

Pregledni rad
Primljeno: 23. svibnja 2021.
<https://doi.org/10.20901/pm.58.3.02>

Od jedine partije do stožerne stranke: kontinuitet zarobljavanja države u Hrvatskoj

DOMAGOJ RAČIĆ¹

Mreža znanja d.o.o. i Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku

Sažetak

Članak nastoji analizirati klijentelističke prakse u Hrvatskoj te utvrditi elemente (dis)kontinuiteta između tih praksi i srodnih praksi u socijalizmu. Klijentelizam definiramo kao uvjetovanu razmjenu političke potpore, utjecaja i dobara unutar mreže, s ciljem ostvarenja političke hegemonije i selektivne raspodjele materijalnih koristi. Klijentelističke mreže reproduciraju se instrumentima izvlačenja rente, koji donose veće koristi njihovoj jezgri, i legitimacijskim instrumentima, koji raspodjeljuju manje koristi širim segmentima biračkog tijela koji podupiru hegemonijsku vlast. Prvu skupinu čine upravljanje ljudskim i materijalnim resursima u javnom sektoru te instrumentalizacija javnih institucija, a drugu socijalna politika i ideologija. Zarobljavanje države u Hrvatskoj djelomično ima korijene u socijalizmu. To vrijedi za kadrovsu politiku u javnom sektoru, instrumentalizaciju javnih institucija i ideološko legitimiranje poretka. No tržište i privatno vlasništvo tada su bili ograničeni, a socijalna politika potpomognuta egalitarnom ideologijom raspodjeljivala je dio plodova gospodarskog razvoja. Pomak prema višestranačju i tržišnom gospodarstvu u kontekstu rata, državnog osamostaljenja i nefunkcionalnih institucija učvrstio je postojeće mehanizme zarobljavanja države i potaknuo oblikovanje novih.

Ključne riječi: zarobljavanje države, klijentelistička mreža, izvlačenje rente, politička legitimacija, socijalizam

¹ Autor zahvaljuje Zdenku Babiću, Ivanu Kopriću, Daliboru Kraljiku, Draženu Laliću, Orlandi Obad, Damiru Primorcu, Dagmar Radin, Paulu Stubbsu, Jadranki Švarc, Maruški Vizek, Jakovu Žižiću i dvama anonimnim recenzentima na korisnim komentarima i prijedlozima, većinom danima na raniju verziju članka.

*Fletcheru, stara je izreka: Pobjednicima pripada plijen.
Postoji i druga, senatore: Nemoj mi mokriti po leđima govoreći kako pada kiša.*
Iz filma “Odmetnik Josey Wales” (Clint Eastwood, 1976)

1. Uvod

Zarobljavanje države označava izvlačenje privatnih koristi od države, koje provode nositelji vlasti. Temeljni oblik zarobljavanja države u višestranačju je klijentelizam, u kojem pokrovitelji i klijenti razmjenjuju selektivne koristi u zamjenu za političku potporu (Grzymala-Busse, 2008). Rašireno ga se smatra jednom od glavnih smetnji gospodarskom razvoju i demokratskoj konsolidaciji u Hrvatskoj (usp. Kotarski i Radman, 2020). Za klijentelističku simbiozu “nedjelotvorne države i nedjelotvornog tržišta” (Ivanković i Šonje, 2011, str. 8) postoje dvije temeljne skupine objašnjenja. Prema nekima, radi se ponajprije o nasljeđu socijalizma i vladavine Saveza komunista, gdje su nefunkcionalnosti sustava bile kompenzirane improvizacijom, sitnom korupcijom i izgradnjom mreža utjecaja koje su nadživjele kraj socijalizma (usp. Stier, 2019). Drugi klijentelizam i korupciju smatraju prvenstveno rezultatom Domovinskog rata i poraća, neuredne političko-gospodarske tranzicije i manjkave demokracije 1990-ih. Za to su izravno ili neizravno odgovorni tadašnji nositelji političke vlasti (usp. Franičević, 2002), odnosno vodstvo i članstvo Hrvatske demokratske zajednice (HDZ), među kojima je bila trećina bivših članova Saveza komunista (Goati, 1991, u: Cohen, 1997). U literaturi nedostaju sustavne analize klijentelističkih praksi razmjene dobara i usluga na temelju kojih bi se moglo utvrditi elemente (dis)kontinuiteta između tih praksi u današnjoj Hrvatskoj i srodnih praksi u socijalizmu.

Klijentelizam se razvija putem dva ključna natjecateljska procesa kojima vlast raspodjeljuje oskudne resurse. Politički akteri natječu se za političke funkcije, a ekonomski akteri i društvene skupine za dobra i usluge (usp. Trantidis, 2011). U određenim okolnostima natjecanje između aktera može poprimiti oblik klijentelističke razmjene, u kojoj klijent od pokrovitelja prima koristi (koje bi inače bile raspodijeljene na drugačiji način) u zamjenu za lojalnost. Na temelju komplementarnih analiza (usp. Trantidis, 2011; Stubbs i Zrinščak, 2015; Račić, 2021) klijentelizam možemo definirati kao uvjetovanu razmjenu političke potpore, utjecaja i dobara unutar mreže s ciljem ostvarenja političke hegemonije i selektivne raspodjele materijalnih koristi (rente) za aktere. Umjesto dvostranog odnosa atomiziranih pokrovitelja i klijenata, takvo poimanje klijentelizma naglašava mrežnu dinamiku, a umjesto puke potpore na biralištu (danoga glasa) – kontinuitet političke potpore i razmjene resursa. To je blisko ideji *relacijskoga klijentelizma*, koji sagledava šire odnose pokrovitelja i klijenata u duljem razdoblju, a ne samo predizborne razmjene radi osiguranja glasova, koje su u fokusu puno brojnijih i razrađenijih istraživanja *izbornoga klijentelizma* (usp. Nichter, 2010).

Kada klijentelizam predvođen nekom političkom opcijom zaživi na nekom području i dobije potvrdu tijekom više izbornih ciklusa, možemo govoriti o hegemoniji. Nastanak, održivost i učinkovitost klijentelističke mreže izravno su povezani s dominacijom određene političke stranke na određenom području ili bar s njenim sudjelovanjem u podjeli vlasti. Kada postoji *plijen* za raspodjelu, na pripadajućoj teritorijalnoj razini može se graditi razgranata organizacija koja će sadašnjim i potencijalnim klijentima djelovati vjerodostojno i u smislu očekivanih koristi i u smislu nadzora. Klijentelistička premeženost posebnim interesima tako dovodi do zarobljenosti središnje, regionalne i lokalne države (usp. Hoffmann i dr., 2017; Kotarski, 2020). U takvim slučajevima, ako ne postoji učinkovita kontrola oporbe, civilnog društva, medija i pravosuđa, politička elita na temelju vlastitih partikularnih interesa izgrađuje mreže utjecaja i moći unutar kojih se razmjenjuju materijalni i simbolički resursi, najčešće na štetu općeg dobra.

Među najvažnijim, a nerijetko zapostavljenim elementima analize klijentelizma su koristi (dobra i usluge) koje se pritom razmjenjuju te načini kako se takve razmjene izgrađuju i kako održavaju klijentelističke mreže. Ovim člankom nastoji se odgovoriti na pitanja identifikacije, klasifikacije i analize klijentelističkih praksi i koristi koje se razmjenjuju unutar klijentelističkih mreža, pozicionirati navedene pojave u hrvatski kontekst i dati doprinos teoriji relacijskoga klijentelizma. U idućem dijelu obrađuju se teorijska polazišta raspodjele koristi unutar klijentelističkih mreža, ukazujući i na pojedine jazove u literaturi. Potom se izlaže konceptualni okvir za analizu instrumenata reprodukcije klijentelističke mreže. Središnji dijelovi članka bave se različitim instrumentima reprodukcije klijentelističke mreže, od kojih neki služe izvlačenju rente, a drugi političkoj legitimaciji poretka, uz ilustrativne primjere iz hrvatske prakse. (Dis)kontinuiteti u zarobljavanju države između socijalističkih i suvremenih praksi obrađeni su u pretposljednem dijelu, nakon kojega slijede zaključna razmatranja.

2. Raspodjela koristi i klijentelizam

Sustavne i obuhvatne analize klijentelističkih koristi rijetke su i općenito, a napose u hrvatskom kontekstu. Hicken (2011) je u pravu kada tvrdi da klijentelizam nije u naravi ponuđene koristi, nego u uvjetima pod kojima se nudi – a to je uvjetovana razmjena. Međutim, teorija i praksa pokazuju da su pojedina dobra u pravilu pogodnija za takvu razmjenu. Hopkin (2006) grupira klijentelističke koristi prema razini selektivnosti, odnosno isključivanja drugih (nepovlaštenih) uživatelja, sukladno kategorizaciji dobara u ekonomiji. Za klijentelističku razmjenu najpogodnija su privatna dobra koja daju selektivne koristi i povlašten položaj konkretnoj osobi (npr. prednost pri zaposlenju). Nešto manje su pogodna klupska dobra, koja privilegiraju pojedine tipove korisnika, grupe ili sektore (npr. porezne olakšice ili povlaštene mi-

rovine). Širenje ponude javnih dobara, poput kvalitetne javne uprave i djelotvornog pravosuđa, ne samo da ne pogoduje klijentelističkoj razmjeni nego joj je izravno suprotstavljeno.² Kitschelt i Wilkinson (2007) analiziraju razlike između klijentelističke i programske politike,³ smatrajući ih međusobno isključivima. Budući da su privatna dobra inherentno povezana s klijentelizmom, a javna dobra su mu izravno suprotstavljena, ključna razlika vezana je uz klupska dobra. Da bi klupska dobra bila predmetom klijentelističke razmjene, potrebno je zadovoljiti uvjete predvidivosti, elastičnosti i konkurencije. Klijentelistička korist mora biti presudna za odluku birača, to mora vrijediti za većinu ciljne skupine, a u slučaju da određena opcija ne ponudi tu korist, ponudit će je njena politička konkurencija.

Većina literature bavi se izbornim klijentelizmom, gdje se biračka potpora osigurava diskretnim transakcijama, a ne kontinuitetom odnosa i cjelovitim rasponom koristi koje se razmjenjuju u mreži pokrovitelja, posrednika i klijenata. To se održava u obuhvatu analiziranih koristi. Postojeće teorijske i empirijske spoznaje ograničene su na klasifikaciju i (najčešće samo ilustrativnu) identifikaciju dobara i usluga koje se razmjenjuju klijentelističkim praksama. Berenschot (2018) razlikuje pristup državnim beneficijama, koji obuhvaća zapošljavanje, ugovore o javnoj nabavi i javne usluge, od koristi koje uključuju osobne resurse političkih aktera, poput novca ili zaštite. Potom identificira sljedeće klijentelističke koristi: ugovore o javnoj nabavi, zapošljavanje, javne usluge (poput obrazovanja i komunalne infrastrukture), programe socijalne skrbi, licence i dozvole te novac (kupnju glasova). Mares i Young (2016) u svom prikazu klijentelističkih strategija uz pozitivne poticaje (nagrade) biračima uzimaju u obzir i negativne poticaje, odnosno prijetnju ekonomskim, društvenim ili fizičkim sankcijama. Koristi i sankcije grupirane su prema posrednicima (brokerima) između stranke i klijenata; to mogu biti članovi stranke, državni službenici, poslodavci, etnički vođe i kriminalni akteri. Svaki tip brokera može dati pozitivan ili negativan poticaj. Pozitivni poticaji najčešće uključuju novac, materijalna dobra i usluge i društvene koristi. Negativni poticaji mogu se odnositi na uskratu očekivane nagrade, socijalnog ili imovinskog prava, kao i na gubitak radnog mjesta, diskriminaciju u zajednici ili čak fizičko nasilje. Međutim, tajnost davanja glasa onemogućava precizno sankcioniranje. U ključnom istraživanju domaćeg konteksta, koje zahvaća i relacijski klijentelizam, Hoffmann i dr. (2017) identificirali su četiri područja posebno podložna zarobljavanju na lokalnoj

² Hopkin ne analizira zajednička dobra, koja su suparnička, ali neisključiva. To je opravdano jer je neisključivost izravno suprotstavljena selektivnosti dobara kao nužnoj značajki klijentelističke razmjene.

³ Programska povezanost usmjerava koristi prema većim skupinama u kojima će samo dio članova stvarno podržati kandidata. Stoga je takva politička razmjena neizvjesna i neizravna (Kitschelt i Wilkinson, 2007).

razini. To su zapošljavanje/kadroviranje, komunalno-građevinski zahvati, prostorno planiranje i mjere socijalne politike. Navedena područja povezana su sa specifičnim funkcijama – kontrolom i širenjem mreža zarobljavanja, povećanjem vrijednosti i distribucijom resursa te povećanjem vjerojatnosti reizbora.

Većina recentne literature slijedi pristup *novog klijentelizma* (usp. Hopkin, 2006)⁴ i pretpostavke racionalnog izbora pokrovitelja i klijenata (usp. Kitschelt i Wilkinson, 2007; Stokes, 2011; Mares i Young, 2016). U kontekstu istraživanja izbornog klijentelizma ta pretpostavka rezultira fokusom na diskretne predizborne transakcije materijalnim dobrima i glasovima između slobodnih i ekonomski racionalnih aktera. Međutim, taj pristup pokazuje se nedostatnim da objasni širinu klijentelističkih razmjena, struktura koje se pritom razvijaju i njihovih učinaka. Fokus na nestalne birače (eng. *swing voters*) koje se nastoji pridobiti klijentelizmom odvraća pozornost od klijentelističkih mreža, koje okupljaju interesno povezane i relativno lojalne aktere, i koristi koje se ondje razmjenjuju. Unatoč donedavnom teorijskom suglasju oko nestalnih birača kao logične ciljne skupine, empirijska istraživanja klijentelizma redovito pokazuju suprotne rezultate. Naime, u stvarnosti se većina koristi distribuiranim lojalnim podupirateljima – i to vrijedi neovisno o razlikama u razinama razvoja, oblicima vladavine, demokratskoj tradiciji i drugim obilježjima pojedinih zemalja (Stokes i dr., 2013).⁵ Naglasak na materijalnim koristima previđa da i simbolička dobra mogu biti uključena u klijentelističke razmjene (tj. da se u njihovom slučaju ne radi isključivo o programskim pitanjima). Naglasak na diskretne transakcije i realizirano ponašanje birača dovodi do zapostavljanja uloge vjerojatnosti i kumulativnosti u oblikovanju ponašanja birača, međudjelovanja različitih (klijentelističkih i/ili programskih) razmjena te dinamike promjena koje se zbivaju tijekom vremena.

Uzimajući u obzir prepoznate nedorečenosti postojeće literature, ovaj članak nastoji dati doprinos teoriji relacijskoga klijentelizma, a s fokusom na identifikaciju, klasifikaciju i analizu klijentelističkih praksi i koristi koje se pritom razmjenjuju. Koristi koje se uvjetovano razmjenjuju za političku lojalnost i potporu ujedno su i instrumenti reprodukcije klijentelističkih mreža. Vrijednost tih koristi za klijente, kao i nadzor nad njihovom raspodjelom, uvjetuje uloge i ponašanje sudionika u klijentelističkoj mreži – od središnjih čvorova koji pripadaju nositeljima vlasti do

⁴ U konceptu i praksi *novoga klijentelizma* odnosi pokrovitelja i klijenta nalikuju tržišnima i razlikuju se od dugoročnih hijerarhijskih odnosa koji su karakterizirali *stari klijentelizam*, potekao iz feudalizma (usp. Hopkin, 2006).

⁵ Mares i Young (2018) razvijaju teoriju izbornoga klijentelizma, potkrijepljenu empirijskim istraživanjem u Mađarskoj, koja uvažava činjenicu da većinu koristi prisvajaju stalni birači (eng. *core voters*). Autorice se fokusiraju na predizborna darivanja tih birača (uključujući poslove, dobra i mjere socijalne politike) i prijetnje njihovom uskratom u slučaju nepovoljnog ishoda izbora.

užeg i šireg kruga stranačkih članova i podupiratelja i ostalih interesno i identitetski povezanih sudionika. U kontekstu izbornog klijentelizma članove klijentelističke mreže možemo smatrati posrednicima između pokrovitelja koji kontrolira resurse i krajnjeg klijenta koji želi pristup resursima (usp. Stokes i dr., 2013). Međutim, budući da se većina resursa i koristi razmjenjuje *nakon* što određena politička opcija zadrži ili osvoji vlast, klijentelističke relacije mnogo su složenije od pukih razmjena koristi za političku potporu na izborima i ne mogu se adekvatno razumjeti bez analize klijentelističkih razmjena između izbora.

Klijentelističke mreže grade se oko političkih stranaka. Da bi opstale, političke stranke moraju se institucionalizirati, što uključuje raspodjelu selektivnih poticaja ambicioznijim članovima (tj. regrutaciju elite) i kolektivnih poticaja svojim aktivistima i pristašama (usp. Panebianco, 1988; Tan, 2008).⁶ Selektivni poticaji članstvu su napredak unutar stranačke hijerarhije i posljedične funkcije u predstavničkim tijelima i izvršnoj vlasti, a kolektivni poticaji uključuju vrijednosti koje stranka zastupa i osjećaj pripadnosti koji generira u širem krugu pristaša. Klijentelizam označava izlazak iz legitimnog opsega spomenutih poticaja i koristi. Umjesto isključivo političkih funkcija, predmetom selektivne raspodjele, od koje profitiraju ambiciozniji članovi političke stranke, postaju upravljačka (a često i ostala) radna mjesta, upravljanje javnim dobrima i djelovanje institucija. Aktivisti, simpatizeri i interesne skupine koje ih okupljaju također se ne zadovoljavaju vrijednosnim i socijalno-psihološkim kategorijama povezanim s članstvom ili simpatiziranjem stranke. Oni također nastoje sudjelovati u podjeli selektivnih koristi, pri čemu vrijednosne i afektivne aspekte koriste i za razgraničenje onih kojima određene koristi “pripadaju” od ostalih građanki i građana. Sustavnom provedbom klijentelističkih razmjena unutar kruga hijerarhijski organiziranih sudionika zarobljavaju se institucije, a oblikuju i održavaju klijentelističke mreže. Uspostavljene klijentelističke mreže jačaju organizacijsku infrastrukturu vladajuće stranke, ali i povećavaju kapacitet stranke za širenje kruga podupiratelja i birača; ti su procesi povezani i međusobno se podupiru (Trantidis, 2011). Moć mreže uvelike proizlazi iz vrijednosti resursa kojima mreža raspolaže ili koje kontrolira, a perspektiva budućeg povećanja vrijednosti resursa potiče održavanje postojećeg stanja (Hoffmann i dr., 2017). Nejednakost koja proizlazi iz klijentelističke raspodjele dobara može imati dugotrajnu demokratsku legitimaciju, ovjerenu izbornim uspjehom u više izbornih ciklusa. Premda bi sustavna diskriminacija i nejednakost⁷ pristupa dobrima u demokratskom dru-

⁶ Nasuprot tome, Mares i Young (2019) analiziraju izborni klijentelizam u uvjetima niske institucionalizacije stranaka – koje smatraju labavim nakupinama posrednika koje vode stranaka labavo koordiniraju.

⁷ Kada je obnašanje vlasti sistemski povezano s nelegitimnom raspodjelom dobara koja bi trebala biti raspodjeljivana na temelju drugih kriterija, kao što su jednakost pristupa i meritokracija, rezultat je nejednakost (usp. Walzer, 1983).

štvu logično trebale inducirati protusile, uključujući i jačanje političkih opcija s drugačijim vrijednosnim i funkcionalnim obilježjima, u mnogim slučajevima događa se upravo suprotno – normalizacija i institucionalizacija nejednakosti i dugotrajna prevlast vladajuće stranke.

Politička teorija prepoznaje hibridne sustave, odnosno sustave s dominantnom ili hegemonijskom strankom (usp. Diamond, 2002; Tan, 2008; Trantidis, 2011). U takvim sustavima vladajuća stranka se tijekom duljeg razdoblja ne suočava sa snažnom oporbom sposobnom preuzeti vlast, premda su izbori otvoreni za postojeće i nove političke opcije. Za razliku od tradicionalnih autoritarnih poredaka, prevlast dominantne stranke⁸ niti se postiže niti održava sustavnom i dosljednom uporabom prisile. Trantidis (2011) analizira ulogu klijentelizma u postizanju hegemonije, promatrajući ga kao skup grupnih poticaja za političku mobilizaciju i kao način interesne prilagodbe koja nadilazi i ublažava socioekonomske podjele.⁹ Postojeće klijentelističke prakse pritom služe kao signali potencijalnim klijentima koji mogu ocijeniti potencijalne koristi od suradnje s vladajućom strukturom i potencijalne sankcije u slučaju otvorenog protivljenja; proračun očekivanih koristi, rizika i troškova uvjetuje da mnogi postaju dijelom klijentelističke mreže te tako ostvaruju privilegirani pristup položajima i resursima pod kontrolom vlasti. Ako tu logiku prevedemo u Dahlove kategorije (usp. Dahl i Stinebrickner, 2003) utjecaja i upotrebe moći, možemo primijetiti da se klijentelističke mreže primarno konstituiraju i održavaju na temelju poticaja (eng. *inducement*) i prijetnje sankcijama ili uskratkom prava ili koristi (eng. *power*), a u njihovoj reprodukciji ulogu ima i autoritet, odnosno automatska i u navike usađena prilagodba ponašanja klijenata preferencijama pokrovitelja (eng. *authority*).

Za razumijevanje učinaka klijentelističkih mreža na stranačku dominaciju nužno je uzeti u obzir i značajke političke utakmice. Prepreke ulasku na *političko tržište* relativno su niske (predaja valjane kandidature), no prepreke ostvarenju političkih ciljeva iznimno su visoke. Radi se o *tržištu gdje pobjednik uzima sve* (eng. *winner-take-all market*) (usp. Frank i Cook, 2013), što je posebno izraženo u okolnostima visoke razine klijentelizma i korupcije. Izbor u predstavničko tijelo bez sudjelovanja u izvršnoj vlasti najčešće nema bitnu težinu, a tek sudjelovanjem u vladajućoj

⁸ U slučaju Hrvatske možemo govoriti o režimu dominantne (a ne hegemonijske) stranke, jer ni HDZ na nacionalnoj razini ni ostale stranke ili opcije koje kontroliraju pojedine jedinice lokalne i regionalne samouprave ne teže potpunoj kontroli društvenog i političkog života. Međutim, njihovi ciljevi i strategija vladanja usmjereni su na postizanje hegemonije, u smislu i na načine koji su opisani u tekstu. Izrazi “hegemonija” i “hegemonijski” koriste se isključivo u tom kontekstu.

⁹ Klijentelistički nastrojani političari mogu biti i ideološki eklektični, a često se prezentiraju u nadideološkom svjetlu, kao pragmatički koji “rješavaju probleme”. Od sadržaja ideologije važnija je njena funkcija mobilizacije birača i učvršćenja vlasti.

(dominantnoj) stranci ili koaliciji i/ili suradnjom s njima akteri dolaze u mogućnost realizirati političke programe i ubirati plodove privilegiranog pristupa položajima i resursima pod kontrolom vlasti. S druge strane, nečije sudjelovanje u oporbi može rezultirati sankcijama u izvanpolitičkoj sferi – u općenitom ostvarivanju prava ili u profesionalnom djelovanju o kojem ovisi nečija egzistencija. U uvjetima kada je značajan dio društva i gospodarstva pod kontrolom ili utjecajem vlasti, a zaštita prava i alokacija resursa zasnovane su na diskrecijskim ovlastima, društvenim akterima racionalnije je uklopiti se u klijentelistički sustav ili se zadržati na distanci i načelnoj kritici nego se upuštati u političku utakmicu s niskom vjerojatnošću uspjeha i izvjesnim negativnim posljedicama za profesionalni i egzistencijalni položaj u slučaju političkog neuspjeha (usp. Trantidis, 2011). Sustav klijentelističkih mreža udešen je tako da određuje jasnu strukturu poticaja i sankcija te akterima sužava opcije na priklanjanje hegemoniji dominantne stranke i političku pasivizaciju. S jedne strane sustav poticaja za jezgru stranke i klijentelističke mreže i vrijednosna kohezija za širi krug podupiratelja, a s druge prihvaćanje ograničenja mogućnosti i prava uslijed otklona od klijentelističke mreže. Potonja skupina može kritizirati sustav medijskim, umjetničkim ili akademskim radom ili građanskim aktivizmom, no i u tome može biti ograničena financijskim, organizacijskim i medijskim ili čak pravosudnim sredstvima (u hegemonijskim režimima koji naginju autokraciji). U svakom slučaju, potencijal političke mobilizacije oporbe je ograničen.

Ranije navedene analize stranačke dominacije i hegemonije (od kojih se neke bave i klijentelizmom) fokusiraju se na obnašanje vlasti na razini države. Međutim, nema zapreka da analizu nastajanja i posljedica stranačke hegemonije ne proširimo i na obnašanje vlasti na lokalnim i regionalnim razinama vlasti. Iako je opseg ovlasti ondje manji, također se može razviti simbioza klijentelizma i hegemonije određene političke opcije. Također, u manjim teritorijalnim jedinicama lakše je razviti osobne veze pokrovitelja i klijenata te provoditi nadzor (usp. Veenendaal i Corbett, 2020). Prosječna lokalna vlast u Hrvatskoj traje preko 10 godina (Vuković, 2017), a na lokalnim izborima 2021. godine 67 općina i 5 gradova (13% ukupnog broja jedinica lokalne samouprave) imalo je samo jednog (grado)načelničkog kandidata ili kandidatkinju.¹⁰

3. Instrumenti reprodukcije klijentelističke mreže: okvir za analizu

U nastavku je izložen konceptualni okvir za analizu instrumenata reprodukcije klijentelističke mreže. U ovom istraživanju postojeće klasifikacije se nadograđuju i usustavljaju te se identificirani instrumenti reprodukcije klijentelističkih mjera analiziraju na temelju definiranog konceptualnog okvira, koristeći primjere iz Hrvat-

¹⁰ Usp. <https://www.vecernji.hr/vijesti/vec-se-zna-67-nacelnika-opcina-i-pet-gradonacelnika-1492820>

ske. Premda je okvir primarno razvijen na temelju uvida u domaću praksu zarobljavanja države, može poslužiti za analizu srodnih pojava i drugdje. Konkretni primjeri klijentelističke razmjene mogu se razlikovati od slučaja do slučaja, no logika analize razvijene na hrvatskoj studiji slučaja ostat će primjenjiva. Štoviše, moglo bi se argumentirati kako Hrvatska pruža *paradigmatski slučaj* (usp. Flyvbjerg, 2001) za istraživanje relacijskoga klijentelizma. Hrvatska pokazuje odlike nepotpune demokracije, manjkavih institucija i znatnog utjecaja države u gospodarstvu (usp. Kotarski i Radman, 2020). S druge strane, bitno se razlikuje od autoritarnih ili *propalih* država; vlast se periodički smjenjuje, građanska i politička prava se većinom štite (Freedom House, 2021), a postoje i propulzivni i međunarodno konkurentni segmenti gospodarstva (usp. World Bank, 2017). Također, ako se uzmu u obzir nacionalna, regionalna i lokalna razina vlasti, može se pokazati da u hegemonijskoj vladavini i klijentelističkim praksama sudjeluju različite stranke i nezavisne opcije (usp. Hoffmann i dr., 2017; Kotarski i Radman, 2020). Konačno, nasljedna socijalizma i Domovinskog rata daju dodatne dimenzije prijedporima oko ideologije, identiteta i materijalnih interesa koji se odražavaju u pojedinim klijentelističkim praksama (usp. Račić, 2021a).

Okvir za analizu instrumenata reprodukcije utemeljen je na sljedećim tezama o djelovanju klijentelističkih mreža:

- Klijentelističke mreže oblikovane su hijerarhijski. Međusobno su relativno autonomne, čak i kada se oblikuju oko iste političke opcije (usp. Hoffmann i dr., 2017).
- Moć i utjecaj proizlaze iz kontrole nad ljudskim, materijalnim i institucionalnim resursima te stoga uglavnom emaniraju iz centra mreže (usp. Ledeneva, 2013).
- Klijentelističke mreže počivaju na neformalnim praksama.¹¹ Formalna pravila i neformalne prakse kombiniraju se za ostvarenje partikularnih interesa (usp. Hoffmann i dr., 2017).
- Koristi koje se razmjenjuju unutar klijentelističkih mreža imaju značajke privatnih i klupskih dobara, tj. daju prednost odabranim pojedincima ili skupinama (usp. Hopkin, 2006).
- Razmjena koristi vrši se u interesu jezgre klijentelističke mreže, a u manjoj mjeri uključuje i ostale pripadnike (usp. Stokes i dr., 2013).

¹¹ Ledeneva (2013a, str. 22) definira neformalne prakse kao "... uobičajeni skup strategija igrača koji zaposjedaju, manipuliraju ili iskorištavaju formalna pravila, te koji koriste neformalna pravila i privatne odnose kako bi ostvarili ciljeve izvan domene privatnog" (navedeno prema Hoffmann i dr., 2017, str. 15).

- Periferija mreže osigurava demokratsku legitimaciju hegemonijskom poretku unutar kojega klijentelistička mreža djeluje (usp. Stubbs i Zrinščak, 2015).
- Ideologija se u klijentelističkim mrežama koristi instrumentalno – za svrhu posezanja za autoritetom i resursima (usp. Fine i Sandstrom, 1993). Ona je sredstvo signalizacije pripadnosti, osiguranja predvidivosti ponašanja i nadgledanja političke lojalnosti klijenata.

Klijentelističke mreže reproduciraju se instrumentima izvlačenja rente, koji donose koristi njihovoj jezgri, i legitimacijskim instrumentima, koji raspodjeljuju manje koristi širim segmentima biračkog tijela koji podupiru hegemonijsku vlast. Selektivnost u raspodjeli rente poduprta je ne samo interesima nego i ideologijom kao važnim sredstvom razlikovanja povlaštenih od ostalih članova zajednice te isključenja ili diskriminacije nepovlaštenih pri pristupu dobrima. Uz svaki instrument vezana je određena ciljna skupina klijenata koja će ostvariti korist; to su najčešće članovi mreže i s njima povezani poduzetnici i birači. Također se može identificirati praksa koja je predmet klijentelističke razmjene (npr. zapošljavanje), konkretan mehanizam (npr. lažiranje natječaja) te posljedice klijentelističke prakse za samu organizaciju ili šire društvo.

Pojedini klijenti profitirat će od konkretnih i isključujućih materijalnih koristi, koje mogu biti rezultat ili kadrovskih odluka pokrovitelja ili upravljanja materijalnim resursima pod njihovom kontrolom. Ti su mehanizmi najvidljiviji instrumenti reprodukcije klijentelističke mreže, jer ostavljaju trag pojedinih transakcija i odnosa. Imenovanja, zapošljavanja, promjene propisa i poslovni odnosi između organizacija javnog i privatnog sektora se dokumentiraju, kao i neke njihove neizravne posljedice. Primjerice, stjecanje materijalnih dobara dužnosnika ostavlja trag u imovinskim karticama i zemljišnim knjigama. Tim je koristima komplementarna instrumentalizacija javnih institucija u korist članova klijentelističkih mreža, u rasponu od korištenja *veza* kojima periferni članovi ostvaruju male koristi do opstrukcije kaznenog progona pojedinih moćnika. Upravljanje ljudskim i materijalnim resursima i instrumentalizacija javnih institucija ponajprije donose opipljive koristi jezgri klijentelističkih mreža. Stoga ih nazivamo i instrumentima izvlačenja rente. Međutim, hegemonijsku vlast nije moguće ostvariti bez podrške širih segmenata biračkog tijela, koji uživaju manje beneficije, a pružaju potporu i legitimitet vlasti. Njima se nude klupska dobra poput mjera socijalne politike. Budući da su koristi posredovane putem političke elite, važnu ulogu igra i ideologija kao sredstvo signalizacije pripadnosti klijentelističkoj mreži, ali i razmjene simboličkih dobara (npr. vrijednosti, simbola i identiteta) u široj zajednici. Socijalna politika i ideologija koriste se kao legitimacijski instrumenti reprodukcije klijentelističkih mreža.¹²

¹² Socijalna politika i ideologija same po sebi pripadaju elementima programske politike, no moguće ih je koristiti u svrhu provedbe i učvršćivanja klijentelističke vladavine. Usp. dio 5. dolje.

Pregled navedenih instrumenata reprodukcije klijentelističkih mreža dan je u Tablici 1. Uz instrumente (grupirane u instrumente izvlačenja rente i legitimacijske instrumente) identificirane su ciljne skupine klijenata za pojedini instrument, područja primjene klijentelističkih praksi, njihovi tipični mehanizmi i posljedice primjene.

Tablica 1. Instrumenti reprodukcije klijentelističke mreže

	Ciljna skupina	Predmet razmjene	Mehanizmi	Posljedice
<i>Instrumenti izvlačenja rente</i>				
Upravljanje ljudskim resursima u javnom sektoru	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Članstvo stranke i s njima povezane osobe ▪ Povlašteni vanjski članovi klijentelističke mreže 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zapošljavanje ▪ Napredovanje u hijerarhiji ▪ Imenovanja ▪ Priznanja 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Imenovanja ▪ Lažirani natječaji ▪ Snižavanje kriterija ▪ Diskriminatorni kriteriji 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Loše upravljanje ▪ Politizacija javnog sektora ▪ <i>Trgovačke</i> koalicije ▪ Korupcija
Instrumentalizacija javnih institucija	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Članstvo klijentelističke mreže 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Inspekcije ▪ Porezni nadzor ▪ Sukob interesa ▪ Kazneni postupci ▪ Strateške tužbe (SLAPP) ▪ Ishodjenje prava ▪ Pristup skrbi ▪ Javno informiranje 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Politička kontrola ▪ Zloupotreba položaja i ovlasti ▪ Trgovanje utjecajem ▪ Pogodovanje ▪ Davanje i primanje mita ▪ Neutralizacija ▪ Opstrukcija iznutra 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Diskriminacija ▪ Nekažnjivost ▪ Korupcija ▪ Smanjenje ponude javnih dobara ▪ Blokada reformi
Upravljanje materijalnim resursima	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ciljne regije ▪ Ciljni sektori ▪ Odabrani poduzetnici ▪ Donatori stranke 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Propisi ▪ Javne investicije ▪ Javna nabava ▪ Javne usluge ▪ Upravljanje prostorom ▪ Potpore i projekti ▪ Porezi i nameti ▪ Koncesije ▪ Privatizacija ▪ Predizborna darivanja 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lobiranje ▪ Pogodovanje ▪ Fiktivni ugovori ▪ Fiktivne procjene vrijednosti imovine ▪ Utjecaji na evaluaciju projekata ▪ Dodjela stanova ▪ Jednokratna korist 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Izvlačenje rente ▪ Neracionalna upotreba resursa ▪ Smanjenje ponude javnih dobara ▪ Korupcija ▪ Crni fondovi

	<i>Legitimacijski instrumenti</i>			
Socijalna politika	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ciljne socijalne i interesne skupine 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mirovine ▪ Socijalne naknade i prava ▪ Subvencije i porezi ▪ Stambena politika ▪ Skrb za ranjive skupine ▪ Predizborna darivanja 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Povlaštene i ostale mirovine ▪ Socijalne naknade ▪ Subvencioniranje životnih troškova ▪ Dodjela stanova ▪ Jednokratna korist 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Smanjenje socijalne isključenosti ▪ Podrška ciljnih skupina ▪ Kupovina glasova ▪ Blokada reformi ▪ Korupcija
Ideologija	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Članstvo klijentelističke mreže ▪ Ciljne interesne skupine ▪ Dio ostalih birača 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Identitet ▪ Nadgledanje ▪ Lojalnost 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Identitetski rascjep ▪ Signalizacija pripadnosti ▪ Polarizirajuća pitanja 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Slabljenje kontrole i kritike vlasti ▪ Stabilnost vlasti ▪ Blokada reformi

4. Instrumenti izvlačenja rente

Upravljanje ljudskim i materijalnim resursima i instrumentalizacija javnih institucija pridonose reprodukciji klijentelističkih mreža ponajprije donoseći koristi pokroviteljima (vladajućim političkim strankama) i utjecajnijim klijentima. Ti instrumenti izvlačenja rente služe klijentelističkim dobitnicima za učvršćenje vlasti, stjecanje materijalnih koristi i zarobljavanje države; njihovo kombinirano korištenje učvršćuje veze unutar mreže. Voluntaristička, klijentelistička, nepravedna i/ili koruptivna priroda odluke ili transakcije kojom se razmjenjuju koristi obično se prikriva fingiranom proceduralnom ispravnošću.

4.1. Upravljanje ljudskim resursima

Temeljni instrument reprodukcije klijentelističkih mreža je upravljanje ljudskim resursima u javnom sektoru. Tu ubrajamo državna tijela, tijela lokalne i područne samouprave, pravne osobe s javnim ovlastima (npr. agencije, Hrvatska gospodarska komora), pravne osobe koje obavljaju javnu službu (npr. bolnice, Hrvatska radiotelevizija) te trgovačka društva (javna poduzeća) i ustanove kojima je osnivač Republika Hrvatska ili jedinica lokalne ili područne samouprave.

Klijentelizam je povezan s politizacijom javne uprave i prepreka je objektiviziranom sustavu nadzora (usp. Hicken, 2011). Imenovanja, zapošljavanja i napredovanja u hijerarhiji javnog sektora stvaraju dugoročne hijerarhijske odnose pokroviteljstva i klijentelizma, koji presudno utječu na dobrobit članica i članova

klijentelističke mreže te im istovremeno otvaraju mogućnost da mrežu jačaju i šire unutar vlastitog djelokruga rada. Klijentelističko kadrovanje pokriva cjelokupni tijek karijere, od prvog zapošljavanja na lažiranom natječaju, ubrzanog napredovanja, imenovanja na različite čelne funkcije u javnoj upravi i/ili ustanovama i poduzećima pod kontrolom vlasti, do *zlatnog padobrana* zaslužnim članovima u silaznoj putanji političke karijere (npr. osiguranje mjesta u Ustavnom sudu¹³ ili čelnog mjesta u manje vidljivoj organizaciji). Materijalno manje važnu, ali simbolički znakovitu ulogu ima i dodjela državnih, lokalnih i strukovnih nagrada i priznanja.

Sudjelovanje u klijentelističkoj mreži bitno utječe na oblikovanje i cirkulaciju elite. Političko imenovanje neke osobe na funkciju koja je bitno iznad njenih tadašnjih karijernih postignuća najbrži je i najmanje rizičan način društvene afirmacije. Neovisno o rezultatu rada na toj funkciji, osoba će steći prednost u referencama, društvenoj umreženosti i stečenom iskustvu u odnosu na kvalitetnije kadrove koji takvu priliku za promociju neće nikada dobiti. Stoga će i u budućnosti imati realnu prednost u karijeri, neovisno o tome hoće li djelovati u izvršnoj vlasti ili javnim institucijama – ili će pak prijeći u poslovni sektor. Pojedinaac na poziciji moći u mogućnosti je činiti usluge drugim članovima klijentelističke mreže, primjerice njihovim zapošljavanjem ili promocijom, ili omogućavanjem materijalnih ili drugih koristi. Takvi postupci osnažuju njegovu poziciju unutar mreže, a mogu biti i podloga za uzvratnu privatnu korist u budućnosti. Mnogi političari koriste poslovni angažman kao *izlaznu strategiju* u situaciji kada gube politički utjecaj ili kada žele materijalno prosperirati, ujedno smanjujući izloženost javnosti.¹⁴ Kapitalizirajući svoje političko djelovanje i stvorene kontakte, oni postaju menadžeri, savjetnici ili suvlasnici poduzeća u sektorima na koje su imali utjecaj tijekom političke karijere. Rodonačelnici takvih praksi u Hrvatskoj bili su ministri iz 1990-ih, koji su, bez relevantnoga poslovnog iskustva, postali dugovječnim direktorima javnih pa potom privatiziranih poduzeća (npr. Ivica Mudrinić i Božo Prka), ili koji su na temelju političkih funkcija pokretali poslovne projekte (npr. Borislav Škegro).

Klijentelistička logika u kadrovskoj politici rezultat je dominacije stranačke hijerarhije u odlučivanju i stranačkih interesa nad ostalim kriterijima raspodjele funkcija. Stoga je najprisutnija u odlukama o imenovanju upravljačkih struktura u organizacijama u javnom sektoru – čelnika i upravnih vijeća ili nadzornih odbora kojima čelnici neposredno odgovaraju. Imenovanje stranačkih ljudi u ta tijela sma-

¹³ Imenovanja ustavnih sudaca i sutkinja redovito su rezultat političkog kompromisa HDZ-a i SDP-a, jer zahtijevaju dvotrećinsku većinu u Hrvatskom saboru.

¹⁴ Ograničenja vezana uz prelazak dužnosnika u poslovni sektor uvedena su Zakonom o sprječavanju sukoba interesa 2011. godine. Međutim, i tu se radi samo o ograničavanju imenovanja, izbora i zapošljavanja u pravnim osobama koje su bile (ili namjeravaju biti) u poslovnom odnosu s tijelom u kojem je dužnosnik obnašao dužnost.

tra se samorazumljivim aspektom raspodjele *političkog plijena* vezanog uz sudjelovanje u vlasti. Svaku smjenu vlasti prati smjena čelnih kadrova u javnom sektoru. U skladu s propisima, pojedine funkcije popunjavaju se izravnim imenovanjem, a druge javnim natječajima; u praksi razlike nema jer se ishod takvih natječaja ili unaprijed zna ili odlučuje političkom voljom vladajućih. Čelni položaji redovito su predmet političke trgovine pri sklapanju koalicija.¹⁵ Time se i manjim strankama koje sudjeluju u vlasti omogućuje ovladavanje pojedinim sektorima ili organizacijama. Na nacionalnoj razini to može uključivati kontrolu nad nadležnim ministarstvom, agencijama i javnim poduzećima i/ili ustanovama. Iz takve je pozicije Hrvatska narodna stranka u razdoblju od 2000. do 2003. godine kontrolirala cestogradnju, a od 2012. do 2015. godine energetiku.

Praksa političkih imenovanja i lažiranja natječaja za čelna mjesta nije samo instrument nametanja stranačke volje, nego ima i šire posljedice, jer klijentelistička imenovanja, zapošljavanja i napredovanja ne staju na čelnim pozicijama. Politički izabrana upravljačka struktura organizacije odlučuje o sistematizaciji radnih mjesta i o njenom popunjavanju kadrovima unutar kuće ili novim zapošljavanjem. Budući da ni u državnoj upravi u praksi ne postoji jasna granica između političkih funkcija i ostalih radnih mjesta,¹⁶ a drugdje je uopće nema, prostor za zapošljavanje i promociju *vlastitih* kadrova u državnoj upravi, lokalnoj i područnoj samoupravi i javnim poduzećima iznimno je velik, čime se doprinosi politizaciji javne uprave i jačanju klijentelističkih mreža. Privedna profesionalizacija javne uprave, koju impliciraju javni natječaji, u praksi se pokazuje kao politizacija. Istovremeno se zamagljuje politička narav, primjerice, pozicija pročelnika upravnih tijela u gradovima, općinama i županijama. Uvođenjem izravnog izbora (grado)načelnika i župana ukinuta su poglavarstva kao izvršna tijela. Stoga bi bilo logično da izravno izabrani grado-načelnici i župani izravno imenuju svoj najuži tim suradnika (eventualno uz potvrdu predstavničkog tijela), umjesto da provode (uglavnom fingirane) javne natječaje za

¹⁵ Usp. <https://vijesti.hrt.hr/hrvatska/otvoreno-2-323358>, <https://net.hr/danas/hrvatska/povijesno-vazan-pothvat-gradanina-viktora-s-zele-ga-umanjiti-poniziti-slomiti-a-on-nam-je-doniodokaz-koji-cekamo-godinama/>

¹⁶ U propisima postoji razdioba između državnih dužnosnika i službenika, no i ona može biti prijeporna. Tipičan primjer je pozicija pomoćnika ministra. Izmjenama Zakona o sustavu državne uprave (NN 79/07) HDZ-ova većina ukinula je poziciju pomoćnika ministra, a dotadašnjim (politički izabranim) obnašateljima tih funkcija omogućila je da, temeljem natječaja, postanu ravnatelji uprava. Iduća vlada pod vodstvom SDP-a vratila je političku funkciju pomoćnika ministra (NN 150/11), a HDZ je 2019. opet posegnuo za rješenjem iz 2007. pod egidom reforme i depolitizacije državne uprave. Na mjesta ravnatelja uprava opet se, temeljem javnog natječaja, većinom imenuju dotadašnji pomoćnici ministra. Usp. <https://www.novolist.hr/novosti/hrvatska/razrijesena-34-pomocnika-ministara-a-na-njihovo-mjesto-stiglo-59-ravnatelja-uprava-zgodno-je-sto-ce-i-zaradivati-vise/>

pročelnička mjesta, dodatno se okružuju savjetnicima,¹⁷ a preko upravnih vijeća i nadzornih odbora apsolutno kontroliraju javne ustanove i poduzeća.

Zakonitost diskrecijskih kadrovskih odluka osigurava se izuzimanjem organizacija od obveze objave natječaja za radna mjesta manipulacijom uvjetima (npr. snižavanjem kriterija kako bi se “željeni” kandidat mogao prijaviti ili uvođenjem diskriminatornih kriterija kako bi se obeshrabrila konkurencija). Kada željeni kandidat zadovolji formalne uvjete natječaja, otvara se prostor za diskrecijsku odluku, koja može biti dodatno maskirana rezultatima intervjua s kandidatima ili odlukom povjerenstva. Dosljednom provedbom tih postupaka moguće je legalno premrežiti organizaciju stranačkim i klijentelistički regrutiranim osobljem; čak ni u ekstremnim slučajevima istovremenoga grupnog zapošljavanja kadrova iz iste stranke i/ili regije u istoj organizaciji nema reputacijskih ni pravnih posljedica.¹⁸ Da bi se pojedino radno mjesto popunilo klijentelističkim putem, mora postojati i ponuda i potražnja; stoga je kapilarno širenje klijentelizma moguće do granice ravnoteže na relevantnom tržištu rada. Radna mjesta u javnom sektoru nose veću sigurnost i premiju na plaću za zaposlenike koji nisu stekli visoku naobrazbu (usp. Matković, 2020). Dakle, za očekivati je da će zapošljavanje i napredovanje klijentelističkim putem na nacionalnoj razini i u natprosječno razvijenim lokalnim sredinama biti koncentrirano na više pozicionirana i propulzivna radna mjesta.¹⁹ U siromašnijim gradovima i općinama s ograničenom ponudom rada raste vjerojatnost raspodjele slabije vrednovanih poslova u javnom sektoru *po vezi*. Fragmentacija gradova i općina također izravno doprinosi klijentelističkom zapošljavanju zbog manje ponude rada i snažnijih osobnih veza.

Uz vertikalno širenje niz organizacijsku hijerarhiju, klijentelističke kadrovske mreže mogu se širiti i horizontalno. Za razliku od vertikalnog širenja klijentelističkih mreža, koje briše granicu između politike i javne uprave, horizontalno širenje briše granicu između politike i struke. I *birokracija* i *tehnokracija* uzmiču pred *politokracijom*. Tako klijentelizam obuhvaća širok spektar organizacija u gospodarstvu, komunalnim službama, obrazovanju, znanosti, zdravstvu, socijalnoj skrbi, sportu, kulturi, medijima, zaštiti okoliša, zaštiti prirode, razvoju civilnog društva itd. Raspodjela najviših funkcija u javnim ustanovama u praksi se smatra legitimnim dije-

¹⁷ Umjesto predložene opcije, Klarić (2017) se zalaže za zakonsko reguliranje ovlasti savjetnika, a predlaže i opciju njihove potvrde od predstavničkog tijela.

¹⁸ Usp. <https://www.telegram.hr/politika-kriminal/pogodite-sto-je-pokazao-nadzor-oko-masovnog-zaposljavanja-hns-ovaca-u-fondu-koji-vodi-hns-ovac-sve-je-u-redu/>, <https://www.nacional.hr/novi-val-uhljeba-iz-hdz-a-zaposlen-u-narodnim-novinama/>

¹⁹ To, naravno, ne isključuje mogućnost da će ta praksa biti prisutna i na ostalim razinama organizacijske hijerarhije.

lom *političkog plijena* pa ne nailazi na otpore ni u javnosti ni unutar samih ustanova; eventualno je prijeporno koja će stranka, interesna skupina ili razina vlasti imati presudnu riječ u kadroviranju.²⁰ Budući da su osnivači javnih ustanova i poduzeća Republika Hrvatska ili jedinice lokalne i područne samouprave, osnivačka su prava u rukama čelnika izvršne vlasti, što presudno utječe na sastav upravnih vijeća ili nadzornih odbora i izbor čelništva. U širenju klijentelizma sudjeluju i mnoga udruženja, ponajprije ona sa znatnim resursima i monopolskim položajem u određenom području, npr. braniteljske i studentske udruge, komore i sportski savezi. Stjecanja i raspodjela resursa u, primjerice, Hrvatskom Crvenom križu ili Hrvatskom nogometnom savezu, bitno su povezani s vlašću, što utječe na izbor njihovog čelništva. Značajan dio funkcija u takvim organizacijama obnašaju članovi i dužnosnici HDZ-a, a bilo je i predstavnika drugih stranaka. Politička imenovanja zbivaju se i u formalno neovisnim poduzećima gdje država nije većinski vlasnik, ali ima bitan interes, a ostali veliki dioničari su pasivni; tipičan primjer je mjesto predsjednika uprave Podravke.²¹

Horizontalno širenje klijentelizma pogađa organizacije čije djelovanje karakterizira specijalizacija i akumulacija znanja u određenom području. Dugotrajnost stjecanja takvih znanja implicira da se napredovanje u hijerarhiji najčešće događa iznutra, što implicira da i čelna mjesta trebaju pripasti najkompetentnijim radnicima ili članovima organizacije, a iznimno vrhunskim stručnjacima izvana. Klijentelističke mreže ipak uspješno ovladavaju i takvim organizacijama. To se najčešće zbiva ovladavanjem i kontrolom nad upravnim vijećima u spoju sa stranačkim regrutiranjem i promocijom kadrova unutar organizacije. Povremeno se koriste i politički pritisci, promjene propisa, ekonomski poticaji (npr. pristup javnom financiranju ili sponzorstvima javnih poduzeća) i kooptacija (*kupovina*) čelništva. Promocijom stranačkih članova ili simpatizera na najviša mjesta u organizacijskoj hijerarhiji postižu se dva učinka. Kratkoročno i srednjoročno uspostavlja se kontrola nad organizacijom i postavlja *stakleni strop* za barem jednako sposobne stručnjake koji su politički neaktivni, nezavisni ili simpatiziraju oporbu. Dugoročno se šalje poruka svima ostalima da je članstvo ili *veza* u vladajućoj strukturi preduvjet dosezanja najviših razina profesionalne (a ne samo političke) afirmacije. Ponekad je nesrazmjer zahtjeva posla i kompetencija izvršitelja toliko očit da privuče medijsku pozornost, kao u slučaju imenovanja pjevača zabavne glazbe Duška Mucala za intendanta Hrvatskoga narodnog kazališta u Splitu u vrijeme gradonačelnika Željka Keruma. Istovremeno

²⁰ Usp. <https://www.vecernji.hr/vijesti/procurile-tajne-snimke-sefa-splitskog-stozera-i-hdz-ovog-lijecnika-upleo-nam-se-premijer-1399623>

²¹ Usp. <https://net.hr/danas/hrvatska/mirovine-u-rukama-martine-dalic-pitali-smo-vlasnike-podravke-zasto-su-pristali-na-plenkovic-ev-izbor-i-hoce-li-dalic-uvecati-vase-penzije/>

prolaze neopažena mnogobrojna politička imenovanja gdje kandidati zadovoljavaju minimum stručnosti.²²

Horizontalno širenje klijentelističke mreže preduvjet je dominantnog i hegemonijskog položaja vladajuće stranke na određenom teritoriju. Klijentelističkim zapošljavanjima i promocijama stranka koja sudjeluje u vlasti (ali nema hegemoniju) može vertikalno širiti svoju mrežu, ali isključivo unutar organizacija koje kontrolira i samo tijekom obnašanja vlasti. Po gubitku vlasti dio njenih kadrova ostat će eventualno zaposlen na službeničkim pozicijama u organizacijama u koje su smješteni tijekom obnašanja vlasti. Nasuprot tome, hegemonija nastupa kada propulzivni kadrovi prepoznaju određenu stranku kao medij umrežavanja i promocije vlastitih interesa; hegemonijska stranka imat će stoga dugoročnu prednost u regrutaciji kadrova i oblikovanju političke elite, kao i stručne elite podređene politici – i posljedičnom razvoju klijentelističke mreže. Mnoge veze i interesi u mreži s intenzivnim horizontalnim vezama preživjet će i gubitak vlasti jer će ga članovi klijentelističke mreže smatrati privremenim, a mnogi aspekti klijentelističke i kronističke suradnje moći će se neometano nastaviti. Primjerice, čelnici Hrvatske gospodarske komore su redom gospodarstvenici/političari iz redova HDZ-a; to se ne mijenja ni kada je HDZ u oporbi. Na dugi rok, stranačko kadroviranje u spoju s kronizmom i nepotizmom (favoriziranje kolega, prijatelja i rodbine utjecajnih članova) stvara kadrovske strukture koje dezavuiraju logiku javnog interesa, stručnosti i meritokracije, politiziraju i zarobljavaju javni sektor te presudno utječu na (ne)kvalitetu njegovog rada. Pretjerana politizacija javne uprave postoji usporedno s formalizmom i birokratskim postupanjem, što rezultira niskim reformskim i inovacijskim kapacitetom (Koprić, 2019).

4.2. Instrumentalizacija javnih institucija

Instrumentalizacija javnih institucija izravna je posljedica klijentelističke politike upravljanja ljudskim resursima. Iako je zarobljenost države omogućena i manjkavim regulatornim okvirom, zarobljavanje primarno proizlazi iz diskrecijske moći političara i o njima ovisnih klijenata. Institucije premrežene klijentima koji su ovisni o stranačkim i inim pokroviteljima nisu neovisne, a teško mogu biti djelotvorne. Umjesto toga, podložne su političkoj kontroli i pogodovanjima (usp. Kregar, 2020).

Zarobljena država manjkavo isporučuje javna dobra povezana s dobrim upravljanjem i učinkovitim sankcioniranjem nepravilnosti. Stoga je interakcija građana i poduzetnika s državnim i javnim tijelima važno područje reprodukcije klijentelizma. Najvažniji oblik instrumentalizacije javnih institucija je zaštita povlaštenih aktera

²² Primjerice, po povratku na vlast u Splitu (u koaliciji) Kerumovoj Hrvatskoj građanskoj stranci “pripalo” je mjesto ravnatelja opere HNK, na koje je 2019. postavljen njihov gradski vijećnik i klasični glazbenik Jure Bučević, što je imalo minimalan medijski odjek.

od represivnog djelovanja institucija (usp. Holland, 2016) – od inspekcija, poreznog nadzora i zaštite tržišnog natjecanja do odlučivanja o sukobu interesa te tijeka i ishoda kaznenih postupaka. Primjerice, bivši koncern Agrokor nije podvrgavan ni poreznom nadzoru (Ivanković, 2017). Zaštita povlaštenih aktera može se ostvariti političkom kontrolom nad institucijama koje su dio izvršne vlasti (npr. Porezna uprava), neutralizacijom neovisnih institucija (npr. Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa), strateškim tužbama protiv javne participacije (eng. *SLAPP*) i unutarnjom opstrukcijom ili neformalnim utjecajima na institucije nad kojima je izravna politička kontrola protuzakonita (npr. policija, državno odvjetništvo i sudstvo). Stvaranje dojma o nekažnjivosti povlaštenih rezultira gubitkom povjerenja građana u institucije; dodatni pritisak stvaraju tužbe protiv novinara, kritičara i disidenata s ciljem njihovog ušutkivanja. Uobičajena egida društvenih aktera suočenih s (ne)djelotvornošću institucija (“neka institucije rade svoj posao”) u javnom diskursu doživljava se kao cinizam.²³ Uz zaštitu od *viška revnosti* represivnog državnog aparata klijentelističke mreže pružaju i zaštitu od uobičajenog manjka efikasnosti u djelovanju institucija kao servisa građanima i poduzetnicima. Povlašteni članovi klijentelističkih mreža tako uživaju zaštitu od nedjelotvornosti državnih i javnih institucija pri ostvarivanju pojedinačnih prava (npr. ishođenje dozvola) i korištenju oskudnih javnih dobara (npr. pristup najboljim liječnicima ili prekovredno cijepljenje protiv Covida-19), što lako prelazi u pogodovanje ili korupciju. Poseban primjer vezan je uz Hrvatsku radioteleviziju, koja je zakonom iz 2012. godine, tijekom vladavine koalicije predvođene Socijaldemokratskom partijom (SDP-om), stavljena pod izravnu kontrolu parlamentarne većine, a u praksi je, unatoč formalnoj zakonskoj neovisnosti, instrumentalizirana u korist vlasti (usp. RSF, 2020). Ograničenost doseg lokalnih medija čini mnoge ovisnima o potporama i sponzorstvima, a time i izloženima klijentelizmu. Učinak tih praksi nije samo smanjenje ponude javnih dobara i diskriminacija pri pristupu njima, nego i reprodukcija i osnaživanje interesnih skupina koje se izravno protive reformama institucija. Tipičan primjer je reforma pravosuđa, koju, uz nedostatak političke volje, otežavaju i uspostavljene unutarnje mreže utjecaja (usp. Uzelac, 2020) te veze pojedinih aktera s političkim, poslovnim i kriminalnim miljeom.

4.3. Upravljanje materijalnim resursima

Idući važan instrument reprodukcije klijentelističkih mreža je upravljanje materijalnim resursima pod kontrolom javnog sektora. Klijentelizam buja kada je gospodarstvo slabo diversificirano, a ovisno je o državi (usp. Berenschot, 2018). Prva

²³ Usp. <http://www.novilist.hr/Znanost-i-tehnologija/Znanost/Zivimo-u-fazi-zarobljene-drzave-Javnost-se-pita-funkcioniraju-li-uopce-hrvatske-institucije>, <https://www.telegram.hr/price-danima-slusamo-hdz-i-frazu-neka-institucije-rade-svoj-posao-smijesno-kao-da-oni-nisu-krivi-zanjihovo-nefunkcioniranje/>

skupina, koja obuhvaća klupska dobra, usmjerena je prema ciljnim regijama ili gospodarskim sektorima. Javne investicije u pojedine regije mogu uključivati opravdane razvojne i infrastrukturne projekte, ali i lokalizirane projekte u korist vlastite biračke baze (eng. *pork barrel spending*). Pripadnost istoj političkoj opciji pruža veće mogućnosti lobiranja za lokalne projekte na nacionalnoj razini, što je posebno važno slabije razvijenim krajevima. Potpora sektorima može biti utemeljena na sektorskim politikama, ali i na pristranim propisima i odlukama vezanima uz poreze, parafiskalne namete i potpore. Primjerice, porez na iznajmljivanje soba ne naplaćuje se po ostvarenom dohotku, nego paušalno (po krevetu), što se može smatrati klijentelističkim ustupkom biračima u priobalju.

U kontekstu reprodukcije klijentelističkih mreža važnija je kategorija privatnih dobara, gdje korist imaju odabrani političari i poduzetnici koji uživaju partikularnu prednost u odnosima s lokalnom ili središnjom državom.²⁴ U ranoj fazi tranzicije država i politička elita presudno su utjecale na izbor menadžmenta u neprivatiziranim poduzećima i izbor novih vlasnika u procesu privatizacije te u privatizaciji društvene i državne imovine (npr. stanovi). Danas politička elita i klijentelističke mreže često imaju komplementarnu ulogu u poticanju i zaštiti rentijerskih poslovnih modela (Račić, 2020). Manipulacije su moguće u javnoj nabavi radova, roba i usluga (usp. Vuković, 2020), u prijenosu imovinskih prava (npr. koncesije i privatizacija) te u javno-privatnom partnerstvu. Početna točka u procesu jest politička ili administrativna odluka da se neko javno dobro podvrgne transakciji s privatnim partnerom, nasuprot opcijama da istu uslugu/dobro izravno pruža javni sektor – ili da se nešto uopće ne tretira kao javno dobro. Proceduralnom se manipulacijom odabranom poduzetniku omogućuje sklapanje ugovora, a sadržajna manipulacija koja omogućuje ostvarivanje koristi ugrađena je u sadržaj ili provedbu ugovora. Da bi se ostvarila neprikladna korist, dovoljno je da dio ugovora bude fiktivan (bez protučinidbe), da nabavna cijena koju plaća javno tijelo bude viša od realne, da se ugovor izvrši djelomično (na štetu naručitelja), da se sklapaju dodaci ugovora koji neopravdano povećavaju cijenu, da vrijednost koncesije ili privatiziranog dobra bude prenisko određena ili da javno tijelo snosi prevelik rizik i trošak pri javno-privatnom partnerstvu. Uzimajući u obzir važnost nekretnina za društveni status, akumulaciju imovine i poduzetničku aktivnost u Hrvatskoj, ne čudi da je klijentelizam snažno povezan s pitanjima vrednovanja, stjecanja, korištenja, otuđivanja i prenamjene zemljišta, stanova, kuća i poduzetničkih nekretnina. Posebno je područje manipulacije upravljanje prostorom u gradovima i priobalju, čime se odabra-

²⁴ Zarobljavanje države u korist korporativnih interesa može rezultirati sustavom posredničke stranke (eng. *brokerage party system*), u kojem su javne politike faktično nusprodukti ekonomskog natjecanja. Innes (2014) zapaža tu pojavu u Češkoj, Slovačkoj, Rumunjskoj, Bugarskoj i Latviji.

nima omogućuje ubiranje rente od razvoja i prodaje nekretnina. To se zbiva putem prostornog planiranja (npr. prenamjenom zemljišta i promjenama koeficijena iskoristivosti i izgrađenosti), izgradnje komunalne infrastrukture i transakcija sa zemljištem i nekretninama općenito (usp. Hoffmann i dr., 2017). Rentu odabranih poduzetnika klijentelistička mreža štiti i ulaznim barijerama, koje priječe ulaz na tržište konkurenciji ili joj otežavaju poslovanje (usp. Račić, 2020). U tom kontekstu instrumentalizaciju javnih institucija također možemo smatrati ulaznom barijerom, koja većini poduzetnika povećava rizike i troškove poslovanja, a manjini osigurava povlašteni položaj. Rijetki, ali znakoviti su primjeri izravnog utjecanja na propise od kojih poduzetnici ostvaruju izravnu korist; primjerice, autori Zakona o postupku izvanredne uprave u trgovačkim društvima od sistemskog značaja za Republiku Hrvatsku (NN 32/2017), na temelju kojega je država intervenirala u Agrokor, potom su se time materijalno okoristili.

Konačno, postoji i skupina hibridnih dobara, koja imaju pojedine značajke javnih, klupskih i privatnih dobara, a također su izložena riziku klijentelizma. Radi se o slučajevima kada određeno javno dobro pružaju neovisni akteri, a javni sektor to financira iz europskih ili nacionalnih izvora. Najčešće se radi o projektima, a rjeđe o institucionalnim potporama, dodijeljenima na temelju javnih poziva (natječaja) i evaluacije pristiglih prijedloga. Može se raditi o programima i projektima u područjima znanosti, socijalne skrbi, neovisne kulture i medija, civilnog društva i sl. U prvoj se fazi javno dobro pretvara u klupsko dobro; javna politika određuje ciljeve, prioritete i uvjete financiranja te raspoloživa sredstva unutar određenog programa. Radi se o inherentno političkim odlukama, koje su nerijetko podložne klijentelizmu, najčešće utemeljenom u vrijednosnim preferencijama i interesnoj bliskosti vlasti s određenim sektorima i njihovim akterima. Nekima mogu biti bliže, primjerice, braniteljske udruge, a nekima akteri nezavisne kulture. Međutim, i kada je prva faza provedena uz minimum klijentelističkih upliva, oni su mogući u idućoj fazi raspodjele dobara. Tada se klupska dobra (sredstva namijenjena određenoj javnoj svrsi i krugu prihvatljivih prijavitelja/korisnika) pretvaraju u privatna dobra – konkretne odobrene i financirane projekte i aktivnosti. Premda evaluaciju prijedloga obično provode povjerenstva ili vanjski evaluatori, to nužno ne prevenira političke i klijentelističke utjecaje na ishod natječaja. Na rezultat je moguće utjecati kriterijima evaluacije, izborom evaluatora i članova povjerenstva te izravnim odlukama koje mijenjaju rezultat evaluacije.

Ostaje pitanje koliko često klijenti ostvarene materijalne koristi dijele s političkim pokroviteljima, kao što postuliraju Gherghina i Volintiru (2017). Podjela koristi može se ostvariti davanjem provizije (eng. *kickback*) ili plaćanjem dobavljačima koji pružaju dobra ili usluge u korist stranke ili utjecajnih pojedinaca. Pravomoćne presude za političku korupciju u Hrvatskoj su malobrojne (Grozđanić, 2020), a stje-

canje imovine (i to ponajprije nekretnina) političara detaljnije se istraživalo samo u manjem broju medijski privlačnih slučajeva, što je rezultiralo ostavkama i smjenama više ministara u prvoj vladi premijera Andreja Plenkovića.

5. Legitimacijski instrumenti

Za hegemonijsko djelovanje političkih stranaka – nositeljica klijentelističkih mreža – nije dovoljna samo potpora klijentelističkih dobitnika, nego je nužna i potpora dijela ostalih birača. Njima su ponudene dvije vrste utješnih nagrada koje usporedno služe političkoj legitimaciji sustava. To su mjere socijalne politike i ideologija. Ideologija i socijalna politika djeluju i kao komplementarni čimbenici koji podupiru instrumente izvlačenja rente, jer reduciraju broj aspiranata na značajnije materijalne koristi i tako smanjuju ukupan trošak klijentelističkih praksi za jezgru klijentelističke mreže.

5.1. Socijalna politika

Socijalna je politika u mnogim situacijama najvažniji resurs izbornoga klijentelizma (Mares i Young, 2018), a podjednako je važna i u relacijskom klijentelizmu. Mjere socijalne politike legitiman su segment političkih programa, no pod određenim uvjetima postaju i klijentelističkim instrumentima. To su uvjeti neutemeljenosti u utvrđenim potrebama, arbitrarnosti u dodjeli i paternalizma prema korisničkim skupinama.²⁵ Iz perspektive javnog upravljanja ponajprije je problematično ako socijalne mjere nisu utemeljene na analizi potreba i procjeni učinkovitosti, odnosno ako se socijalnom politikom skreće pozornost s drugih oblika klijentelizma ili korupcije (usp. Hoffmann i dr., 2017), u skladu s geslom “nek’ je krao, ali je i nama dao”. Interesno motivirano davanje prednosti pravima pojedinih skupina nauštrb ostalih sa srodnim potrebama (npr. osoba sa sličnim invaliditetom stečenim u različitim okolnostima) otežava racionalno donošenje i provedbu javnih politika. Pored toga, klijentelizam može jačati uslijed arbitrarnosti i diskrecijskih ovlasti javnih službenika pri odlučivanju o ostvarivanju konkretnih prava. Konačno, klijentelizam je povezan s paternalizmom prema korisničkim skupinama, kada zadržavanje ili uvećavanje stečenih prava postane ovisno o potpori vladajućoj političkoj opciji. Ta opcija najčešće koristi negativne klijentelističke poticaje (prijetnju gubitkom prava) za zadržavanje potpore korisničke skupine (npr. ratnih veterana). Dokle god je većinska lojalnost ciljne skupine dostatno vjerojatna i povezana s određenim skupom mjera socijalne politike, odnos političkih pokrovitelja i ciljne skupine ima obilježja klijentelizma. Socijalna politika tako daje materijalnu kompenzaciju dijelu domini-

²⁵ Čak i ako je neka mjera socijalne politike klijentelistička, svejedno može utjecati na smanjenje siromaštva i socijalne isključenosti.

ranih članova političke zajednice u zamjenu za političku podršku i legitimitet vlasti; to što je sama skupina dominirana ili marginalizirana ne znači da ne može imati predstavnike u društvenoj eliti, koji uživaju i druge tipove klijentelističkih koristi.

U centraliziranoj državi poput Hrvatske ključna je nacionalna razina socijalne politike, koja definira opseg i standarde javnog pružanja usluga, kao i mirovine, socijalne naknade i prava, oporezivanje dohotka i subvencije. Jedinice lokalne i područne samouprave odlučuju o primjeni socijalnih prava, što im daje djelomičnu autonomiju i mogućnost stvaranja vlastitih mreža i odnosa razmjene (koji mogu uključivati elemente klijentelizma i korupcije); razvijenije jedinice, poput Zagreba i Dubrovnika, mogu organizirati i/ili financirati i dodatne socijalne programe (usp. Hoffmann i dr., 2017). Kao što analiziraju Stubbs i Zrinščak (2015), socijalna politika razvijala se u poslijeratnom razdoblju, u kontekstu formiranja nacionalne države i *odgođene europeizacije*. Fokus socijalne politike na ratne stradalnike i veterane (branitelje) događao se usporedno s relativno niskom razinom prava većine ostalih korisnika mjera socijalne politike. U skladu s time, jedinice lokalne samouprave koje su bile pogođene ratom imaju veća ekonomska očekivanja od lokalnih vlasti, a veća potrošnja povećava šansu reizbora čelnika (Glaudić i Vuković, 2018). Unatoč poboljšanjima nakon pristupanja Europskoj uniji, Hrvatska i dalje ima jedan od najviših rizika od siromaštva u Europskoj uniji (19,3% u 2018. godini) i visoku razinu nejednakosti (Ginijev koeficijent od 29,7 u 2018.) (DZS, 2019).

Posebnu ulogu u reprodukciji klijentelizma ima mirovinski sustav (usp. Bejaković, 2020). Tijekom 1990-ih gašenja i restrukturiranja poduzeća dovela su do masovnih ranih umirovljenja, a država nije uložila potreban napor da bivše branitelje vrati u svijet rada (Račić, 2020). Prosječni radni staž redovno umirovljenih (bez korisnika mirovina po posebnim propisima) kraći je od 30 godina i 2 mjeseca (Bejaković, 2020). Hrvatska pripada zemljama EU-a s najvišim udjelom stanovništva starijeg od 65 godina izloženog riziku siromaštva i socijalne isključenosti. Udio mirovina u BDP-u u 2017. od 10,5% ispod je prosjeka EU-a. Međutim, gotovo sedmina umirovljenika umirovljena je temeljem posebnih propisa (od čega je preko 40% branitelja), a njihove *povlaštene* mirovine iznose oko petine mirovinskih rashoda (*ibid.*). Drugi važan segment klijentelizma je stambena politika; programi društveno poticane stanogradnje (POS) i subvencioniranja stambenih kredita pokazali su se podložnima pogodovanju i manipulaciji (npr. kupovini druge nekretnine ili stana za najam); tek je zakonskim izmjenama 2019. godine zabranjeno prijevremeno otuđenje i davanje u najam takvih nekretnina. Za klijentelističke svrhe koriste se i razna predizborna darivanja birača ili posrednika od kojih se očekuje potpora.

Na lokalnoj razini mjere socijalne politike važan su instrument klijentelizma (Hoffmann i dr., 2017); za tu svrhu koriste se različite subvencije životnih troškova (npr. režije i javni prijevoz), potpore ciljnim skupinama (npr. roditeljske naknade za

novorođenčad i djecu vrtičke dobi, naknade umirovljenicima s niskim primanjima) i lokalni porezi.

5.2. Ideologija

Prema Fineu i Sandstromu (1993), ideologija je simbolička, afektivna, behavioralna i relacijska pojava. Ideologije su povezane s društvenim skupinama i njihovim odnosima; one mobiliziraju simboličke i materijalne resurse i utječu na njihovu raspodjelu. Ideologija je stoga također važan instrument reprodukcije klijentelističkih mreža. Kao i socijalna politika, ideologija je programska kategorija koja može biti (zlo)rabljena za klijentelističke svrhe. Naime, zbog identifikacije s dominantnom ideologijom će i dio članova političke zajednice koji nema povlašten položaj u raspodjeli dobara doprinositi hegemoniji njenih nositelja i promotora. Simbolička dimenzija razmjene ugrađena je u klijentelističke mreže jer olakšava mobilizaciju političke podrške, signalizaciju pripadnosti skupini i razlikovanje *naših od njihovih*. Rezultat je predvidivost ponašanja i nadgledanje političke lojalnosti klijenata, od kojih mnogi također nastoje povećati vjerojatnost dobivanja materijalne koristi u slučaju zadržavanja ili osvajanja vlasti. Uloga ideologije intenzivira se u uvjetima polarizacije biračkog tijela. U rukama klijentelističke vlasti ideologija tada postaje snažan negativan poticaj koji političku potporu izgrađuje na etiketiranju i deminizaciji oporbe, što pridonosi koheziji i održanju klijentelističke mreže. Iz pozicije HDZ-a kao hegemonijske stranke na nacionalnoj razini, razmjena simboličkih dobara za izbornu potporu višestruko je oprobana strategija niskog rizika i niskog troška,²⁶ a i SDP-u i povezanim strankama znala je koristiti za mobilizaciju vlastitih glasača (napose na parlamentarnim izborima 2015. godine).

U Hrvatskoj identitetski rascjep znatno snažnije utječe na strukturu stranačkog natjecanja od klasnog (socioekonomskog) rascjepa; identitetski rascjep obuhvaća sukobe oko koncepcije nacije, oko odnosa većinske nacije i manjina te između centra i periferije (Dolenc, 2014). Prema Henjaku (2011), glavni činitelji koji oblikuju vezu birača i stranaka tiču se pitanja uloge religije u društvu, odnosa prema Drugom svjetskom ratu i socijalizmu, značajki demokracije u Hrvatskoj te položaja manjina u društvu. Ekonomska pitanja ne obuhvaćaju bitno pitanje političke konkurencije (Jou, 2010; Henjak, 2011). Ekonomska dimenzija ideologije ima sporednu ulogu, osim u mjerama socijalne politike izvedenima iz dominantnih vrijednosti (usp. Stubbs i Zrinščak, 2012).

Okosnicu dominantne nacionalne ideologije možemo iščitati iz Blanušine (2017) analize političkih tabua u Hrvatskoj. To su: Hrvatska kao nacionalna država

²⁶ Tipičan primjer je HDZ u vrijeme Ive Sanadera, koji se na izborima višekratno predstavljao kao brana "povratku komunista". Usp. <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/clanak909591.html-3130721>

i s njome povezana definicija nacionalnog identiteta, Domovinski rat kao konstitutivni proces nastanka nacionalne države i identiteta,²⁷ politička doktrina Franje Tuđmana kao utemeljitelja neovisne države te politički neprijatelji kao oni koji se protive toj doktrini. Kontinuirani uspjeh HDZ-a uvelike je rezultat politike identiteta u kojoj je definicija neprijatelja imala važnu ulogu (Cipek, 2017). Ta je definicija varirala. Franjo Tuđman zagovarao je politiku nacionalne pomirbe radi stvaranja države, a ratna homogenizacija suspregnula je ideološke i političke identitete i sukobe (usp. Kasapović, 2000). Neprijatelj je u 1990-ima stoga ponajprije bio definiran kao vanjski agresor (Srbija) i unutarnji *remetilački faktori* (srpska manjina, dio opozicije i civilnog društva). Od završetka rata do danas sukob se primarno odvija u političkoj areni, gdje posebnu ulogu imaju polarizirajuća pitanja, napose vezana uz Drugi svjetski rat i poraće te uz Domovinski rat i vladavinu tijekom 1990-ih. Desnica neprijateljima Hrvatske percipira razne skupine – poput *komunista, Jugoslavena, Srba i liberala* (usp. Cipek, 2017), pridijevajući pripadajuće etikete realnim političkim oponentima. S gledišta analize klijentelizma posebno je zanimljiva desna kritika liberalizma i kapitalizma. Takvi ih kritičari, paradoksalno, povezuju s komunizmom, smatrajući da poticanjem individualnih prava i pozicioniranjem pojedinca iznad zajednice liberalizam i kapitalizam ugrožavaju obitelj i naciju (*ibid.*). Srodne kritike izražavali su i predstavnici Katoličke crkve. Usporedno je između 1999. i 2018. godine ojačana veza crkvene i osobne religioznosti i desne političke orijentacije, zbog čega religioznost nije više samo dio općeg identiteta hrvatskih građana, nego je za dio vjernika to najvažnija podloga i sastavnica ideološke orijentacije (Nikodem i Zrinščak, 2019). Retradicionalizacija društva i ugrožavanje neovisnosti institucija, kojima posebno svjedočimo posljednjih godina, mogu se tumačiti u ključu antiliberalizma (usp. Jović, 2017; Čepo, 2020), ali i u ključu klijentelizma, koji koristi identitetsko-ideološki rascjep u cilju stvaranja društvene hegemonije i kontrole nad resursima. Kritiku (neo)liberalizma tradicionalistička desnica dijeli s dijelom ljevice, koja optužuje SDP za provedbu liberalne ekonomske politike i napuštanje socijaldemokratskih vrijednosti. Ljevica usporedno kritizira SDP i zbog toga što nije uspio izmaknuti ideološkom okviru i identitetskim politikama koje HDZ kontinuirano promovira (usp. Dolenc, 2014).

Ideologija doprinosi i hegemoniji na regionalnoj ili lokalnoj razini vlasti; pritom su među slučajevima prijenosa nacionalne ideologije na niže razine najzanimljivije iznimke. Najvažniji je slučaj alternativne hegemonijske ideologije *istrijanstvo* kao ideološka potka višedesetljetne prevlasti Istarskoga demokratskog sabora (IDS) u Istri. IDS je iskoristio urušavanje Saveza komunista Hrvatske te definirao “istrijanstvo kao novi identitetski okvir za birače koji se ne uspijevaju prepoznati u

²⁷ Sastavnica nacionalnog identiteta je i europski identitet Hrvatske, koji se formira u opreci s Jugoslavijom i Balkanom, a realizira pristupanjem euroatlantskim integracijama.

ekskluzivnoj hrvatskoj nacionalnoj matrici”, ujedno koristeći regionalizam za promociju i obranu ekonomskog prosperiteta (Raos, 2014, str. 207). Novim ideološkim diskursom reorganizirani su *lebdeći* elementi antifašizma, multinacionalnosti i multietničnosti baštinjeni iz prošlosti te su povezani s aktualnim idejama decentralizacije i regionalizma (Ušić, 2017). Taj ideološki supstrat podupire situaciju u kojoj su javni resursi pod kontrolom IDS-a, a koriste se za ispunjavanje političkih ciljeva stranke uz široku distribuciju koristi stranačkom članstvu, a potom i ostalim dionicima (Hoffmann i dr., 2017).

6. Postoji li kontinuitet zarobljavanja države?

U završnom dijelu članka bavimo se kratkom usporednom analizom instrumenata reprodukcije klijentelističkih mreža u jednostranačju bivše socijalističke Hrvatske i višestranačju suvremene Hrvatske, nastojeći utvrditi neke elemente (dis)kontinuiteta u zarobljavanju države. Time se otvaraju i dodatna pitanja za buduća istraživanja. Primjerice, detaljnija analiza tranzicijskih procesa u kontekstu razvoja i modifikacije klijentelističkih praksi može preciznije utvrditi čimbenike koji su doprinijeli (dis)kontinuitetu klijentelizma te utemeljenost različitih objašnjenja kontinuiteta, uključujući kulturu, institucije i elite.

Početna je pretpostavka da današnji klijentelizam i mehanizmi njegove reprodukcije vuku neke korijene iz prožimanja stranke i države²⁸ tijekom vladavine Saveza komunista, ali da drugačiji okvir političke ekonomije rezultira i bitnim razlikama – i u mehanizmima izvlačenja renti i u legitimacijskim mehanizmima. U Tablici 2 na sljedećoj stranici dana je usporedba analiziranih instrumenata reprodukcije klijentelističkih mreža sa srodnim praksama iz doba socijalizma. Za svaki instrument naveden je stupanj kontinuiteta te sličnosti i razlike onodobnih praksi zarobljavanja države u odnosu na današnje.

Današnja težnja stranačkoj dominaciji i hegemoniji unutar određenog teritorija ili sektora izravan je nastavak jednopartijskog sustava; umjesto apsolutne vlasti, teži se stranačkoj prevlasti, sa sličnim mehanizmima upravljanja i posljedicama. U takvim uvjetima interesi stranke u slučaju prijepora nadilaze ostale interese, a raspodjela resursa te razvoj i nadzor klijentelističke mreže vrše se temeljem stranačke hijerarhije. Osnovno sredstvo izgradnje i reprodukcije klijentelističkih mreža je upravljanje ljudskim resursima u javnom sektoru. Iako se u demokratskom društvu i prevladavajuće tržišnoj ekonomiji smanjuje prostor za izravno kadroviranje u odnosu na ranija vremena, kadrovska politika i dalje vuče mnoga obilježja iz

²⁸ Prožimanje (eng. *fusion*) stranke i države je stranačka strategija redistribucije rente u uvjetima političkog monopola, odnosno jednostranačja, dočim se klijentelizam zbiva u uvjetima konkurencije političkih stranaka (Grzymala-Busse, 2008).

Tablica 2. Zarobljavanje države tijekom socijalizma i danas

	Stupanj kontinuiteta	Sličnosti	Razlike
<i>Instrumenti izvlačenja rente</i>			
Upravljanje ljudskim resursima u javnom sektoru	Visok	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Utjecaj vladajuće stranke na kadroviranje ▪ Vladajuća stranka kao medij umrežavanja elite 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Više imenovanja ▪ Samoupravljanje ▪ Manje javnih natječaja
Instrumentalizacija javnih institucija	Srednji	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Utjecaj vladajuće stranke na institucije ▪ Sukobi frakcija unutar vladajućeg sloja 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Veća uloga izravnih političkih odluka ▪ Manja uloga privatnih interesa ▪ Manja politička prava
Upravljanje materijalnim resursima	Nizak	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lobiranje za javne investicije 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ograničen privatni sektor ▪ Upravljanje prostorom ▪ Samoupravljanje ▪ Okvir političke ekonomije
<i>Legitimacijski instrumenti</i>			
Socijalna politika	Nizak	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Povlaštene mirovine 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Egalitarnost ▪ Klasni kompromis ▪ Ulaganja poduzeća ▪ Siva ekonomija
Ideologija	Visok	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Veza ideologije i rata ▪ Poistovjećivanje stranke i države ▪ Konstituiranje Drugoga ▪ Antiliberalizam 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nesmjernjivost vlasti ▪ Okvir političke ekonomije

prošlosti. Prema Laziću (1987, str. 66), vladajuća klasa u socijalizmu oblikovala se međudjelovanjem načela voluntarističke moći i načela formalne regulacije (obrazovanja, znanja i iskustva), pri čemu “svaki položaj unutar klasne hijerarhije pripada kompleksnoj mreži odnosa nadređenosti/podređenosti”. Kod uzlaznog kretanja u hijerarhiji kontrola popune vrši se s nadređenog položaja, pri čemu se zbivaju sukobi različitih frakcija unutar vladajuće strukture. Zahtjevi za formalnim obrazovanjem ispunjavali su se devalvacijom sustava stjecanja kvalifikacija, a tražena stručna sprema mogla se modificirati prema potrebama. Pri zapošljavanju važnu ulogu imali su i rodbinski odnosi te lokalne i zavičajne veze (Spehnjak i Cipek, 2007). Utjecaj partijske hijerarhije u kadroviranju omogućavao je vertikalno širenje klijentelističkih mreža. Međutim, hegemonijski položaj Saveza komunista ne bi bio po-

stignut bez horizontalnog širenja klijentelizma. Propulzivni kadrovi prepoznali su Partiju kao medij umrežavanja i promocije vlastitih interesa, što je dovelo do omasovljenja članstva. Savez komunista Hrvatske imao je 1981. godine 348.000 članova, odnosno 13% stanovništva Hrvatske u dobi od 20 do 64 godine (Šonje i Kotarski, 2020). Postotak članstva u Savezu komunista bio je najviši (preko 90%) u klasi političara i direktora, a potom je opadao u skladu s klasnom strukturom društva, no uzlazna socijalna mobilnost članova Partije u svim klasama (od poljoprivrednika i nekvalificiranih radnika naviše) bila je višestruko prisutnija nego u slučaju nečlanova (Lazić, 1987).

Nešto je složenija situacija s instrumentalizacijom javnih institucija, za koju možemo ustvrditi da je bila prisutna, a da su se načini mijenjali u skladu s obilježjima socijalističke vladavine. Nakon Drugog svjetskog rata uspostavljen je totalitarni poredak, ukinuta je opozicija i eliminirane su razlike između države i društva (Spehnbak i Cipek, 2007). U kasnijim fazama provedene su reforme koje su ublažile rigidnost sustava. No i u kasnijem autoritarnom poretku koji je sadržavao elemente pluralizma, tržišta i otvorenosti prema Zapadu instrumentalizacija javnih institucija bila je uobičajena pojava. Kao i u ostalim socijalističkim zemljama, uz formalnu hijerarhiju postojao je usporedni sustav koordinacije važnijih aspekata javne vladavine, koji se voluntaristički provodio preko vladajuće stranke (Koprić, 2019). Među bitnim obilježjima sustava bili su sukobi frakcija unutar vladajućeg sloja, kao trajni generatori nestabilnosti u socijalizmu (Lazić, 1987), a sustavno se djelovalo i na suzbijanju političkih oponenta izvan Partije. U tom kontekstu instrumentalizacija institucija služila je ponajprije proceduralnoj potvrdi prethodno donesenih političkih i ekonomskih rješenja, a ne promociji partikularnih interesa u uvjetima nedjelotvorne države, kao što je to danas. Ekonomska aktivnost bila je podvrgnuta političkim ciljevima, što je povremeno unutar elite stvaralo sukobe oko raspodjele (npr. vezane uz devizni tečaj i potporu nerazvijenim područjima). Međutim, uslijed prirode poretka i snage represivnog aparata države, temeljni problem instrumentalizacije institucija bila je slaba zaštita osobnih i političkih prava i sloboda. Primjere, suđenja političkim protivnicima i disidentima redovito su slijedila ideologiju i interese političke elite; zapamćena je Titova kritika kako se “neki suci drže zakona kao pijan plota”, odnosno ne slijede političku liniju pri presudama. Pripadnici elite bili su nekažnjivi do trenutka pada u nemilost, a isključenjem iz hijerarhije zaštita je nestajala.²⁹ Mediji su uživali djelomične slobode; režim je ponajprije kontrolirao državnu radioteleviziju i tiskovine s političkim sadržajem. Naznake medijskog pluralizma bile su prisutne u razdobljima liberalizacije, npr. prije i tijekom Hrvatskog

²⁹ U tom smislu indikativna je intervencija “Tuđmanu ne pakovati” tijekom sudskog procesa 1972. godine, koja se pripisuje Titu, a kojom je Franjo Tuđman izbjegao težu osudu koja mu je bila pripremana (usp. Tuđman, 1995).

proljeća, te 1980-ih napose u omladinskom tisku (usp. Spehnjak i Cipek, 2007; Jakovina, 2012).

Upravljanje materijalnim resursima pod kontrolom javnog sektora u socijalizmu se razlikovalo ponajviše zbog društvenog vlasništva nad poduzećima. Nasuprot inicijalnom etatizmu, s vremenom se razvio tržišni socijalizam, ali većina domaćih tržišnih aktera bila su samoupravna poduzeća u društvenom vlasništvu. Privatna inicijativa bila je ograničena na male obrte (Račić, 2020). Stoga se nije moglo razviti klijentelističko sučelje između javnog i privatnog sektora u kojem se prelijevaju resursi i izvlači renta, kakvom ćemo svjedočiti kasnije. Primjerice, budući da su ulagači u stanove, poslovne prostore i turističke objekte bila društvena poduzeća, nije bilo većih poticaja za klijentelizam i korupciju u području prostornog planiranja i izdavanja dozvola. Klijentelizam je mogao biti prisutan u kadrovskim odlukama (izbor direktora) te u preferiranju pojedinih poduzeća za pojedine poslove, iz čega su pojedinci i skupine mogli izvući materijalnu ili reputacijsku korist. Znatno više mogućnosti pružalo je poslovanje s inozemstvom i u inozemstvu, a napose aktivnosti banaka, naftnih kompanija (INA) i vanjskotrgovinskih poduzeća (Astra, Genex i dr.). Potonja poduzeća djelovala su autonomno i ostvarivala profit u deviznim transakcijama i preprodaji dobara domaćim klijentima (usp. Dyker, 1990). Nadzor nad transakcijama u inozemstvu mogao je biti samo djelomičan, pa je bilo prostora za manipulaciju cijenama, pobočne ugovore, provizije i slične mehanizme kojima se ostvarivala privatna korist. Drugo područje mogućeg klijentelizma ticalo se razvojne politike i javnih investicija u gospodarstvo i javne (društvene) usluge, a napose lokaliziranih projekata u korist *baze* pojedinih političara. I u jednostranačkom okruženju političari su lobirali za projekte koji su doprinosili njihovom legitimitetu. Primjerice, zahvaljujući umješnosti tadašnjeg člника Vice Buljana u Sinju je (umjesto u Livnu) izgrađena tvornica konca Dalmatinka, a od ostatka materijala olimpijski bazen. Raspoloživa investicijska sredstva raspodjeljivala su se temeljem kombinacije ekonomskih i političkih kriterija, što je rezultiralo širokim rasponom ishoda – od razvoja mnogih krajeva (npr. Jadranska magistrala omogućila je turizam u priobalju) do velikih promašaja poput Tvornice glinice Jadral u Obrovcu.

Socijalna politika na uobičajen je način davala materijalni temelj legitimitetu zarobljavanja države. Savez komunista učvrstio je svoju vlast “... uz pomoć klijentelističkih odnosa i ‘socijalnog pakta+ koji je širokim slojevima poboljšao život i dao socijalnu sigurnost u zamjenu za gubitak političke slobode, integrirajući ih tako u sustav” (Spehnjak i Cipek, 2007, str. 291). Tezu klasnog kompromisa između političke elite i radničke klase još je ranije zastupao Josip Županov. Politička elita jamčila je radništvu zaposlenje u samoupravnom poduzeću i socijalnu sigurnost u zamjenu za odustajanje od individualnih prava, sloboda i aspiracija (usp. Županov, 2002). Dio razvojne rente prisvajala je društvena elita političara i direktora (usp.

Lazić, 1987), no egalitarna ideologija podupirala je relativno široku distribuciju plodova gospodarskog razvoja. Raspodjela razvojne rente odvijala se na tri načina: putem poduzeća, pružanjem javnih usluga i toleriranjem neformalne ekonomije, uključujući nelegalnu gradnju. Uz sigurnost zaposlenja i participaciju u odlučivanju (koja se odražavala i na plaće), socijalistička poduzeća ulagala su u popratne aktivnosti koje su povećavale kvalitetu i standard života radnika, uključujući obrazovanje, stanogradnju, prehranu, ljetovanje i slobodne aktivnosti (usp. Puljar D'Alessio, 2018). Među važne oblike redistribucije rente, uz javno financirano obrazovanje i zdravstvo, ubrajala se i stambena politika, temeljem koje je u Hrvatskoj raspodijeljeno oko 350.000 stanova (Šonje i Kotarski, 2020) koji će kasnije velikom većinom prijeći u vlasništvo nositelja stanarskog prava. Nenamjerno subvencioniranje stambene izgradnje dogodilo se 1980-ih uslijed visoke inflacije, kada su korisnici kredita profitirali od obezvrjeđivanja valute. Iako je prostorno planiranje bilo razvijeno, društveni kompromis uključivao je toleriranje neplanske i nelegalne gradnje stambenih objekata i vikendica (usp. Tandarić, Watkins i Ives, 2019), od kojih su mnoge korištene za iznajmljivanje turistima, osiguravajući dodatni dohodak vlasnicima. Sličnu funkciju socijalnog amortizera vršila je siva ekonomija (usp. Županov, 2002), npr. dodatni rad u *fušu*, sitni šverc i mijenjanje deviza doznačenih od *gastarbajtera*. U uvjetima pozitivnih gospodarskih trendova do kasnih 1970-ih postajala je određena ravnoteža između interesa vladajućih i većeg dijela radništva. Ekonomska kriza 1980-ih donijela je smanjenje raspoložive ekonomske vrijednosti i sukobe oko njene raspodjele koji su doprinijeli delegitimaciji režima i, uz ostale političke i društvene čimbenike, doveli do njegova kraja.

Zarobljavanje države legitimiralo se i vezivnim tkivom ideologije. Okosnicu dominantne jugoslavenske ideologije možemo iščitati iz Jovićevog (2017) ocrtavanja jugoslavenskih *mitova*, odnosno kao zrcalnu sliku Blanušine (2017) analize. Nasuprot nacionalnom karakteru hrvatske države, Domovinskom ratu te vodstvu i doktrini Franje Tuđmana pozicionirani su Jugoslavija kao višenacionalna federacija, Narodnooslobodilačka borba kao konstitutivni proces nastanka višenacionalne države i identiteta³⁰ te politička doktrina Josipa Broza Tita kao ratnog vođe i utemeljitelja države. U oba slučaja politički neprijatelji su oni koji se protive vladajućoj doktrini. U jugoslavenskom slučaju naglasak je bio na protivnicima socijalizma, višenacionalnog identiteta i teritorijalne cjelovitosti. Spehnjak i Cipek (2007, str. 263) tako navode sljedeće *sumnjive* skupine koje su smatrane *snagama prošlosti*: "... 'nacionaliste', 'klerikalce', 'liberale' i 'anarhiste', pripadnike starih građanskih stranaka, neke građanske slojeve, dijelove slobodnih profesija i studentske populacije te kritičke pojedince u redovima Partije. Uz te skupine, 'sumnjivima'

³⁰ Dodatnu nadogradnju jugoslavenskog identiteta pružila je vodeća uloga u Pokretu nesvrstanih.

su smatrani seljaci i Rimokatolička crkva.” Međutim, faktične i ideološke paralele tu ne prestaju. U uvjetima rata i stjecanja državne neovisnosti nova politička elita zadržala je naviku poistovjećivanja vladajuće stranke i države. U oba slučaja iz narodnog pokreta formirala se stranka koja, temeljem zasluga za nastanak i obranu države u ratu, pretendira na posebnu (hegemonijsku) ulogu u mirnodopskom političkom životu. U slučaju Saveza komunista to je bio politički monopol, a u slučaju HDZ-a položaj *stožerne stranke*. Također, uslijed ukorijenjenosti ideologije u ratnoj traumi, u oba slučaja organizacije ratnih veterana postaju čuvari ideologije i hegemonijske vlasti te samoprolašeni arbitri raznovrsnih društvenih pitanja (usp. Kregar, 2020). Konačno, unatoč svoj ideološkoj različitosti u konstituiranju političkih neprijatelja, postoji znakovito područje preklapanja: zazor prema *liberalima*, odnosno prema političkom i ekonomskom liberalizmu. U toj točki pronalazimo zajedničko ideološko uporište zarobljavanja države u prošlosti i danas, koje se manifestira u ostalim instrumentima reprodukcije klijentelističkih mreža. Ako prava, slobode i javna dobra ne pripadaju ravnopravno svima, lakše je opravdati klijentelističko zapošljavanje te instrumentalizaciju institucija i socijalne politike, a ideologiju i identitet koristiti za oblikovanje i nadzor klijentelističke mreže. Iako su nekadašnji samoupravni socijalizam i današnji rentijerski kapitalizam oblikovani u različitim političkim sustavima, među njima postoje elementi ideološkog i strukturnog kontinuiteta.

Ostvarivanje hegemonije je dinamičan proces (usp. Eagleton, 1991). Povijest nas uči da hegemonija stranke ili oligarhije ne traje zauvijek, a u njenom dokidanju bitnu ulogu ima delegitimacija ideologije na kojoj hegemonija počiva. U slučaju socijalizma pokazalo se da ideologija zasnovana na ekskluzivnom tumačenju povijesnih događaja i kulturi sjećanja na rat s vremenom gubi sadržaj, okoštava i svodi se na parole i rituale. Instrumentalizacija ideologije u korist vladajuće stranke rađa zarobljenu državu koja sporo reagira na promjene (usp. Pavičić, 2020).

7. Zaključak

Zarobljavanje države u Hrvatskoj djelomično ima korijene u socijalizmu. To se najprije odnosi na kadrovsku politiku u javnom sektoru, instrumentalizaciju javnih institucija i ideološko legitimiranje poretka. Upravljanje ljudskim resursima u interesu Saveza komunista i njegovih frakcija dezavuiralo je struku i stvaralo politizirani javni sektor, instrumentalizirane institucije bile su podložne zloupotrebama, a vladajuća ideologija štitila je odnose moći u politici, društvu i gospodarstvu. Vezivno tkivo sustava bila je jedina partija prožeta s državom, a zameci klijentelističkih mreža bili su hijerarhijski ustrojani. Međutim, decentralizacija odlučivanja te ograničenja tržišta i privatnog vlasništva otežavala su prelijevanje većih materijalnih resursa u privatne ruke. Razmjena koristi unutar mreža utjecaja bila je manjeg opsega

i egalitarnija nego danas. Socijalna politika potpomognuta egalitarnom ideologijom raspodjeljivala je plodove gospodarskog razvoja širem krugu korisnika, a toleriranje siive ekonomije također je poboljšavalo životni standard. Kao i danas, legitimitet sustava osiguravao je upravo taj širi krug korisnika beneficija, a službena ideologija također se koristila instrumentalno, napose u kasnijoj fazi socijalizma.

Pomak prema višestranačju i tržišnom gospodarstvu u kontekstu rata i državnog osamostaljenja učvrstio je postojeće klijentelističke mehanizme i usporedno potaknuo oblikovanje novih. Centraliziranost ovlasti i sredstava naglasila je važnost hegemonije na nacionalnoj razini, koju je već ranih 1990-ih postigla Hrvatska demokratska zajednica. Ovladavanje nacionalnom ideologijom, institucijama i re-sursima države dalo je toj stranci dugoročnu prednost u političkom nadmetanju. Iz socijalizma je inicijalno naslijeđeno poimanje da sudovi čine dio lanca transmisije i provedbe odluka donesenih u središtima političke moći, a nakon promjene strukture sudaca po političkim kriterijima sustav je konsolidiran na načelu neovisnosti (Uzelac, 2020). Višestranačje je promoviralo klijentelističko upravljanje ljudskim re-sursima na područjima pod kontrolom pojedinih stranaka, čemu je doprinijela fragmentacija lokalne samouprave; broj jedinica porastao je sa 102 općine 1991. godine na 556 gradova i općina danas. Ključne promjene u obrascima klijentelizma dogodile su se uslijed uvođenja tržišne ekonomije u uvjetima državne kontrole nad gospodarstvom te zarobljenih i nefunkcionalnih institucija (usp. Račić, 2020). Promjena titulara vlasništva bila je inherentno politički proces, a njeni dobitnici nerijetko povezani s političkom elitom. Država je zadržala znatnu prisutnost u gospodarstvu. Uz regulaciju, poreze, subvencije i javne nabave država je ostala (su)vlasnik mnogih poduzeća. Rezultat je stvaranje klijentelističkog sučelja između javnog i privatnog sektora u kojem se prelijevaju resursi i izvlači renta. Budući da gospodarstvo većinom prelazi u područje privatne inicijative, radništvo prestaje biti implicitni partner političke elite, kao što je to bilo u socijalizmu. Razvrgavanje tog *društvenog ugovora* znači da prednost u dijalogu s vlašću dobivaju poduzetnici (kao implicirani nositelji gospodarskog razvoja), zaposleni u javnom sektoru (kojima je država poslodavac) te odabrane društvene skupine (npr. ratni veterani i stradalnici). Područje gospodarske i socijalne politike se vrijednosno i funkcionalno redefinira. Umjesto socijalističke jednakosti, proklamiraju se vrijednosti slobode i meritokracije, no u praksi se realizira *politički kapitalizam* (usp. Županov, 2002). Umjesto inkluzivne institucije koja otvara poduzetničke prilike i potiče inovacije, tržište postaje mjesto preraspodjele postojećih resursa, s izrazitim utjecajem države i povlaštenim položajem odabranih poduzetnika (Račić, 2020). To je praćeno klijentelističkom provedbom socijalne politike (Stubbs i Zrinščak, 2015). Usporedno se formalna pravila i neformalne prakse koriste za promicanje partikularnih interesa. U takvim uvjetima urušila se potpora koju je liberalizam (tržište i višestranački

sustav) imao u populaciji uoči raspada Jugoslavije i socijalističkog sustava kao i na početku tranzicije, a vratila se potpora autoritarizmu (Sekulić, 2012).

Zarobljavanje države u razdoblju socijalizma pokazalo je da političko-ekonomski sustav može preživjeti dugotrajne ekonomske probleme i sukobe oko raspodjele rente, ali da pravi izazov opstanku predstavlja gubitak legitimiteta. Sjeme gubitka legitimiteta posijano je ideološkom okoštalošću i cinizmom, što olakšava zarobljavanje države, a čini dominantne aktere političko-ekonomskog sustava inertnima na poticaje iz okruženja. No spoznaja da prava, slobode i javna dobra pripadaju ravnopravno svima nije još dostatno zaživjela u političkom, društvenom i ekonomskom prostoru Hrvatske. Brojnost i heterogenost izazivača i njihove potpore raste uslijed unutarstranačkih fragmentacija i uspješnosti novih političkih aktera, no hegemonijske strukture do sada su izdržale većinu izazova. Međutim, i kada se promjena konačno dogodi, nema jamstva da će novi politekonomski okvir biti imun na bolesti prethodnoga.

LITERATURA

- Bejaković, P. (2020). Klijentelizam i mirovinski sustav, u: Kotarski, K. i Radman, G. (ur.): *Hrvatska u raljama klijentelizma: Politike, postupci i posljedice trgovanja institucionalnom moći*. Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo. Zagreb: 93-113.
- Berenschot, W. (2018). The Political Economy of Clientelism: A Comparative Study of Indonesia's Patronage Democracy. *Comparative Political Studies*, 51 (12): 1563-1593.
- Blanuša, N. (2017). Trauma and Taboo: Forbidden Political Questions in Croatia. *Politička misao*, 54 (1-2): 170-196.
- Cipek, T. (2017). The Spectre of Communism Is Haunting Croatia. The Croatian Right's Image of the Enemy. *Politička misao*, 54 (1-2): 150-169.
- Cohen, L. J. (1997). Embattled democracy: post-communist Croatia in transition, u: Dawisha, K. i Parrott, B. (ur.): *Politics, Power, and the Struggle for Democracy in South-East Europe*. Cambridge University Press. Cambridge: 69-106.
- Čepo, D. (2020). Structural weaknesses and the role of the dominant political party: democratic backsliding in Croatia since EU accession. *Southeast European and Black Sea Studies*, 20 (1): 141-159.
- Dahl, R. A. i Stinebrickner, B. (2003). *Modern Political Analysis*. 6. izd. Prentice Hall. Upper Saddle River, NJ.
- Diamond, L. J. (2002). Thinking About Hybrid Regimes. *Journal of Democracy*, 13 (2): 21-35.

- Dolenec, D. (2014). Zašto SDP-ova vlada nije socijaldemokratska? *Političke analize*, 5 (20): 33-38.
- Dyker, D. A. (1990). *Yugoslavia: Socialism, Development and Debt*. Routledge. London.
- DZS. (2019). *Pokazatelji siromaštva i socijalne isključenosti u 2018*. Web: https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2019/14-01-01_01_2019.htm Pristupljeno 4. svibnja 2020.
- Eagleton, T. (1991). *Ideology: An Introduction*. Verso. London.
- Ferrera, M. (1996). The “southern model” of welfare in social Europe. *Journal of European Social Policy*, 6 (1): 17-37.
- Fine, G. A. i Sandstrom, K. (1993). Ideology in Action: A Pragmatic Approach to a Contested Concept. *Sociological Theory*, 11 (1): 21-38.
- Flyvbjerg, B. (2001). *Making Social Science Matter*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Franičević, V. (2002). Politika i moralna ekonomija u prvom desetljeću tranzicije u Hrvatskoj. *Politička misao*, 39 (1): 3-34.
- Frank, R. H. i Cook, P. J. (2013). Winner-Take-All Markets. *Studies in Microeconomics*, 1 (2): 131-154.
- Freedom House. (2021). *Freedom in the World 2021: Croatia*. Web: <https://freedomhouse.org/country/croatia/freedom-world/2021> Pristupljeno 23. svibnja 2021.
- 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.
- Glaudić, J. i Vuković, V. (2018). Post-war voters as fiscal liberals: local elections, spending, and war trauma in contemporary Croatia. *East European Politics*, 34 (2): 173-193.
- Goati, V. (1991). *Jugoslavija na prekretnici: od monizma do građanskog rata*. Jugoslavenski institut za novinarstvo. Beograd.
- Grozdanić, D. (2020). Lijepa naša korumpirana. *Novosti*, 19. siječnja. Web: <https://www.portalnovosti.com/lijepa-nasa-korumpirana> Pristupljeno 4. svibnja 2020.
- Grzymala-Busse, A. (2008). Beyond Clientelism: Incumbent State Capture and State Formation. *Comparative Political Studies*, 41 (4/5): 638-673.
- Henjak, A. (2011). Stranačka identifikacija i granice stranačke mobilizacije u Hrvatskoj nakon 2000. godine. *Političke perspektive: časopis za istraživanje politike*, 1 (1): 29-55.
- Hicken, A. (2011). Clientelism. *Annual Review of Political Science*, (14): 289-310.
- Hoffmann, D., Miošić-Lisjak, N., Prkut, D., Stubbs, P., Šalaj, B., Zelić, D. i Zrinščak, S. (2017). *Naša zarobljena mesta: Istraživački izvještaj studija kvalitete lokalnog javnog upravljanja u Hrvatskoj*. GONG. Zagreb.

- Holland, A. C. (2016). Forbearance. *American Political Science Review*, 110 (2): 232-246.
- Hopkin, J. (2006). Conceptualizing Political Clientelism: Political Exchange and Democratic Theory. Članak pripremljen za 2006 APSA Annual Meeting, Philadelphia. Web: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.503.5516&rep=rep1&type=pdf> Pristupljeno 13. travnja 2020.
- Innes, A. (2014). The Political Economy of State Capture in Central Europe. *Journal of Common Market Studies*, 52 (1): 88-104.
- Ivanković, Ž. (2017). The Political Economy of Crony Capitalism: A Case Study of the Collapse of the Largest Croatian Conglomerate. *Politička misao*, 54 (4): 40-60.
- Ivanković, Ž. i Šonje, V. (2011). *Nedemokratski kapitalizam i nova tranzicija*. ZEF – 1. Zagrebački ekonomski forum 2011. Friedrich Ebert Stiftung. Zagreb: 5-21.
- Jakovina, T. (ur.). (2012). *Hrvatsko proljeće 40 godina poslije*. Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, Filozofski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu. Zagreb.
- Jou, W. (2010). Continuities and changes in left–right orientations in new democracies: The cases of Croatia and Slovenia. *Communist and Post-Communist Studies*, 43 (1): 97-113.
- Jović, D. (2017). *Rat i mit: Politika identiteta u suvremenoj Hrvatskoj*. Fraktura. Zaprešić.
- Kasapović, M. (2000). Electoral Politics in Croatia 1990 – 2000. *Politička misao*, 37 (5): 3-20.
- Kitschelt, H. i Wilkinson, S. I. (2007). Citizen–politician linkages: an introduction, u: Kitschelt, H. i Wilkinson, S. I. (ur.): *Patrons, Clients, and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. Cambridge University Press. Cambridge: 1-49.
- Klarić, M. (2017). Izvršna tijela u lokalnoj samoupravi – komparativni primjeri i hrvatsko iskustvo. *Pravni vjesnik*, 33 (3-4): 93-117.
- Koprić, I. (2019). Public Administration Reform in Croatia: Slow Modernization During Europeanization of Resilient Bureaucracy. *Public Administration Issues*, 5, Special Issue (I): 7-26.
- Kotarski, K. (2020). Hrvatska kao stranački zarobljena i slaba država: geneza klijentelizma i cijena njegova održavanja, u: Kotarski, K. i Radman, G. (ur.): *Hrvatska u raljama klijentelizma: Politike, postupci i posljedice trgovanja institucionalnom moći*. Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo. Zagreb: 1-29.
- Kotarski, K. i Radman, G. (ur.). (2020). *Hrvatska u raljama klijentelizma: Politike, postupci i posljedice trgovanja institucionalnom moći*. Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo. Zagreb.

- Kregar, J. (2020). Sistemska patologija klijentelizma, u: Kotarski, K. i Radman, G. (ur.): *Hrvatska u raljama klijentelizma: Politike, postupci i posljedice trgovanja institucionalnom moći*. Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo. Zagreb: 231-244.
- Lazić, M. (1987). *U susret zatvorenom društvu? Klasna reprodukcija u socijalizmu*. Naprijed. Zagreb.
- Ledeneva, A. V. (2013). Russia's Practical Norms and Informal Governance: The Origins of Endemic Corruption. *Social Research*, 80 (4): 1135-1162.
- Ledeneva, A. V. (2013a). *Can Russia Modernise? Sistema, Power Networks and Informal Governance*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Mares, I. i Young, L. E. (2016). Buying, Expropriating, and Stealing Votes. *Annual Review of Political Science*, (19): 267-288.
- Mares, I. i Young, L. E. (2018). The Core Voter's Curse: Clientelistic Threats and Promises in Hungarian Elections. *Comparative Political Studies*, 51 (11): 1441-1471.
- Mares, I. i Young, L. E. (2019). *Conditionality and Coercion: Electoral Clientelism in Eastern Europe*. Oxford University Press. Oxford.
- Matković, T. (2020). Plaće u javnom i privatnom sektoru u Hrvatskoj: srednjoročne promjene (2003. – 2017.), u: Bagić, D., Kroflin, M., Matković, T. i Mačkić, V.: *Odnos plaća u javnom i privatnom sektoru u Hrvatskoj*. Matica hrvatskih sindikata. Zagreb: 48-94.
- Nichter, S. C. (2010). *Politics and Poverty: Electoral Clientelism in Latin America*. Doktorska disertacija. University of California. Berkeley. Web: <https://escholarship.org/uc/item/7g18v9sx> Pristupljeno 14. svibnja 2021.
- Nikodem, K. i Zrinščak, S. (2019). Između distancirane crkvenosti i intenzivne osobne religioznosti: religijske promjene u hrvatskom društvu od 1999. do 2018. godine. *Društvena istraživanja*, 28 (3): 371-390.
- Panbianco, A. (1988). *Political Parties: Organization and Power*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Pavičić, J. (2020). Trijumf domobranstva, političke doktrine Andreja Plenkovića. *Jutarnji list*, 10. srpnja, str. 27.
- Puljar D'Alessio, S. (2018). *Mi gradimo brod, a brod gradi nas. Etnografija organizacije brodogradilišta 3. maj*. Institut za etnologiju i folkloristiku. Zagreb.
- Račić, D. (2020). Od socijalističke prema rentijerskoj korporaciji: vlasništvo i upravljanje poduzećima u devedesetima, u: Obad, O. i Bagarić, P. (ur.): *Devedesete. Kratki rezovi*. Institut za etnologiju i folkloristiku i Jesenski i Turk. Zagreb: 339-375.
- Račić, D. (2021). Stranačka hegemonija, klijentelizam i razvoj. Radni materijal.
- Račić, D. (2021a). Antifašizam kao ideološki signal: od jugoslavenskog socijalizma do hrvatskog klijentelizma. Članak pripremljen za *Peti međunarodni znanstveni skup Socijalizam na klupi: Antifašizam*, Sveučilište Jurja Dobrile u Puli, 30. rujna – 2. listopada 2021.

- Raos, V. (2014). *Istarski demokratski sabor i Sjeverna liga – komparativna analiza uspješnosti uspostave de facto teritorijalnosti*. Doktorski rad. Fakultet političkih znanosti. Zagreb.
- RSF. (2020). Problematic public TV. *2020 World Press Freedom Index: Croatia*. Reporters without Borders. Web: <https://rsf.org/en/croatia> Pristupljeno 9. svibnja 2020.
- Sekulić, D. (2012). Društveni okvir i vrijednosni sustav. *Revija za sociologiju*, 42 (3): 231-275.
- Spehnjak, K. i Cipek, T. (2007). Disidenti, opozicija i otpor – Hrvatska i Jugoslavija 1945. – 1990. *Časopis za suvremenu povijest*, 39 (2): 255-297.
- Stier, D. I. (2019). *Nova hrvatska paradigma: ogled o društvenoj integraciji i razvoju*. TIM Press. Zagreb.
- Stokes, S. C. (2013). Political Clientelism, u: Goodin, Robert E. (ur.): *The Oxford Handbook of Political Science*. Oxford University Press. Oxford: 1-27. Web: <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199604456.001.0001/oxfordhb-9780199604456-e-031?print=pdf>
- Stokes, S. C., Dunning, T., Nazareno, M. i Brusco, V. (2013). *Brokers, Voters, and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics*. Cambridge University Press. Cambridge.
- Stubbs, P. i Zrinščak, S. (2012). *Klijentelizam i socijalna politika*. ZEF – 2. Zagrebački ekonomski forum 2011. Friedrich Ebert Stiftung. Zagreb: 5-18.
- Stubbs, P. i Zrinščak, S. (2015). Citizenship and Social Welfare in Croatia: Clientelism and the Limits of ‘Europeanisation’. *European Politics and Society*, 16 (3): 395-410.
- Šonje, V. i Kotarski, K. (2020). Državna i javna poduzeća kao poluga klijentelističkog modela upravljanja državom, u: Kotarski, K. i Radman, G. (ur.): *Hrvatska u raljama klijentelizma: Politike, postupci i posljedice trgovanja institucionalnom moći*. Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo. Zagreb: 61-78.
- Tan, N. (2008). *Party Organization, Cohesion and Resilience: Explaining the Rise and Fall of the Kuomintang (KMT) Party in Taiwan*. Paper prepared for CPSA Conference, 4 June 2008. Web: <http://www.cpsa-acsp.ca/papers-2008/Tan.pdf> Pristupljeno 26. veljače 2021.
- Tandarić, N., Watkins, C. i Ives, C. D. (2019). Urban planning in socialist Croatia / Urbano planiranje u Hrvatskoj tijekom socijalističkoga režima. *Hrvatski geografski glasnik*, 81 (2): 5-41.
- Trantidis, A. (2011). The micro-foundations of one-party hegemony: development and clientelism. QEH Working Paper Series. Working Paper Number 192. Web: <https://www.qeh.ox.ac.uk/publications/micro-foundations-one-party-hegemony-development-and-clientelism> Pristupljeno 26. veljače 2021.
- Tudman, F. (1995). *Usudbene povjestice*. Hrvatska sveučilišna naklada. Zagreb.

- Ušić, E. (2017). "Drukčiji od drugih!" *IDS i ideologija istarskog poluotoka*. Diplomski rad. Sveučilište u Rijeci, Filozofski fakultet, Odsjek za kulturalne studije. Rijeka. Web: <https://zir.nsk.hr/islandora/object/ffri%3A1037> Pristupljeno 13. srpnja 2020.
- Uzelac, A. (2020). *Pravosuđe u Hrvatskoj 2020. Stanje, uzroci krize i moguće mjere. Teze za diskusiju*. Web: http://www.alanuzelac.from.hr/pubs/C02_Pravosudje2020.pdf Pristupljeno 5. travnja 2021.
- Veenendaal, W. i Corbett, J. (2020). Clientelism in small states: how smallness influences patron-client networks in the Caribbean and the Pacific. *Democratization*, 27 (1): 61-80.
- Vuković, V. (2017). The political economy of local government in Croatia: winning coalitions, corruption, and taxes. *Public Sector Economics*, 41 (4): 387-420.
- Vuković, V. (2020). How much can politicians steal before getting punished? *Journal of Comparative Economics*, 48 (1): 124-143.
- Walzer, M. (1983). *Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality*. Basic Books. New York.
- World Bank. (2017). *Croatia Clusters and GVC Assessment*. Izvješće u okviru Strateškog projekta za podršku inicijativa klastera konkurentnosti. Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta. Zagreb.
- Županov, J. (2002). *Od komunističkog pakla do divljeg kapitalizma: odabrane rasprave i eseji (1995–2001.)*. Hrvatska sveučilišna naklada. Zagreb.

Domagoj Račić

FROM THE ONLY PARTY TO THE CENTRAL PARTY:
THE CONTINUITY OF STATE CAPTURE IN CROATIA

Summary

The article seeks to analyse clientelistic practices in Croatia and to determine the elements of (dis)continuity between these practices and the related practices in socialism. We define clientelism as the conditional exchange of political support, influence, and goods within a network, aimed at the achievement of political hegemony and selective distribution of material benefits. Clientelistic networks are reproduced through rent-extracting instruments, which bring larger benefits to their core, and through political legitimation instruments, which distribute smaller benefits to wider segments of the electorate that support hegemonic power. The first group consists of personnel policy and management of material resources in the public sector and instrumentalization of public institutions, whereas the second group comprises social policy and ideology. State capture in Croatia has some roots in socialism.

This applies to the personnel policy in the public sector, instrumentalization of public institutions and ideological legitimation of the system. But the markets and private property were then limited in scope, and social policy aided by an egalitarian ideology distributed some benefits of economic development. The shift towards a multi-party system and market economy in the context of war, state independence and dysfunctional institutions has strengthened existing mechanisms of state capture and encouraged the formation of new ones.

Keywords: State Capture, Clientelistic Network, Rent-extracting, Political Legitimation, Socialism

Domagoj Račić magistrirao je menadžment na Sveučilištu Cambridge, direktor je konzultantske tvrtke Mreža znanja d.o.o. i suradnik na Sveučilištu J. J. Strossmayera u Osijeku.

Kontakt: **Domagoj Račić**, Mreža znanja d.o.o., Makančeva 16, 10000 Zagreb.
E-mail: domagoj.racic@mrezaznanja.hr