obitelji, razvodu, pobačaju, eutanaziji i dr.

---

<sup>31</sup> Media Servis, M. L. Biskupi se ulizuju Karamarku i HDZ-u: „Kritike iz Glasa Koncila nisu službeni stav Crkve“, (14.06.2016). U: <https://www.index.hr/vijesti/clanak/biskupi-se-ulizuju-karamarku-i-hdzu-kritike-iz-glasa-koncila-nisu-službeni-stav-crkve/899569.aspx>, pristupljeno 13.02.2019.

Naravno, uz poticanje za „dragovoljni izbor“ na izborima, crkveni ljudi očekuju i redovito dobivaju i određene 'protuusluge' u različitim područjima društvenog, političkog i crkvenog života, što ovdje navedeni primjeri religijsko-političko/stranačkog klijentelizma to bjelodano potvrđuju. S druge strane, svi ti primjeri, kao i nebrojeni drugi, sasvim jasno govore o društvu u kojemu živimo.

## Literatura

- Andrijanić, G. (22.12.2014). Papa imenovao 15 'bolesti' Rimske kurije – među njima su materijalizam, ogovaranje, taština.... U: <https://www.bitno.net/vijesti/vatikan/papa-imenovao-15-bolesti-rimske-kurije-medu-njima-su-materijalizam-ogovaranje-tastina/>, pristupljeno 12.02.2019.
- Barković, N. (10.11.2010). Don Ivan Grubišić: „Ako bi itko trebao šutjeti o korupciji, to je Crkva“. U: <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/ako-bi-itko-trebao-sutjeti-o-korupciji-to-je-crkva-20101110>, pristupljeno 24.11.2019.
- Benačić, A. (2015). *Financiranje Katoličke crkve u Hrvatskoj*. U: *Sveske za javno pravo*, br. 6. Sarajevo: Fondacija Centar za javno pravo, str. 41-48.
- Biblija* (1968). Zagreb: Stvarnost.
- Ciglenečki, D. i Frlan Gašparović, I (09.01.2013). Pozaić: Hrvatski narod se mora organizirati i u novoj Oluji svrgnuti komuniste s vlasti. U: <http://www.novilist.hr/Vijesti/Hrvatska/Pozaic-Hrvatski-narod-se-mora-organizirati-i-u-novoj-Oluji-svrgnuti-komuniste-s-vlasti>, pristupljeno 12.2.2019.
- Eurostat (2017). Total general government expenditure on recreation, culture and religion (% of GDP). U: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Total\\_general\\_government\\_expenditure\\_on\\_recreation,\\_culture\\_and\\_religion,\\_2017\\_\(%25\\_of\\_GDP\).png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Total_general_government_expenditure_on_recreation,_culture_and_religion,_2017_(%25_of_GDP).png), pristupljeno 23.11.2019.
- Gaudium et spes*. Pastoralna konstitucija o Crkvi u suvremenom svijetu 2. Vatikan-skog sabora (2000). Zagreb: Kršćanska sadašnjost (Dokumenti 50).
- Globan, T. (10.09.2019). Ako želite više plaće, zaposlenost i produktivnost – uložite u sport i rekreaciju. U: <https://macrohub.net.efzg.hr/analize/10-9-2019-ulaganja-u-sport>, pristupljeno 23.11.2019.
- HBK (19. 10. 2015). Poruka hrvatskih biskupa za parlamentarne izbore 2015.: Birajte valjane, pouzdane i nesebične ljude! U: [http://dubrovacka-biskupija.hr/portal/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=3581:poruka-hrvatskih-biskupa-za-parlamentarne-izbore-2015-birajte-valjane-pouzdate-i-nesebi%C4%8D-ne-ljude&Itemid=750](http://dubrovacka-biskupija.hr/portal/index.php?option=com_k2&view=item&id=3581:poruka-hrvatskih-biskupa-za-parlamentarne-izbore-2015-birajte-valjane-pouzdate-i-nesebi%C4%8D-ne-ljude&Itemid=750), pristupljeno 13.02.2019.
- HINA (*Net.hr*, 09.02.2017). „Ne perite ruke“– papa progovorio o pedofiliji i korupciji u crkvi: „Taj grijeh nas sve posramljuje“. U: <https://net.hr/danas/svijet/papa-progovorio-o-pedofiliji-i-korupciji-u-crkvi-taj-grijeh-nas-sve-posramljuje/>, pristupljeno 23.11.2019.

- IKA (08.11.2010). Izjava komisije „Iustitia et pax“ Hrvatske biskupske konferencije – Mito, korupcija i klima u društvu. U: <https://ika.hkm.hr/iustitia-et-pax/mito-korupcija-i-klima-u-drustvu-8-studenoga-2010/>, pristupljeno 24.11.2019.
- Indulgencija. U: <http://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=27351>, pristupljeno 13.02.2019.
- Jukić, J. (1996). Političke religije i pamćenje zla. *Društvena istraživanja*, 3-4 (23-24), 765-787.
- Kregar, J. (10.08.2017). Crkva je shvatila zlo korupcije, ali slabo se bori. U: <https://www.autograf.hr/crkva-je-shvatila-zlo-korupcije-ali-slabo-se-bori/>, pristupljeno 24.11.2019.
- M. S. /Der Spiegel (10.10.2013). Kraj papinske banke? Vatikanska porezna močvara pred isušivanjem. *tportal.hr*. U: <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/vatikanska-porezna-mocvara-pred-isusivanjem-20131010/print>, pristupljeno 23.11.2019.
- Marasović, S., Klarić, M. i Balić, A. (2007). Crkveni porez kao oblik financiranja religijskih zajednica. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, god. 44, 3-4, str. 573-596..
- Markešić, I. (6.11.2015). Katolička crkva na izborima: Šta je meni ovo trebalo? *Lupiga*. URL: <https://www.lupiga.com/vijesti/katolicka-crkva-na-izborima-sta-je-meni-ovo-trebalo>, pristupljeno 14.09.2019.
- Media Servis, M. L. (14.06.2016). Biskupi se ulizuju Karamarku i HDZ-u: „Kritike iz Glasa Koncila nisu službeni stav Crkve“. U: <https://www.index.hr/vijesti/clanak/biskupi-se-ulizuju-karamarku-i-hdzu-kritike-iz-glasa-koncila-nisu-sluzbeni-stav-crkve/899569.aspx>, pristupljeno 13.02.2019.
- Miloš, J. i Benačić, A. (2014). Je li susjedu trava zelenija: Kako se financira crkva u EU?. U: <https://lupiga.com/vijesti/kako-se-financira-crkva-u-europskoj-uniji-od-5.12.2014>, pristupljeno 23.11.2019.
- Ministarstvo financija: Prijedlog polugodišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za prvo polugodište 2019. godine. Opći dio Državnog proračuna Republike Hrvatske za prvo polugodište 2019. U: <http://www.mfin.hr/hr/drzavni-proracun-2019-godina>, pristupljeno 20.10.2019.
- Papa Franjo – Bergoglio. J. M. (2013). *Korupcija – Zlo našega vremena*. Split: Verbum.
- Papa Franjo (News: Fakten, Leben, Menschen, Neuwahlen; ponedjeljak, 22.04.2013). Keine „Karrieristen“ in Kirche, „Diebe“ und „Banditen“ bedrohen das Christentum – Religion ist kein Geschäft. U: <https://www.news.at/a/papst-franziskus-keine-karrieristen-kirche>, pristupljeno 12.09.2019.
- Ponoš, T. (20.06.2018). Nova pomodna imenica – klijentelizam. *Novi list*. U: <http://novilist.hr/Komentari/Blogovi/Meduzemlje-Tihomira-Ponosa/Nova-pomodna-imenica-klijentelizam>, pristupljeno 13.02.2019.
- Radio Vatikan / Bitno.net (22.12.2015). Nakon prošlogodišnjeg kataloga bolesti, Papa članovima Kurije ponudio 24 „antibiotika“ U: <https://www.bitno.net/vijesti/vatikan/nakon-proslogodisnjeg-kataloga-bolesti-papa-clanovima-kurije-ponudio-24-antibiotika/>, pristupljeno 12.02.2019.



Scalfari, Eugenio. Papa Francesco a Scalfari: <br />così cambierò la Chiesa<br />'Giovani senza lavoro, uno dei mali del mondo. U: [http://www.repubblica.it/cultura/2013/10/01/news/papa\\_francesco\\_a\\_scalfari\\_cos\\_cambier\\_la\\_chiesa-67630792/](http://www.repubblica.it/cultura/2013/10/01/news/papa_francesco_a_scalfari_cos_cambier_la_chiesa-67630792/), pristupljeno 12.02.2019.

Šota, S. (2018). Pastoralno-katehetska dimenzija biskupske službe u dokumentima pape Franje. *Diacovensia*: teološki prilozi, god. 26, br. 1. U: [https://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id\\_clanak\\_jezik=289894](https://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=289894), pristupljeno 12.02.2019.

Špoljar, M. (2019). Koliko država zapravo godišnje isplaćuje za potrebe katoličke crkve. *Jutarnji list*, 05.03.2019. U: <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/koliko-drzava-zapravo-godisnje-isplacuje-za-potrebe-katolicke-crkve-dobili-smo-detaljne-podatke-o-financiranju-vjerskih-zajednica-novcem-iz-procacuna/8448104/>, pristupljeno 20.10.2019.

*Ugovori između Svete Stolice i Republike Hrvatske nekima jako smetaju.* (2001). Zagreb: Glas Koncila / Hrvatska biskupska konferencija. U: <https://www.vje-raidjela.com/tag/vatikanski-ugovori/>, pristupljeno 24.11.2019.



## **SISTEMSKA PATOLOGIJA KLIJENTELIZMA**

Nepotizam i klijentelizam su riječi kojima se često opisuje naše društvo. Prema sadržaju i uzrocima možemo ih razlikovati i tipizirati ili pak te dvije riječi smatrati sinonimima, različitim licima iste pojave. Nepobitno je međutim da se radi o sistemskim deformacijama. Klijentelizam i nepotizam nisu parafenomeni društva koji se mogu razumjeti iz pojedinih slučajeva ili pojedinih situacija. Oni su konstitutivni fenomeni sistema, ne izolirani slučajevi. Nepotizam nije objašnjiv kao fenomen obiteljskih odnosa, klijentelizam nije samo mrska pojava podilaženja moćnima te traženja zaštite i pokroviteljstva. Ne svode se na manu karaktera i osobni grijeh. Oni su posljedice određenog sustava u kojima su se aberacije ekonomije, politike i kulture ispreplele u sistem kojeg je pogrešno zvati kapitalizmom, krivo opisati kao demokraciju, u kojem je vladavina prava samo kulisa, u kojem se patriotizam i kampanilizam<sup>1</sup> čine dominantnim u kulturi, a predatorska pohlepa vidi kao karakteristika ličnosti.

### **1. Nepotizam: pojam**

Kvalitete dužnosnika i političke klase te najviših upravnih službenika bile bi sposobnost, inteligencija, predanost radu, marljivost i

---

<sup>1</sup> Kampanilizam (prema tal. *campanile*: zvonik): uskogrudna, pretjerana privrženost zavijaču koja slabi, zatire ili onemogućuje razumijevanje i zanimanje za šira nacionalna, internacionalna, kulturna i sl. pitanja; lokalni patriotizam: uskogrudno zastupanje interesa samo jedne sredine u kontekstu koji je za to neprikladan. *Kampanilist*: čovjek uskih obzora. <http://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=30120>

obrazovanost<sup>2</sup>. Kako međutim pronaći i odabrati takve ljude? To je moguće samo ako se stupanje u službu, postavljanje na funkciju i napredovanje uvjetuju objektivnim kriterijem sposobnosti (*merit system*<sup>3</sup>). Međutim često se ne biraju sposobni, nego podobni. Najgrublji oblik te deformacije je nepotizam.

Izraz referira na papinsku praksu posebnog pogodovanja nećacima ili drugim srodnicima (tal. *nepotismo*, od *nepote*: nećak). Nepotizam je poseban oblik sukoba interesa, miješanja i isprepletanja privatnog i javnog interesa, te se odnosi na situaciju u kojoj nositelj javne dužnosti koristi svoju moć; vrlo često zapošljava člana svoje obitelji (ili zapravo porodice, jer je porodica zajednica srodničke krvne veze).

Nepotizam je univerzalna potencijalna deformacija u organizaciji, sukob načela solidarizma (rod, porijeklo, politika) te načela efikasnosti i sposobnosti koji prevladava u modernom društvu.

U pojavnim oblicima nepotizam znači:

- zagovaranje ili utjecanje na odluku da se zaposli, imenuje, izabere, promovira i napreduje, nagradi ili plati, ili pak da izbjegne kaznu netko tko je član obitelji ili je porodično ili porijeklom vezan za nekoga tko obavlja nadređenu dužnost i može za to koristiti moć i utjecaj;
- odlučivanje o dodjeli posla ili ugovora, plaćanja i povlastica za „povezane osobe“ (bračni drug, preci, potomci);
- te nadgledanje, ocjenjivanje rada ili drugi oblik odlučivanja o interesima (u vezi s poslom) „povezanih osoba“.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> *Načela lorda Nolana* (The Seven Principles of Public Life, *Nolan principles*) su sljedeća: nesebičnost (*selflessness*— *trebaju djelovati isključivo u skladu s javnim interesom; ne smiju djelovati tako da ostvare financijski ili drugi dobitak za sebe, obitelj ili prijatelje*), ispravnost (*integrity*), objektivnost (*objectivity*), odgovornost (*accountability*), otvorenost (*openness*), poštenje (*honesty*), vođenje i osobni primjer (*leadership*). <https://www.gov.uk/government/publications/the-7-principles-of-public-life>

<sup>3</sup> Šire u: Kregar, J. (2014). *Sociologija javne uprave*. Zagreb: Pravni fakultet, 141-159; Kregar, J. (1991). Izbor upravne elite. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 41(6): 517-540;

<sup>4</sup> Pope, J. (2000). *Confronting Corruption: The Elements Of A National Integrity System*. Berlin: Transparency International, str. 197.

## 2. Univerzalnost nepotizma

Nepotizam je u nekim situacijama štetan, u drugima neizbježan. Pojednostavljeno, nepotizam kao disfunkcionalna pojava prepoznaje se tek u modernom društvu.

U predmodernim državama prednost u izboru suradnika davala se na temelju osobne lojalnosti. Vladar je birao one na koje se mogao osloniti jer su mu bili podložni zbog roda, porijekla, zavičajne ili kulturne sličnosti. Nepotizam se nije smatrao ničim lošim<sup>5</sup>. Štoviše, zašto bi to bio problem ako se i država smatrala tek proširenom porodicom. Znanje i iskustvo, sposobnosti i školovanje nisu trebale za obavljanje posla. Nepotizam se shvaćao neizbježnim sastojkom moći, čak i u najprogresivnijim zemljama, sve do sredine 19. stoljeća. U Velikoj Britaniji postojao je službeni sustav protekcije za članove uglednih obitelji. Do 1854. sva su postavljenja bila u nekoj vezi s tzv. patronažom. Katkad je patronažu obavljao ministar, katkad lokalni član parlamenta, a katkad upravni šefovi. Tek od 1870. započinje sustav javnih natječaja, no još su uvijek značajnu prednost imali dovoljno imućni da studiraju na Oxfordu ili Cambridgeu.<sup>6</sup> Marljivost, odlučnost i poštenje, smatralo se, rezultat su elitnog odgoja. Trebalo je cijelo stoljeće usavršavanja sustava ispita da oni postanu glavna i objektivna metoda izbora. U Francuskoj su se sve do revolucije položaji otvoreno kupovali, a javna služba se smatrala unosnom investicijom. Imenovanje nižih službenika bila je posljedica preporuka i veza, ili protežiranja političkih pristalica. S vremenom je taj sustav nestajao jer se počela cijeniti posebna upravna izobrazba te shvaćanje da upravnu elitu trebaju činiti najbolji, bez obzira na porijeklo. U Sjedinjenim Američkim Državama početkom 19.

<sup>5</sup> Treba razumjeti da u dobrovoljnim i malim udrugama, koje su više zajednice nego organizacije, svi rade sve, a obiteljski i slični odnosi nisu važni. Štoviše, u obiteljskim malim tvrtkama nepotizam je sistem, poželjan sistem. U obrtu i poljoprivredi smatra se korisnim postojanje obiteljske tradicije. U pravilu nema naknada i nagrada. Ne treba formalizirati i birokratizirati preko mjere, važno je da se zajedno i dobro radi.

<sup>6</sup> Vidi šire J. Kregar (2014). *Sociologija javne uprave*, str. 143-46; J. Kregar (1991). Izbor upravne elite *Zbornik PFZ*, 41, 6; J. Kregar (2008). Depolitizacija javne uprave, u E. Pusić (ur.). *Hrvatska država i uprava, stanje i perspektive*, op. cit.

stoljeća vladao je *spoils system*: država je plijen izbornog pobjednika<sup>7</sup>; to jest, na položaje se dolazilo političkom i stranačkom protekcijom. Pokušalo se (u vrijeme T. Jeffersona i kasnije), po uzoru na Englesku, provesti brojne reforme, premda reformisti nisu ni pokušali potpuno ukinuti sustav patronaže i političke selekcije već ga samo izbaciti iz najvažnijih službi (vojska, policija) i ograničiti na uistinu najvažnije položaje. I tu je trebalo cijelo stoljeće da se kaos volontarističke smjene cijele uprave zamijeni mirnim prijenosom vlasti i stabilnim položajem profesionalaca.

Drukčije je međutim kada se radi o organizacijama koje raspolažu razmjerno velikim sredstvima, imaju zaposlenike i prihode, ponekad i javne ovlasti. Tu vrijedi isti princip kao i u javnoj vlasti: nepotizam je zabranjen<sup>8</sup>. Na svaku sumnju treba paziti, otkloniti je baš time da se izbjegava stvaranje obiteljske atmosfere, klika, dojma nepotizma, jer ne radi se o malim zajednicama dobrovoljno povezanih istomišljenika, već o organizaciji. Ne samo da je u tim situacijama nepotizam podloga zloupotrebama, ne samo da priječi odgovornost i smanjuje vjerodostojnost; organizacija se ne bavi svojim poslom i zadatkom, već unutrašnjim odnosima i koristi. Za sprečavanje takve situacije ne treba zakon, već jasan odgovor na pitanje: je takvo nešto – plaćati rad svojoj rodbini – dobro? Je li korisno? Je li odobreno? Je li javno poznato? Bilo koji negativan odgovor na takva pitanja znači da se radi o lošoj praksi, a o odgovornosti neka odluče sami članovi.

Potreba za profesionalnom, stabilnom i kompetentnom upravom dovela je do pune afirmacije *merit* principa, no time nije posve otklonjena pojava nepotizma. Nepotizam stvara sukob lojalnosti u organi-

---

<sup>7</sup> *To the victor belong the spoils* – pobjedniku pripada plijen.

<sup>8</sup> „I dok društva osuđuju nepotizam, on djeluje bolje nego ikada“, kaže Adam Kuper, profesor socijalne antropologije na sveučilištu Brunei, koji je proveo istraživanje tvrtki koje vode obitelji. U jednoj stvari, kaže, srodnici razvijaju jaču predanost jedan drugomu jer vjerojatno imaju korist od uspjeha tvrtke. Čak i zaposlenici koji nisu dio obitelji, tvrdi, imaju korist od toga da se tvrtka vodi kao obitelj i da je tako učinkovita. Pored toga, okupljanje kapitala iz obiteljskih fondova je jednostavnije i postiže se pod boljim uvjetima nego kod banaka. Rad s članovima obitelji pogodan je za kompetitivno poslovno ozračje. <https://www.theguardian.com/money/2000/jul/31/officehours4>. Za primjer, kod nas su pojedina naša poduzetništva dominantno obiteljski posao, za koji se kapital lakše stječe obiteljskim vezama (slastičarnice, mali restorani, pekare i dr.).

zaciji, osobito kada su srodnici nadređeni i podređeni: drugi članovi organizacije teško se privikavaju na takvu situaciju te se više ili manje otvoreno tome protive.

U složenim odnosima života, pravilo zabrane nepotizma se često krši. Evo kako to objašnjava C. J. K. Tanda, profesor Sveučilišta u Kartumu (Sudan)<sup>9</sup>:

„Postoji mnogo opravdanja za nepotizam. Svaki čovjek koji se uspne do važnog mjesta u politici biti će brzo okružen rođacima i prijateljima koji će u povjerenju od njega tražiti pokroviteljstvo (*patronage*), u skladu s tradicijom koja traje stoljećima. Ako posla i nema, mjesto će biti stvoreno. Političari će možda i prihvatiti ustavnu ideju jednakosti, ali će teško svojim srodnicima objasniti da takve intervencije mogu ugroziti njegovu političku karijeru i da ga nešto takvo može koštati dužnosti. Prema navedenom, posao ministra ili druge značajne osobe može postati težak kada se nosi s teretom povećanih zahtjeva te se nađu razapeti u mrežama porodičnih obveza. Naravno, vlade u cijelom svijetu, pa i Africi, s vremenom su evoluirale i danas se globalno nepotizam smatra pogrešnim.“

### 3. Rezidualni fenomeni nepotizma u razvijenim društvima

No nepotizam nije prokletstvo samo nerazvijenih demokracija. Istina, u stabilnim i naprednim demokracijama takve pojave izazivaju skandaliziranje javnosti, no ponekad efekt izostaje.

Elementi nepotizma postoje i u zrelim demokracijama<sup>10</sup> (Kennedy, Bush, Trudeau, Le Pen, grčke obitelji koje se izmjenjuju na vlasti). Donald Trump bezobzirno postavlja potomke na važna mjesta. Radi se o ponešto iznimnim događajima i društvenom kontekstu. Pitanje je treba li pojam nepotizma u tim zemljama smatrati nevažnom aberacijom? Radilo se o pravim dinastijama koje kao klanovi upravljaju najvažnijim institucijama. Nasljeđuju se i veze, medijski utjecaj i reputacija,

---

<sup>9</sup> Pope, J. (2000). *Confronting Corruption: The Elements of a National Integrity System*. Berlin: Transparency International, str. 198.

<sup>10</sup> CNBC (2013). Hiring the well-connected isn't always a scandal. Dostupno na: <https://www.cnbc.com/id/100975150>

suradnici, donatori i podupiratelji. Zato to smatram lošim. Treba ipak priznati da su razlike između, inače dominantno demokratskih država, velike jer se poslovna elita i stare aristokracije povezuju i obnavljaju na različite načine. Npr. isprepletanjem političkog utjecaja, kapitala, neformalnim vezama koje stvara školovanje na skupim fakultetima i dr. Prije svega zašto bi slobodni birači dali glas takvima? Vjerojatno zato što praksu nepotizma pripisuju obiteljskom poduzetništvu (gdje to nije nedostatak) pa nisu prepoznali realnu društvenu opasnost. Konkurencija je bespoštedna a mediji okrutni u javnoj kritici. Kandidati se pokazuju sa svojim partnericama u kampanji, imaju u njih povjerenje i pretpostavljaju lojalnost, pa onda Bill Clinton npr. prepusti Hillary osjetljive i riskantne zadatke. Dojam je da oni nose rizik političke kompeticije, pa onda i zaslužuju položaj. U takvim okolnostima nepotizam i dinastijski principi na vrhu politike se ignoriraju i trpe. Svejedno, meni se to čini pogrešnim, mada prezirem dužnosnike koji se srame svojih žena ili muževa i koriste ih kao estetsku dekoraciju i potvrdu moći.

Ili drugi primjeri: Georg Schmid bio je predsjednik parlamentarne grupe CSU u bavarskom parlamentu. U travnju 2013. bio je prisiljen napustiti to mjesto kada se ustanovilo da je svoju suprugu zaposlio kao svoju tajnicu s vrlo lijepom plaćom. Od 2000. godine bavarskim parlamentarcima je zabranjeno zapošljavati kod sebe kao službenike svoju ženu i djecu. Od 92 zastupnika njih 17 nije poštivalo tu odredbu i morali su otkazati ugovor. Posebno je zanimljiv primjer jednog zastupnika (2013) koji je kao savjetnike za informatiku zaposlio dva svoja sina. Dječaci su bili stari 13 i 14 godina. Georg Schmid ni drugi<sup>11</sup> nisu podnijeli ostavke.<sup>12</sup>

Treći primjer? U Poljskoj je ministar poljoprivrede Marek Sawicki morao podnijeti ostavku nakon što su otkrivene snimke razgovora u kojima objašnjava kako zaposliti političke pristaše, rođake i prijatelje utjecajnih političara. „Skandal je tek vrh ledenjaka, jer postoji uhodana

---

<sup>11</sup> <http://www.ces-munich.de/DocDL/IfoWorkingPaper-194.pdf>; <https://www.cesifo.org/DocDL/IfoWorkingPaper-194.pdf>

<sup>12</sup> The Local (2013). Bavaria nepotism scandal: 79 MPs named. Dostupno na: <https://www.thelocal.de/20130503/49507>; DW (2013). Examining nepotism in Germany. Dostupno na: <https://www.dw.com/en/examining-nepotism-in-germany/a-16783849>



praksa a ne samo izolirani slučaj i primjer nepotizma, jer su mnoga značajna mjesta popunjena na taj način. Poljska administracija i javna poduzeća predmetom su i personalnih promjena nakon svakih izbora.<sup>13</sup>

Već 3000 godina nepotizam je raširena praksa u Kini, gdje su obiteljske i srodničke veze iznimno jake<sup>14</sup>. Još je Konfucije govorio o potrebi da se poštuje ravnoteža obiteljske solidarnosti i sposobnosti kod odabira službenika. Unatoč svim promjenama režima i sistema, problem je ostao. Na primjer, Winston Wen Yunsong, rođak nekadašnjeg premijera Jiabaoa, postao je direktor velikog investicijskog fonda, mlad i bez kvalifikacija, što je izazvalo međunarodni skandal.<sup>15</sup>

Da bi se bolje vidjela kompleksnost fenomena, upozoravamo na raspravu (ožujak 2014) o praksi američkih banaka da zapošljavaju kineske potomke utjecajnih političara<sup>16</sup>. Ovo uz napomenu da u Sjedinjenim Američkim Državama vrijedi vrlo strogi zakon (*Foreign Corrupt Practices Act*) koji kompanijama zabranjuje podmićivanje stranih dužnosnika, što nije spriječilo da se pronade taj način zaobilaženja normi. Štoviše, šefovi velikih banaka (M. J. Driscoll, Bear, Stearns & Co.) branili su takvu praksu riječima: „To je bila vremenski testirana praksa ovdje u Sjedinjenim Američkim Državama“. „I ja imam dva sina, a jedan je stažist u velikoj firmi. Ovo se stalno događa.“<sup>17</sup>

Iako mnogi diktatori, a gotovo svi su to pokušali, nisu uspjeli stvoriti svoje dinastije, ipak Sjeverna Koreja i centralnoazijske predemokracije u tom smislu više podsjećaju na feudalne obitelji vladara. Vladaju obitelji.

<sup>13</sup> ARC (2012). Polish government shaken by corruption scandal. Dostupno na: <http://www.arc2020.eu/polish-government-shaken-by-corruption-scandal-sawicki-resigns/>

<sup>14</sup> Xiangwei, W. (2013). The Son also Rises: nepotism doesn't disappear in China, it just gets a promotion. Dostupno na: <https://www.scmp.com/news/china/article/1236343/son-also-rises-nepotism-doesnt-disappear-china-it-just-gets-promotion>

<sup>15</sup> Moore, M. (2012). Chinese leader Wen Jiabao's family „accumulate billions“ during his time in office. Dostupno na: <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/asia/china/9634920/Chinese-leader-Wen-Jiabaos-family-accumulate-billions-during-his-time-in-office.html>

<sup>16</sup> „Virtually every firm has sought to hire the best-connected executives in China and more often than not they are the 'princelings' the offspring of the ruling elite.“ <https://www.questia.com/newspaper/1P2-36307374/connected-doesnt-equal-unqualified>

<sup>17</sup> Hiring the well-connected isn't always a scandal. <https://www.cnbc.com/id/100975150>

I u Hrvatskoj ima zanimljivih pojava. Bez jače kritike, uz dvodnevno zgražanje, na važno mjesto izabrana je kći jedne visoke dužnosnice, uz objašnjenje člana povjerenstva: „Kad sam je prvi put sreo, pitao sam ju je li joj je u rodu naš prvoklasni, uistinu vrhunski pravnik. Saznao sam da je ona njegova nećakinja. Pa ako je kći nećakinje vrhunskog pravnika naslijedila bar nešto malo gena, onda zaslužuje biti sutkinja. Da, glasovao sam zbog toga! Zašto ne? Genetska referenca joj je prvoklasna!“<sup>18</sup>

#### **4. Hrvatska: Sistemska podloga klijentelizma**

Radi se o sistemu u kojem je ekonomija podređena državi<sup>19</sup>. Država uzima da bi davala, ali pritom uzima svima, a selektivno bira kome će dati. Ako to ne čini transparentno i za javno dobro, tada je država, u krajnjem obliku, samo pokriće za osobnu korist. U tom sistemu moćnici se oslanjaju na ljude u koje imaju osobno povjerenje, a često su to srodnici i ljudi istoga porijekla. Nastaje sustav u kojem se sve više selektivno redistribuira: država je sredstvo kojim se uzima svima a vraća u borbi za utjecaj onima koji sudjeluju u klikama i osobno povezanim grupama. Umjesto orijentacije na vanjske i opće političke ciljeve, javni interes, politička savezništva stvaraju se prema nepotističkim ili „gregarističkim“<sup>20</sup> motivima. Makroekonomija je podređena tome. Ne radi se o grubom haraču, već strategiji zaduživanja, sofisticiranim metodama ekstrakcije imovine i prihoda od građana i poduzetnika. Porezi (npr. PDV, porez na promet i sl.) bez vidljive prisile pune proračun, koji potom neprestano buja i glavni je kanal prelijevanja novca. Porezna presija nije relevantna, štoviše njezino smanjenje smatra se lošom politikom.

Cijena države – u svakom aspektu troška: broju zaposlenih, pomažanjem posebnih područja, protežiranjem nerealnih ciljeva i politika (demografska obnova, sportski projekti, izgradnja infrastrukture radi

<sup>18</sup> <https://www.jutarnji.hr/arhiva/glasao-sam-za-ivu-lovrin-jer-ima-dobre-gene/4003152/>

<sup>19</sup> Modelski, G. (1961). *Agraria and Industria: Two Models of the International System*. U: Klaus Eugen Knorr i Sidney Verba (ur.). *The International System: Theoretical Essays*. Princeton University Press, str. 118-143.

<sup>20</sup> Težnja nekih životinja da žive u krdima ili jatima; Ljudska težnja za druženjem (lat.). <http://staznaci.com/gregarizam>

nacionalnog ponosa ili povezivanja) vlade stavlja u položaj koji vidimo kao klijentelizam, ali je zapravo način proizvodnje koji se nazivao „orientalnim despotijama“<sup>21</sup>. Zapravo o nikakvoj proizvodnji nije riječ: logika je trošenje, zaduživanje na račun budućih vlada i generacija, rasprodaja imovine i svega što se može pretvoriti u robu a po naravi je naše, svačije, opće ili državno – u stvarnosti pod ničijom kontrolom.

Klijentelizam je onda strategija mužnje sredstava i pranja novca, radilo se tu o teritorijalnim jedinicama i posebnim regionalnim interesima ili gospodarskim sektorima u kojima se profitno zanimljive djelatnosti i monopoli privatiziraju, ili se pak radi o davanju poticaja, subvencija i povlastica na tržištu.

Država se zbog toga smatra plijenom političkog pobjednika, koji obećanjem privilegija homogenizira svoje pristaše, legitimizira sebičnost kao politički program. Država dijeli položaje, nudi zaposlenja, napredovanja i karijere. Nije važan talent, sposobnost ni znanje, jer u takvu sistemu poštenje je smetnja, a znanje grijeh.

## **5. Institucije i nepotizam**

Radi se o sistemu u kojem su institucije prividi i kulise. One formalno postoje ali stvarno ne djeluju, često su dizajnirane suprotno manifestnim objašnjenjima. Demokratski sustav ne služi legitimizaciji vlasti. Institucije se osnivaju, ali ne dobivaju puna ovlaštenja, prave ljude i potrebna sredstva (USKOK, pravobranitelj, izborna povjerenstvo, sukob interesa, ustavni sud, sudstvo). Smišljeno, institucije ostaju prazna forma, instrumenti skupina koje ih neformalno iz pozadine vode. Politika se prividno vidi kao sukob projekata i ideologija, ali je zapravo sukob klanova, klika i posebnih interesa. U tome strada svaka razumna ideja, ne može nastati alternativa ni ozbiljna rasprava o ozbiljnim stvarima. Budući da je lojalnost važna u takvim sukobima, a personalistički odnosi bezuvjetne lojalnosti uvjet su sigurnosti na položaju, ona postaje temelj sustava uzajamnih usluga te veza i poznanstava.

---

<sup>21</sup> Wittfogel, K. (1957). *Oriental despotism; a comparative study of total power*. New York: Random House.

Institucije su stvorene da sjaj daju blijedim djelima (parafraza Timona Atenjanina). Napredak se obećava donošenjem novih zakona, strategija i sporazuma. Pravo je savitljivo gdje treba biti brzo i strogo, strogo je tamo gdje treba imati slobodu i diskreciju. Posve normalan zahtjev da društvo treba biti pravedno i moralno, tumači se kao iluzija i daleka budućnost.

Institucije se temelje na podjeli rada, hijerarhijskoj kontroli, školovanom osoblju, plaćenom tako da ne traži nelegalni prihod, profesionalnom odnosu, predanosti službi. U Hrvatskoj svatko može raditi sve. Državni tajnici, načelnici, voditelji službi sele se svakom promjenom vlasti. Fluktuacija službenika između državnih institucija je jedan od najvećih problema. Onaj tko je nadzirao neko područje ugodno se smiješiti kod onoga koga je trebao nadzirati. Upravljanje i vođenje prepušta se diletantima. Školovanje postaje samo forma bez sadržaja. Ne traži se znanje već se kupuju diplome, magisteriji, obični i počasni doktorati. Korupcija se često smatra opravdanim dodatkom plaći. Čak i tamo gdje sigurnost, sloboda ili pravo zajednice ovise o izbjegavanju moralnog hazarda<sup>22</sup> pojedinca, *esprit de corps* pretvara se u sindikalističke zahtjeve za više plaće i manje rada.

Što su korupcija, klijentelizam i nepotizam u takvom sistemu? Nisu to tranzicijske i uzgredne pojave, niti slučajevi i incidenti, već pokazatelji prirode sistema prikriveni formalnim pravilima i nedostatnim kategorijalnim aparatima. Ono što primjećujemo naizgled su pojedinačni slučajevi, ali zapravo je važan sistematski karakter tih pojava. Ne radi se o karakternim manama roditelja koji žele dobro svojoj djeci, ne radi se o tradiciji i povijesnim silnicama, već o sistemu u kojem se lojalnost i osobne karakteristike (porijeklo, zavičajnost, nacija, klike i klanovi) smatraju pretpostavkom djelovanja institucija i sistema kao cjeline.

Ponekad se inzistira da je nepotizam dio kulturnoga nasljeđa. No takva tradicija nije jednostavno nastala; ciklički se obnavlja u jačim ili slabijim intervalima, i prije svega na način koji opravdava takvu praksu.

---

<sup>22</sup> Moralni hazard (*Moral hazard*) – situacija kada se određena strana (pojedinaac ili institucija), izolirana od rizika, ponaša drugačije nego da je u situaciji u kojoj je u potpunosti suočena s rizikom. <https://www.ijf.hr/hr/korisne-informacije/leksikon-javnih-financija/14/slovo/m/>

Kaže se: to svi rade, to je kod nas jednostavno tako<sup>23</sup>. Postojanje mogućnosti za ovakvo prihvatljivo objašnjenje, opisuje ali ne objašnjava nastanak takvih praksi koje opravdavaju i promiču klijentelizam i nepotizam. Sistemski uvjeti, ali i volja glavnih društvenih aktera stvaraju uvjete reprodukcije klijentelizma kao sistema i nepotizma kao njegove lateralne pojave.

Klijentelizam nije samo individualna strategija stvaranja odnosa između patrona koji raspolaže mogućnostima razdiobe. S vremenom su nastali pokreti i organizacije za promicanje kolektivnih klijentističkih zahtjeva, formiranja društvenih slojeva i njihovih organiziranih zastupnika. Tradicionalno, naizgled spontano, a zapravo jer postoje isprobani obrasci, postoje organizirane skupine koje se pojavljuju kao kolektivni klijentistički entiteti. Veterani, solunaši, borci NOB-a, udovice, invalidi ratova praslike su i uzorci takvih kolektivnih pritisaka. Prije svega, razlog njihova nastanka je stvarna ili zamišljena nepravda u podjeli društvenih dobara. No ispod tog vanjskog objašnjenja stoje i iskreni dojmovi o statusu žrtve koja ima pravo na kompenzaciju. Subjektivno imaju snažan osjećaj deprivilegiranosti, marginalizacije i isključenosti, objektivno njihova nesebična motivacija nikome ne treba, njihova znanja, sposobnost i vještine nemaju funkcionalnu vrijednost, oni su trošak i smetnja. Pokraj svega, njihova mogućnost da se mobiliziraju i prikažu žrtvama je velika i negativna (*veto power*). Okrenuti su prošlosti i svojim posebnim interesima, mada se manifestno pravdaju općim, često nacionalnim interesom. Kao tumači tog interesa neizbježno se upleću u sasvim njima neprikladne teme interpretacije povijesti, estetike i tradicije. S vremenom postaju predvidiv trošak za svaku vladajuću elitu koja ih smatra predmetom manipulacije, a i oni sebe definiraju samo prema materijalnim zahtjevima koje postavljaju.

Gledati ih kao fenomen civilnog društva ili običnu grupu za pritisak, misliti da su samo varijacije građanske samoorganiziranosti je pogrešno, jer njihovi manifestni, ponekad neodređeni i neodredivi ciljevi su samo vanjske derivacije njihove stvarne funkcije. Njihov nastanak, politički, materijalno ponekad i organizacijski, pod patronatom je

---

<sup>23</sup> Ferrell, J. (1999). Cultural Criminology. *Annual Review of Sociology*, 25: 395-418.

vlasti. Oni su, kad zatreba, udarna i nasilna skupina<sup>24</sup>. Najbolji i jasan primjer su organizacije veterana<sup>25</sup>. Nisu toliko važne njihove direktne bonifikacije i mirovine, koliko ih pogodovanje, zakonito i formalno, u natječajima za zapošljavanje, stanove, gradilišta, poslovne prostore, koncesije i poslove, kao neformalna moć stavlja iznad propisa (ovrhe, vraćanje kredita, kaznena odgovornost kao olakšavajuća okolnost). Imaju svoje medije, ali i gospodare iz pozadine koji ih povremeno aktiviraju. Nisu grupa za pritisak koliko objekt nečasnih ponuda, individualnih i grupnih, da budu sredstvo vladanja.

Tragično je da postoji posve očigledna disfunkcionalnost njihova javnog uvažavanja, iako se često nazire licemjerno izbjegavanje rasprave o stvarnom angažmanu, izbjegavaju se pitanja što doista rade, već samo sudjeluju u vječitom cikličnom stvaranju društvene klime oportunitizma, pa i klijentelizma. Činjenica da su „djeca poručnika Šmita“ iz satire Iljfa i Petrova<sup>26</sup>, iako u sasvim drugom vremenu i okolnostima konstituiranja sovjetskih i komunističkih vlasti, postala njihovi amblemski likovi, govori o univerzalnom fenomenu degradacije veterana revolucija i oslobodilačkih borbi u postkolonijalnim režimima.

## **6. Zaključno razmišljanje**

Nepotizam i klijentelizam su promicanje osobno lojalnih rođaka i klijenata u institucijama vlasti i javnim poduzećima. Njihovi korijeni nisu u roditeljskoj i bratskoj ljubavi, u primarnom solidarizmu. Korijen je u osjećaju neizvjesnosti i borbi za socijalni status, moć i zaradu. Nepotizam nije rezultat tržišnoga kapitalizma, obiteljskih poduzeća i radnji, ostatak tradicije zanata ili poljoprivrede. On je posljedica sistema – raširenog etatizma u ekonomiji, totalitarizma<sup>27</sup> u politici i

---

<sup>24</sup> Schorske, C. E. (1958). *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*: Carl J. Friedrich i Zbigniew K. Brzezinski (Cambridge, Mass.: Harvard University Press. 1956, xii, 346). *The American Historical Review*, 63(2): 367-368. <https://doi.org/10.1086/ahr/63.2.367>

<sup>25</sup> Prije se radi o pravilu nastanka takvih organizacija u nestabilnim i autoritarnim demokracijama. [https://en.wikipedia.org/wiki/Category:Military\\_wings\\_of\\_political\\_parties](https://en.wikipedia.org/wiki/Category:Military_wings_of_political_parties)

<sup>26</sup> Iljf i Petrov (1946). *Zlatno tele*. Zagreb: Kultura.

<sup>27</sup> Daleko češće se kod nas govori o autoritarnom vladanju. No Friedrich i Brzezinski govore o ideal-tipu vladanja čijih šest elemenata postoje u hrvatskoj stvarnosti u 1990. Kada se

moralnog raspada društva. Ove pojave uzete zajedno u suprotnosti su s ciljevima modernizacije i emancipacije te razvojem pluralizma. Zato su nepotizam i klijentelizam kao devijacije, makar bile samo rubne pojave, pokazatelji zastoja i vrtloga u procesu društvene tranzicije.

Moguće su različite statičke taksonomije tih pojava, no ovdje smo se usredotočili na dva elementa: (a) ekonomski – državu koja redistribuira dobra i faktički utvrđuje uvjete uspješnosti od slučaja do slučaja, vlada volutarizam, a ne tržišna regulacija i (b) društvene situacije u kojima institucije nemaju snage raditi svoj posao.

Nepotizam i klijentelizam, uz politizaciju selekcije i društvenog napredovanja, diletantizam u javnim poslovima, gradivi su blokovi sistema koji se ne temelji na efikasnosti i efektivnosti, u kojem nema odgovornosti, nema profesionalnosti (svatko može raditi sve). To nisu izolirani incidenti, već ugrađeni elementi kristalizacije sistema odnosa koji se jako oslanjaju na primarni solidarizam i stranačke organizacije i pokrete. U sistemu u kojem vlada visoka razina nesigurnosti – položaj se može izgubiti nepravednim slučajem, i to onako kako je osvojen, u kojemu i plaća nije ni dovoljna za visoke materijalne aspiracije, klijentelizam i nepotizam su funkcionalni. Prednost je imati svog pouzdanika, jer se na njega možeš

---

govori o stilu vladanja primjeren izraz je autoritarna vlast, no ovdje se referira na model (ideal-tip) vlasti. Karakteristike totalitarne vlasti su sljedeće: 1. čvrsta ideologija koja se ne smije osporavati; 2. jedna i jedina masovna stranka koju vodi jaki vođa; 3. prijetnja nasiljem i uloga tajnih službi; 4. monopol naoružanja; 5. nadzor nad medijima te 6. centralna planska ekonomija. Kod nas, četiri od šest glavne su političke teme, no kako se radi o ideal-tipu nije riječ o deskripciji stvarnosti, već Weberovoj metafori razumijevanja. Slično „Suvremena Hrvatska bori se sa demonom totalitarnosti koji je nastao u njenoj utrobi i zbog kojega se, zbog okolnosti u kojima je nastala, teško može osloboditi. Ona nije totalitarna država. Ali, u njoj postoje i oni koji su nezadovoljni pluralizmom, individualizmom i slobodom, kao i oni koji smatraju da rat nije i ne smije biti dovršen jer prava suverenost još nije postignuta, a rješenje vide u totalitarnim modelima.“ Dejan Jović (2017). *Rat i mit*. Zagreb: Fraktura, str. 291; ili još jasnije: „Raspad Jugoslavije značio je, dakle, prekid jedne dugotrajne tendencije liberalizacije društva, i pad u novi autoritarizam, ovog puta nacionalistički, s mnogim elementima totalitarnog, naročito u odnosu na etničke manjine, ali ne samo na njih“, kaže Jović.

<https://www.jutarnji.hr/globus/Globus-politika/crveni-crni-jesu-li-isti-o-cemu-govori-mo-kad-govorimo-o-dvama-totalitarizmima-kriticko-suocavanje-sa-zakljuccima-vladina-vijeca-za-proslost/7249131/>

T. Snyder upotrebljava još stroži izraz: tiranija. Timoth Snyder (2017). *O tiraniji: Dva-deset lekcija 20. stoljeća*. Zagreb: Naklada Ljevak.

osloniti, moraš mu dati i materijalne beneficije. Tako se te patološke disfunkcije vide kao prihvatljivi i poželjni elementi jednog višeg sustava.

U indijskoj bajci slijepci su dobili mogućnost da opipaju slona. Onaj tko ga je primio za surlu sa strašću je govorio o savitljivosti surle, onaj tko je opipao uši bio je zadivljen njihovom lepezom. A onaj kojem je slon stao na nogu s prezirom je govorio da je slon težak i opasan. Gospodo, ovdje se radi o slonu kao cjelini, a ne njegovoj anatomiji. Nepotizam je zahtjev sistema u kojem je pljačka stvarnost, a povjerenje srodnika u tome je korist. Klijentelizam je sukob oko plijena stečenog na račun društva. Kao što nepotizam nije solidarnost, tako ni klijentelizam nije poduzetništvo. Premda se u evoluciji prava i institucija povremeno pojavljuju devolucija i reverzibilnost<sup>28</sup>, sistem i poredak ovdje su utemeljeni na rasipnoj ekonomiji, uspavanom i lijenom društvu i arhaičnoj kontrakciji države i prava<sup>29</sup>. Promjena bi trebala doći kroz modernizaciju i europeizaciju. Kako bi se krenulo tim ciljem, o klijentelizmu i nepotizmu treba govoriti i preoštro, shvaćajući da nije sve ni tako loše, ali uz znanje da se moglo i bolje. Prihvatit ću svaku kritiku koja tvrdi da pojmovi nisu jasno razdijeljeni, kao što kod pipkanja slona teško vidimo cjelinu. Jedno je jasno: tako osjetimo tek dio ali ne i cjelinu. Ali kad se radi o nepotizmu, klijentelizmu i korupciji ipak sigurno znamo jedno: slon je golem.

---

<sup>28</sup> „kad se otpori novome odvijaju pred našim očima, spremniji smo priznati neizvjesnost ishoda. Solidarizam u obliku nepotizma, 'personalizma' i korupcije – vrijednosna ocjena sadržana u tom izrazu pripada drugoj sferi – često određuje stvarne interesne odnose iza kulisa tobože neosobnih struktura. Katkad, i manje suptilno, strukture se vlasti naprosto raspadaju, i mikrosolidarizam je jedina forma regulacije interesnih odnosa koja preostaje. Nacionalizam, taj najaktualniji oblik solidarnosti u okviru vlasti i orijentiran na vlast, znade dovesti u pitanje, svojom grupnom isključivošću, potrebnu objektivnost i općenitost vlasti prema svim ljudima bez razlike koji žive na određenom teritoriju“ (E. Pusić. Razvedenost i povezanost. *Encyclopaedia Moderna*, 1974, 161).

<sup>29</sup> Referira se na često korišten pojam arhaičkih društva u evoluciji društvenih sistema. T. Parsons. *Societies: Evolutionary and Comparative Perspectives*, Prentice Hall, 1971; T. Parsons. *The System of Modern Societies*, Prentice Hall, 1971, 29-1; F. Fukuyama. *The Origins of Political Order – From Prehuman Times to French Revolution*. Farrar, Straus and Giroux, 2011; F. Fukuyama. *Political Order and Political Decay – From the French Revolution to the Globalization of Democracy*. Profile Books, 2015; N. Luhmann (1972). *Rechtssoziologie*. Reinbek: Rohwolt, str. 105; N. Luhmann (2001). *Društvo društava*. Zagreb: Breza.



*Hrvoje Nemet*

## BILJEŠKE O AUTORIMA

**Snježana Banović**, redateljica i teatrologinja, autorica brojnih režija te stručnih i znanstvenih radova o kazalištu, kulturnoj politici, kazališnom menadžmentu i produkciji koje redovito objavljuje u zbornicima i časopisima u Hrvatskoj i u inozemstvu. Autorica je knjiga *Država i njezino kazalište* (Profil, 2012), *Kazalište krize* (Durieux, 2013), *Službeni izlaz* (Fraktura, 2018); pred izlaskom je *Kazalište za narod* (HNK u Zagrebu 1945.–1955. od socrealizma do samoupravljanja, Fraktura, 2020). Osnovno područje istraživanja su joj nacionalna kazališna i festivalska kultura te utjecaj politike na kazalište. Usavršavala se na brojnim stipendijama, edukacijama i rezidencijama u inozemstvu (SAD, Velika Britanija, Francuska, Belgija, Njemačka, Finska); predavala kao gošća na sveučilištima u Novome Sadu, Grazu i Parizu. Na Akademiji dramske umjetnosti Sveučilišta u Zagrebu (Odsjek produkcije) predaje od 2003. godine; od 2019. u umjetničko-nastavnome zvanju redovite profesorice u trajnom zvanju.

**Predrag Bejaković**, doktorirao na Ekonomskom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu. Radi u Institutu za javne financije u Zagrebu. Bio je stipendist Kraljevine Danske u Kopenhagenu, dobitnik Fulbrightove stipendije za Sveučilište Wisconsin, Madison, SAD, te stipendist British Councila na sveučilištima u Essexu i Bathu. Suradivao u više projekata, npr. Neslužbeno gospodarstvo u RH, Razvoj porezne uprave u Hrvatskoj, Mirovinska reforma i održivi proračun Instituta za javne financije, Program politike zapošljavanja Vlade RH. Objavljuje u znanstvenim

i stručnim časopisima (poput *Financijska teorija i praksa*, *Časopis za društvena istraživanja*, *Revija za socijalnu politiku* i dr.). Suautor i urednik je više knjiga iz područja ekonomije, javnih financija i ekonomike rada. Njegovi istraživački interesi su tržište rada, mirovinski sustav, obrazovanje, socijalni transferi i socijalna politika.

**Martina Basarac Sertić**, znanstvena suradnica na Odsjeku za ekonomska istraživanja Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti. Doktorirala je 2012. godine na Ekonomskom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu. Kao vanjska suradnica sudjelovala je u izvođenju nastave na kolegijima Gospodarstvo Hrvatske, Ekonomska politika i Ekonomika obrazovanja na Katedri za makroekonomiju i gospodarski razvoj te na kolegiju Statistika na Katedri za statistiku. Godine 2018. izabrana je u naslovnu docenticu na Ekonomskom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu. Trenutačno sudjeluje u izvođenju nastave (predavanja i seminari) na kolegiju Održivi razvoj i prirodni resursi. Objavila je 35 znanstvenih i stručnih članaka, od kojih dvije autorske knjige. Glavni istraživački interesi vezani su joj uz područja makroekonomije, sektorske konkurentnosti i ekonomskog modeliranja. Mentorica je brojnih seminarskih i diplomskih radova.

**Anja Gvozdanović**, znanstvena suradnica u području sociologije. Od 2007. radi u Institutu za društvena istraživanja u Zagrebu. Bavi se istraživanjima mladih i politikama za mlade, posebice njihovim vrijednostima, socijalnim kapitalom, povjerenjem i političkom kulturom te pomirenjem u Hrvatskoj i Zapadnom Balkanu. Vodila je četiri i sudjelovala u realizaciji 12 istraživačkih projekata. Kao suautorica i suurednica objavila je šest knjiga te kao (su)autorica oko 30 znanstvenih članaka, poglavlja u knjigama i stručnih radova.

**Vlasta Ilišin**, znanstvena savjetnica u području politologije i sociologije. Od 1986. do 2019. radila je u Institutu za društvena istraživanja u Zagrebu, gdje je bila i ravnateljica od 2007. do 2011. godine. Kao vanjska suradnica predavala je na Kineziološkom fakultetu i Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, gdje je izabrana u naslovnu

redovitu profesoricu, a suvoditeljica je studijskog programa Mladi u suvremenom društvu na Filozofskom fakultetu Sveučilišta u Rijeci. Bavi se istraživanjima mladih, osobito njihove političke kulture, vrijednosti, slobodnog vremena i medijske pismenosti te europskih integracijskih procesa i hrvatske političke elite. Vodila je 12, a kao suradnica bila je angažirana u realizaciji 20 istraživačkih projekata. Objavila je više od 150 znanstvenih i stručnih radova, od kojih 20 znanstvenih monografija kao (su)autorica i (su)urednica. Članica je Nacionalnog vijeća za znanost, visoko obrazovanje i tehnološki razvoj, Savjeta za mlade Vlade RH, Savjeta Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Znanstvenog savjeta Centra za demokraciju i pravo Miko Tripalo i Vijeća Gongga.

**Kristijan Kotarski**, docent na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu. Istraživački fokus docenta Kotarskog usmjeren je prema istraživanju političke ekonomije EU integracije, ekonomske politike, klijentelizma i međunarodnih monetarnih odnosa. Objavio je 20 znanstvenih radova u zemlji i inozemstvu. Od recentnijih radova posebno treba istaknuti uredničku knjigu sa snažnim autorskim pečatom *Policy-Making at the European Periphery: The Case of Croatia*, koju je s prof. dr. sc. Zdravkom Petakom objavio kod uglednog međunarodnog izdavača Palgrave Macmillan. Osim toga, autor je više od 30 stručnih radova, objavljenih u časopisu *Banka* i na portalu *Ekonomski lab*, te aktivno pridonosi popularizaciji znanosti u široj javnosti. Od 2017. godine voditelj je sveučilišnoga specijalističkog studija „Prilagodba Europskoj uniji: upravljanje projektima i korištenje fondova i programa EU“ i Centra za europske studije pri Fakultetu političkih znanosti.

**Josip Kregar**, redoviti profesor sociologije i sociologije prava na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu. Bio je gostujući nastavnik na Sveučilištu u Grazu 1992. i Sveučilištu Yale u Sjedinjenim Američkim Državama. Predsjednik Transparency International Hrvatske (1998–2002) te predsjednik Upravnog odbora Instituta Otvoreno društvo – Hrvatska i Centra za demokraciju i pravo Miko Tripalo. Za Vladu je izradio *Nacionalni program za borbu protiv korupcije 2001 i 2007* i

autor je prijedloga Zakona o sprječavanju sukoba interesa, Zakona o pravu na pristup informacijama i prijedloga Reformi Zakona o političkim strankama. Bavi se problemima lokalne uprave i samouprave, korupcije, sukoba interesa i ljudskih prava. Glavna djela: *Korupcija u pravosuđu i državnoj upravi u Republici Hrvatskoj* (dio Zbornika radova, 2003), *Debating Open government; Why? Who? How? in Open government: Fostering Dialogue with Civil Society* (2003), *Država i političke stranke* (2004), *Financiranje političkih stranaka i izbornih kampanja* (2004), *Korupcija i povjerenje* (suautor, 2010). Autor i suautor je šest knjiga (i drugih, devet studija i istraživačkih izvještaja, skripta), trideset četiri prikaza te drugih radova. Objavio je ukupno više od devedeset radova.

**Dražen Lalić**, redoviti profesor sociologije u trajnom zvanju i izvanredni profesor politologije na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, gdje je zaposlen od 2000. godine. Proveo je više istraživanja vezanih za sociologiju sporta, sociologiju mladih, sociologiju politike, političku komunikaciju i druga područja društvenih znanosti. U 1990-ima bio je voditelj istraživačkoga centra lista *Slobodna Dalmacija*, direktor agencije za istraživanja javnog mnijenja Puls i voditelj Informacijskoga centra za mlade Grada Splita. Sam ili u suautorstvu uredio je sedam zbornika radova te objavio jedanaest knjiga i gotovo stotinu znanstvenih i stručnih radova. Sudjelovao je na više znanstvenih konferencija u Hrvatskoj i inozemstvu; triput je boravio u SAD-u na stručnom usavršavanju, a bio je i gostujući profesor na Sveučilištu Waterloo, Kanada (2009). Od 2017. do 2020. obnašao je dužnost predsjednika Hrvatskoga politološkog društva. Kao politički analitičar i javni intelektualac često nastupa u javnosti; objavio je nekoliko stotina tekstova u različitim novinama i drugim medijima.

**Saša Leković**, profesionalni novinar od 1979. godine. Jedan je od pokretača zagrebačkoga *Jutarnjeg lista*. Nakon rada u različitim medijima u Hrvatskoj, od 2003. godine je slobodni novinar te urednik i trener istraživačkog novinarstva i medijski savjetnik vodećih svjetskih

organizacija za razvoj medija. Od 2015. do 2018. godine bio je predsjednik Hrvatskoga novinarskog društva.

U tijeku novinarske karijere bio je, među ostalim, istraživački novinar u news magazinu *Globus*, izvršni urednik u tjedniku *Arena*, pomoćnik glavnog urednika u dnevnim novinama *Jutarnji list* te osnivač i voditelj Odjela za istraživačko novinarstvo Europapress Holdinga, najveće novinsko-izdavačke kompanije u jugoistočnoj Europi. Osnivač je i direktor Centra za istraživačko novinarstvo, zagrebačke nevladine organizacije za razvoj istraživačkog novinarstva koja djeluje u cijeloj jugoistočnoj Europi. Radi kao trener i urednik istraživačkog novinarstva na raznim drugim projektima te povremeno gostuje kao predavač istraživačkog novinarstva na novinarskim studijima fakulteta u regiji.

**Ivan Markešić**, znanstveni savjetnik u Institutu društvenih znanosti Ivo Pilar u Zagrebu, u kojemu radi od 2005. godine. Od 1993. do 2005. radio je u Leksikografskom zavodu Miroslav Krleža kao urednik u redakciji *Osmojezičnoga rječnika*. Na Hrvatskim studijima Sveučilišta u Zagrebu predaje sociologijske kolegije. Bio je zamjenik glavnog urednika i izvršni urednik I. sv. (A–Đ) *Hrvatske enciklopedije Bosne i Hercegovine* (2009). Važnija djela: *Religija u političkim strankama – na primjeru Bosne i Hercegovine* (2010), *Leksikon članova Udruge đaka Franjevačke klasične gimnazije Visoko* (2008), *Kako smo sačuvali Bosnu i Hercegovinu* (2004). *U povodu desete obljetnice Hrvatskoga narodnog vijeća BiH [1994.–2004.]* (2004), *Luhmann o religiji* (2001), *Njemačko-hrvatski/hrvatsko-njemački rječnik* (suautor, 1998). S njemačkoga na hrvatski preveo je četiri knjige.

**Goran Radman**, predsjednik Skupštine Centra za demokraciju i pravo Miko Tripalo. Bio je predsjednik Upravnog odbora Centra od 2011. do 2017. godine. Prodekan je za međunarodnu suradnju i voditelj diplomskog studija e-Leadership MBA na Visokom učilištu Algebra. Akademsko obrazovanje stekao je na diplomskom studiju politologije i poslijediplomskom studiju međunarodnih odnosa Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, gdje je doktorand na teorijama međunarodnih integracija. Diplomom iz poslovnog upravljanja (MBA)

stekao je na Wharton School, University of Pennsylvania. Bio je dekan Veleučilišta VERN' (2009–2012), gdje i danas aktivno predaje na specijalističkim diplomskim studijima. Tijekom profesionalne karijere bio je i generalni direktor Hrvatske televizije (1987–1990), direktor tvrtke MicroLAB (1992–1996), direktor Microsoft Hrvatska i predsjednik za ECEE u Microsoft Corporation (1996–2009) te glavni ravnatelj Hrvatske radiotelevizije (2012–2016). Dao je doprinos pokretanju i djelovanju više savjetodavnih tijela i organizacija civilnog društva, posebno Nacionalnog vijeća za konkurentnost, Poslovnog savjeta za Jugoistočnu Europu, The New Club of Paris i Akademije za politički razvoj. Autor je i suradnik u izdavanju brojnih članaka, studija i knjiga iz područja međunarodnih odnosa, medija, poslovnog upravljanja i informacijske tehnologije.

**Ružica Šimić Banović**, docentica na Katedri za ekonomske znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. Doktorirala je na Ekonomskom fakultetu Sveučilišta u Ljubljani. Kao Chevening stipendistica završila je poslijediplomski studij Javne politike na King's College (KCL) Sveučilišta u Londonu. Diplomirala je na Ekonomskom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu. Na Sveučilištu George Washington (GWU) boravila je u okviru Junior Faculty Development Programa pod pokroviteljstvom State Departmenta. Sudjelovala je na nizu seminara, radionica i konferencija u SAD-u i Europi, uključujući Ljetnu školu Politička ekonomija javnih politika na London School of Economics and Political Science (LSE), usavršavanje za mlade menadžere iz Jugoistočne Europe u Njemačkoj u organizaciji CDG-a te studijske i predavačke boravke na University College London (UCL), University of California, Berkeley i Higher School of Economics u Moskvi. Prije dolaska u akademsku zajednicu bila je savjetnica u Nacionalnom vijeću za konkurentnost, a radila je i u privatnom sektoru. Članica je nekoliko strukovnih i alumni udruženja te Odbora za međunarodnu suradnju Pravnog fakulteta u Zagrebu. Obrazovanje i poslovno iskustvo potaknulo ju je na istraživanja institucionalnih promjena u (post)trazijskim zemljama Istočne Europe. Autorica je ili suautorica oko 40 znanstvenih i stručnih radova. Njezini trenutačni istraživački interesi

uključuju institucionalnu interakciju u postsocijalističkom poslovnom okruženju (s naglaskom na provedbu reformi i “ekonomiju pogodovanja”), migrantsko poduzetništvo i recentne migracijske trendove u Istočnoj Europi.

**Velimir Šonje** je konzultant specijaliziran za područja makroekonomske i financijske analize, direktor konzultantskog poduzeća Arhivanalitika i glavni urednik portala Ekonomski lab Autor je knjiga, poglavlja u knjigama te oko osamdeset znanstvenih i stručnih članaka, u kojima analizira teme iz područja ekonomskog rasta, monetarne ekonomije, ekonomske politike i političke ekonomije.

**Valentina Vučković**, docentica na Katedri za ekonomsku teoriju Ekonomskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, gdje je doktorirala 2014. godine. Od 2008. do 2014. godine radila je u Institutu za razvoj i međunarodne odnose (IRMO), Zagreb, u Odjelu za međunarodne ekonomske i političke odnose. Na Ekonomskom fakultetu predaje na kolegijima: Osnove ekonomije, Mikroekonomija, Politička ekonomija, Politička ekonomija globalizacije, Analiza konkurentnosti u suvremenim ekonomijama i Politička ekonomija rasta. Autorica je ili suautorica oko 40 znanstvenih i stručnih radova, a kao suradnica je sudjelovala i u realizaciji devet istraživačkih projekata. Njezini istraživački interesi uključuju političku ekonomiju reformi, migracije, analizu konkurentnosti i inovacije.

**Vuk Vuković**, direktor i suosnivač engleske firme Oraclum Intelligence Systems od 2016. godine. Diplomirao je ekonomiju na Ekonomskom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu (2010), magistrirao političku ekonomiju na London School of Economics (2011) i doktorirao političku ekonomiju na Sveučilištu u Oxfordu (2019). Od 2012. do 2016. radio je na Katedri za ekonomiju Zagrebačke škole ekonomije i managementa, gdje je predavao političku ekonomiju, javne financije, međunarodnu ekonomiju i osnove ekonomije. U ljeto 2013. godine bio je gostujući istraživač na Sveučilištu u Cambridgeu. Objavio je više od deset znanstvenih radova u WoS časopisima na teme korupcije,

kupovanja glasova, fiskalne neodgovornosti, utjecaja rata na glasačke preferencije, financijske krize, lobiranja i interesnih skupina te dohodovnih nejednakosti.



## KAZALO IMENA I POJMOVA

- Abel** 206  
aberacija 231, 235  
**Abraham** 206  
afera 4, 24, 63, 145, 159, 181-182, 192, 194  
Agencija za elektroničke medije (AEM)  
180-181, 184-187, 195, 197, 200  
antički Rim 94-95, 174
- Bačić, Kazimir** 193, 199  
**Bandić, Milan** 146, 149-152, 164-166  
BDP 8, 10, 12-19, 21, 37, 72-74, 103, 106,  
153, 219  
**Benačić, Ana** 217-219  
Beveridge koncept 107  
*bi*-dimenzionalni model klijentelizma 3-4  
**Biškupić, Božo** 144  
blagi pacifisti 107  
**Bolsonaro, Jair** 98  
**Bourdieu, Pierre** 161, 163  
**Bozanić, Josip** 223  
branitelj 105-106, 189, 222  
**Bujanec, Velimir** 186-187
- Campos, F. Nauro** 32, 34  
Centar za istraživačko novinarstvo (CIN)  
178  
cenzura 139, 193-194, 198-199  
civilno društvo 8, 141, 163, 221, 241  
civilnost 116-117, 119,  
crkveni porez 217-219
- Čičak, Ivan Zvonimir 187
- De Grauwe, Paul** 32, 34  
distorzija 48, 88-90  
dobrovoljni prilozi vjernika 218  
Domovinski rat 7-8, 104-106, 189, 224  
Drugi svjetski rat 21, 24, 105  
Drugi vatikanski koncil 205  
društvena devijacija 158-159  
društveni ugovor 22, 64  
država blagostanja 9, 32  
državna poduzeća 7, 24, 33, 61-65, 68-76  
Dubrovačke ljetne igre 140, 146
- EBRD 4, 34, 50, 65, 67, 72  
ekonomija pogodovanja 54  
ekonomski razvoj 6, 12, 15-17, 19-21  
Europska unija 12, 125, 157, 176, 178, 191,  
195, 199, 217, 219-221
- familizam 2, 21  
fragmentacija vlade 40-42  
**Franjo** (pravo ime **Jorge Mario Bergoglio**), papa 205, 207-211  
Freedom House 12, 199
- Glas Koncila 223-226  
globalizacija 33, 38-39  
GNK Dinamo Zagreb 163-166  
**Grubišić, Vinko** 181-182
- Harrison, Gualtieri** 165  
**Hasanbegović, Zlatko** 145, 147-148, 151, 195  
HINA 193  
HNK Hajduk Split 168  
Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti  
(HAZU) 105-106  
Hrvatska biskupska konferencija (HBK)  
223-224, 226  
Hrvatska demokratska zajednica (HDZ) 4,  
9, 11, 42-43, 89, 140, 142, 147, 165, 167,  
169, 183-184, 188-192, 216, 225-226  
Hrvatska narodna stranka (HNS) 42, 140,  
145, 216  
Hrvatska nogometna liga (HNL) 164  
Hrvatska radiotelevizija (HRT) 144, 188-  
193, 199  
Hrvatski nogometni savez (HNS) 163, 165,  
167-169  
Hrvatski novinari i publicisti (HNiP) 188-  
190, 193  
Hrvatski sabor 26, 80, 122-123, 142, 144,  
147, 185, 187-188, 190-191, 223

- Hrvatsko narodno kazalište (HNK) 146, 151  
Hrvatsko novinarsko društvo (HND) 177, 181, 185, 187, 192-193, 195-198
- indeks ekonomskih sloboda 32, 34-37, 39, 43, 50-52  
individualizacija 116, 119  
indulgencija 207  
institucionalna eksploatacija 5-6  
interkulturni dijalog 139  
intermedijarna potrošnja 15-17, 50  
invalidska mirovina 101, 104, 106-108  
izborna podrška 80, 89, 93-94  
izborni sustav 25-26, 40-41, 53
- Jahve** 206  
javna dobra 21, 87, 94-96, 118, 134, 238  
javna nabava 4, 81  
javna poduzeća 1, 51, 127, 179, 237, 242  
javna potrošnja 5, 8-10, 12-17, 48, 50  
javni izdaci 4, 10, 13, 21  
javni sektor 1, 5, 7-8, 13-14, 16-17, 50-52, 55, 65-67, 69, 97, 102
- Ji, Yuemei** 32, 34  
**Jurčić, Krunoslav** 164
- Kain** 206  
kampanilizam 231  
**Karamarko, Tomislav** 188-189, 191, 226  
Katolička crkva 190, 205, 208-216, 218-219, 222-223, 225-226  
kazališna vijeća 143, 145  
klijent 2-3, 5, 47, 64, 95-96, 115, 166, 174  
koalicijska vlada 40-42, 53  
konstitutivni fenomen sistema 231  
korupcija 20-21, 38, 46, 64, 79-81, 83-88, 90, 106, 115-116, 118, 125-126, 133, 158-159, 162-163, 167, 169, 175-177, 205, 207-210, 240, 244
- Kosor, Darinko** 150  
**Kovačić, Siniša** 188, 190  
kroni kapitalizam 54, 169  
kulturalna politika 139-140, 142, 144-145, 148, 152
- Kunczik, Michael** 175  
Kurija 207-208, 210-211
- Kustić, Marijan** 167  
**Kuščević, Lovro** 174  
**Kušec, Katja** 188, 190, 193  
**Kutle, Miroslav** 181-184
- liberalizacija 7, 33, 35, 63  
logika političkog opstanka 82, 91  
**Lukić, Slavica** 187  
lukrativni poslovi 126, 144  
lustracija 222  
**Luther, Martin** 204, 207
- ljudska društvenost 2-3  
**Mamić, Zdravko** 165-167  
**Mateša, Zlatko** 213  
medijske kuće 179, 186  
medijski nakladnici 179-180  
medijski sadržaj 175-176, 180  
medijski servis 176, 189-191, 193, 199-200  
Međunarodni centar za obrazovanje novinara (ICEJ) 177  
meritokratska načela 67, 126, 134  
**Merton, K. Robert** 159  
**Miklenić, Ivan** 226  
**Milanović, Zoran** 145, 222  
**Miloš, Jelena** 217-219  
minimalna mirovina 97, 101, 104  
Ministarstvo financija 98, 143, 215-216  
Ministarstvo kulture 139, 141, 147-148, 152, 185, 187, 195-196, 214  
mirovinski sustav 32, 38, 93-95, 97, 99-102, 104-105, 107-108, 110  
MOST 25, 224  
Mreža za profesionalizaciju medija u jugoistočnoj Europi (SEENPM) 177  
**Mukand, Sharun** 24
- Naš Hajduk 168  
neetičko ponašanje 120, 131, 133-134  
neformalne institucije 115, 129, 133  
Neovisni za Hrvatsku 151  
nepotizam 64, 68, 116, 126, 158, 205, 231-237, 239-244  
neprofitni mediji 148, 195-196  
**Noa** 206  
nominalna plaća 69, 74  
novinarstvo 173-176, 178, 181, 190, 201

- Obuljen Koržinek, Nina** 148, 185, 196, 199  
odgovornost 8, 14, 16, 47, 53, 81, 83, 87, 91, 93, 95, 100, 107, 109, 117, 119, 125-126, 133, 222, 226, 234, 243  
OECD 34, 102  
ograničena država 35  
oportunističko ponašanje 22, 24, 27, 45, 53, 120-121, 132-134  
oportunizam 1, 21, 116, 118, 126, 134, 140, 211, 242  
organizacije civilnog društva 122-123, 159  
organizirani kriminal 162  
otvorenost tržišta 35-36
- Pareto, Vilfredo** 159  
parlamentarni mandat 9, 25, 188  
participacija 27, 119, 148, 166
- Pašalić, Ivić** 181-182  
patron 47, 94, 96, 166, 169, 174, 223, 241  
patronaža 233-234
- Pavić, Ninoslav** 181-183  
Pearsonov koeficijent korelacije 10, 37, 39, 43, 50-51
- Plenković, Andrej** 199, 216
- Pliakos, Ignatios** 103  
pluralizam 139, 148, 243  
podmičivanje 22, 46, 125, 133, 205, 207, 237  
podobnost 1, 125-127, 140, 149, 203  
pokrovitelj 1-3, 5, 94-95  
policija 122-124, 212, 234  
politička podrška 95, 97, 158, 164, 167-168  
politička polarizacija 41  
politička trgovina 2, 193  
porezna presija 8, 238  
povjerenje 44, 46, 82-83, 116, 118-124, 127, 133, 139, 238, 244  
povlaštene mirovine 99, 105  
pravosuđe 122-123, 166  
predatorstvo 5-6  
privatizacija 7, 14, 24, 33, 35, 64, 69, 71, 74, 76, 183  
privatni sektor 12, 19, 63, 65-67, 73-74, 76, 90, 127  
profesionalni nogomet 162-170  
proračun središnje države 4, 24
- Račan, Ivica** 43, 184
- Rakić, Mirjana** 187  
ratni plijen 189-190, 192  
recipročni altruizam 3  
reformacija 204, 207  
regulatorna efikasnost 35-36  
religijski klijentelizam 203, 206, 212, 227  
renta 5-6, 22, 82-83, 85, 145  
rodbinska veza 2, 47
- Rodrik, Dani** 23-24
- Sanader, Ivo** 4, 145, 165
- Sawicki, Marek** 236
- Schmid, Georg** 236  
SDP 42, 140, 142, 183-184, 188, 190, 216, 224-225  
selektivna distribucija koristi 1, 19, 158, 164, 174  
selektivna inkluzija 21-22  
seniorska mirovina 100  
SFRJ 66, 68, 177  
simbolički kapital 161, 163, 165  
sindikati 47, 123, 240  
sinekura 80, 190  
Splitsko ljeto 140, 146  
starosna mirovina 100-101, 103, 105-106  
Stranka MB 365 151  
Strategija kulturnog razvitka Republike Hrvatske (Strategija 21) 142-145  
strukturne reforme 31-34, 53  
suboptimalna ekonomska ravnoteža 14, 23  
sukob interesa 41, 139, 141-146, 232, 239  
sustav socijalnog osiguranja 98  
Sveta Stolica 213, 217  
svjetovna vlast 226  
Svjetska banka 32, 34, 93, 107, 176
- Šipuš, Berislav 146-147  
Špoljar, Marko 214-215  
Šušak, Gojko 189
- Tanda, C. J. K.** 235  
teorija selektorata 82, 86
- Tepeš, Ivan** 187  
transparentnost 19, 35, 48-49, 53, 63, 75, 83, 87, 91, 109, 121, 153, 179-180, 219  
Tridentski koncil 204

**Trump, Donald** 235

**Tuđman, Franjo** 140, 162, 189, 225

tvrdi pacifisti 107

umrežavanje 46, 150

USKOK 174, 239

Vatikanska banka 208-209

Vatikanski ugovori 212

veze i poznanstva 125-126, 128, 130-131, 134

Vijeće kardinala 207, 210

Vijeće za elektroničke medije (VEM) 180,  
185-188, 190, 193

vjeroučitelj 215, 218-219

vjerske institucije 122-123,

vjerske zajednice 214-217, 219, 221

vladavina prava 7-8, 20-21, 35-36, 231

vojska 122-124, 234

voluntarizam 116, 243

**Vujić, Antun** 143

Wagnerov zakon 13

Washingtonski konsenzus 33

Zagrebački holding 70, 164

zajamčena mirovina 101, 103

zarobljena država 5-6, 9-10, 12, 15, 22,  
24-25, 27

**Zipfel, Astrid** 175

**Zlatar-Viočić, Andrea** 145-147

zlatne guske 63

**Zuppa, Vjeran** 141

Županov, Josip 158-159