

IZVORI POLITIČKE KORUPCIJE U DEMOKRATSKOM PORETKU: O STRANAČKOJ KORUPCIJI

Prof. dr. sc. Slaven Ravlić *

UDK 328.185

321.7:343.352

Izvorni znanstveni rad

Primljeno: rujan 2010.

U radu se razmatra povezanost profesionalne biračke stranke kao prevladavajućega suvremenog tipa političke stranke s rastom političke korupcije u europskim zemljama. Taj je tip stranke izvorno nastao kao rezultat transformacije masovne stranke u europskim demokracijama u sedamdesetim i osamdesetim godinama 20. stoljeća. Na primjerima se pokazuje da je njegova prevlast dovela do povećane razine korupcije u nizu zemalja, a u nekima i do uspostave sustava korupcije kojemu su stranke institucionalno središte. U drugom dijelu rada autor analizira odnos stranaka i korupcije u tranzicijskim zemljama, usredotočujući se na jugoistočnu Europu, posebno na Hrvatsku. U tim zemljama nije postojala tradicija masovne stranke, nego su se novoosnovane stranke razvijale kao biračke stranke, iskazujući velike klijentelističke i korupcijske potencijale. U jugoistočnoj Europi korupcija je sistemska, a stranke su njezin glavni institucionalni izvor, što je i osnovno obilježje korupcije u Hrvatskoj.

Ključne riječi: masovna stranka, profesionalna biračka stranka, politička korupcija, stranačka korupcija

UVOD

Od devedesetih godina 20. stoljeća europske su se zemlje suočile s brojnim korupcijskim skandalima koji su doveli do pada povjerenja u demokratsku politiku i demokratske institucije, posebno u političke stranke. Naime, informacije medija upućuju na to da je rastuća korupcija povezana sa strankama. I iz procjena i podataka Transparency Internationala (usp. *Global Corruption Report 2004*, u cjelini posvećen političkoj korupciji, te *Global Corruption Barometer*

* Dr. sc. Slaven Ravlić, profesor Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Trg maršala Tita 14, Zagreb

2007 i 2009), proizlazi da su političke stranke pojedinačno najkorumpiranije institucije/sektor, i globalno i u Europi, i u europskim zemljama s visokom razinom korupcije (BiH, Srbija, Mađarska, Italija), i u onima s nižom razinom korupcije (Austrija, Velika Britanija). No u zemljama s niskom razinom korupcije (Danska, Švedska) stranke se ne smatraju posebno sklonima korupciji, čak manje od drugih institucija (sektora), osim tamo gdje je korupcija počela rasti (Finska), što se povezuje sa strankama. I istraživački uvidi i analize upućuju na to da su u demokratskim zemljama u kojima je korupcija u nekoj mjeri prisutna stranke tijesno povezane s njom. Kao da vrijedi pravilo: što je više korupcije u nekoj zemlji, to je veća uloga stranaka u njoj. Uspostava stranaka u glavni izvor političke korupcije, odnosno rast stranačke korupcije kao najopasnijeg oblika korupcije, ozbiljna je prijetnja budućnosti demokracije. Je li korupcija imanentna strankama? Jesu li stranke neizbježno ne samo oligarhijske organizacije (Michels), nego i korupcijske institucije? Ako jesu, što je alternativa? Ako nisu, ako je politička korupcija samo bolest koja može napasti svaku demokratsku instituciju, što učiniti da je obuzdamo ili spriječimo? Ako je shvatimo kao bolest, zašto su joj političke stranke toliko sklone? I napokon, kako se ta bolest u strankama pojavila i kako su stranke izgubile imunitet za nju?

U ovom se radu nastoji pokazati da je rast političke korupcije u europskim demokracijama povezan s usponom posebnog tipa stranke, koji danas prevladava, a u stručnoj se literaturi naziva profesionalnom biračkom strankom, kartelskom strankom ili novom kadrovskom strankom. Taj je tip stranke izvorno nastao kao rezultat transformacije masovne stranke koju su u većoj ili manjoj mjeri prošle europske političke stranke u sedamdesetim i osamdesetim godinama 20. stoljeća. Istodobno, u zemljama koje su započele demokratsku tranziciju u sedamdesetima (Španjolska, Portugal) ili u devedesetima (zemlje Istočne Europe) uglavnom nije postojala tradicija masovne stranke, nego su se novoosnovane stranke razvijale, u specifičnim oblicima, kao profesionalne biračke stranke koje su se pokazale glavnim institucionalnim izvorom političke korupcije. U prvom dijelu rada rekonstruirala se transformacija masovne stranke u suvremenu biračku stranku te se razmatra povezanost te transformacije s rastom stranačke korupcije u europskim zemljama. U drugom dijelu rada analizira se odnos između stranaka i korupcije u tranzicijskim zemljama u kojima nije bilo tradicije masovne stranke.

TRANSFORMACIJA MASOVNE STRANKE I RAST KORUPCIJE

U klasičnom djelu o političkim strankama (*Les Partis politiques*, 1951.) Maurice Duverger uočio je da se prema organizacijskoj strukturi, a to je za njega najvažniji element stranke, mogu razlikovati dva osnovna tipa političkih stranaka: kadrovske i masovne. Ta dva tipa odgovaraju dvama razdobljima demokracije u Europi. Kadrovske stranke odgovaraju razdoblju političke borbe aristokracije i buržoazije (konzervativne i liberalne stranke), kad je uskoća stranaka izražavala uskoću političkog poprišta i realnu prirodu demokracije iz koje je najveći dio naroda isključen. Te su stranke orijentirane prema izborima i parlamentarnoj borbi, nemaju u pravom smislu članstvo ni pravu organizaciju, veze među pojedinim dijelovima stranke su labave, ne financiraju se članarinom, imaju jako vodstvo, okupljene su oko nekoliko snažnih ličnosti, u njima postoji premoć parlamentarne frakcije, doktrina i ideologija manje su važne, a pristupanje stranci zasnovano je na interesu i navici. Masovne stranke, kao izvorni europski izum (prema Duvergeru “izum socijalista”), nastaju sa znatnim proširenjem prava glasa. Obilježava ih razvijena organizacija, plaćene vođe i masovno članstvo. Imaju razvijen unutarnji demokratski život, centraliziranije su, ideološki homogenije, discipliniranije i u njima je manji utjecaj zastupnika u parlamentu (tzv. parlamentarne frakcije).

Masovne stranke etablirale su se u Europi nakon Drugog svjetskog rata kad se na vlasti izmjenjuju umjereno desne, pretežno kršćansko-demokratske stranke i umjereno lijeve, socijaldemokratske stranke, koje zastupaju interese različitih socijalnih grupa, ali dijele zajedničku privrženost liberalnodemokratskim vrijednostima i institucijama. Uspostavljen je model odgovorne stranačke vlade, u kojem biračko tijelo bira između dviju ili više stranaka na temelju njihova programa i postignuća. To je doba uspona zapadnoeuropskih zemalja, stvaranja socijalne države i stabilnog stranačkog sustava. Glavne stranke koristile su se državnim sredstvima kako bi pribavile koristi svojim temeljnim biračima, a u tome su slijedile univerzalističke sheme socijalne države, a ne selektivnu politizaciju ekonomije.¹ Masovne stranke, osobito socijaldemokratske stranke u Velikoj Britaniji, Njemačkoj i skandinavskim zemljama, razvile su birokratske aparate, ali su se oslanjale na članstvo, posebno na aktiviste, pa je

¹ Usp. Kitschelt, H. i Wilkinson, S. I., *Citizen-politician linkages: an introduction*, u: Kitschelt, H. i Wilkinson, S. I. (ur.), *Patron, Clients, and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, str. 41.

moć vođa i aparata bila izložena kušnji, a troškovi stranačkih izbornih kampanja nisu bili veliki. Razvijena odgovornost vodstva prema članstvu korespondirala je s karakterom stranačkog sustava. Ukorijenjenost stranaka u društvu, u svojim socijalnim stupovima, te otuda njihova jasna ideološko-programaska profiliranost, poticala je visoku razinu kompeticije između glavnih stranaka ili stranačkih blokova.

Već u šezdesetim godinama zapaža se na konzervativnom polu rađanje *catch-all* stranke² (narodne stranke), obilježene smanjenom važnošću ideologije, jačom ulogom vodstva, slabim utjecajem članstva, potiskivanjem klasne vezanosti i okretanjem biračima iz svih dijelova stanovništva, a početkom osamdesetih i pojava profesionalne biračke stranke³, usredotočene na izbore, komercijalizaciju izbornih borbi i medijsku orijentaciju, sa središnjom ulogom profesionalnih eksperata u izbornoj mobilizaciji, slabim vertikalnim vezama sa socijalnim grupama i pozivanjem na mnijenje biračkog tijela, s prevlašću javnih predstavnika i personaliziranog vodstva te financiranjem preko interesnih grupa i javnih fondova.⁴ Profesionalna biračka stranka zatvara krug transformacije koji je počeo s kadrovskom strankom. Zato se i govori o “modernoj kadrovskoj stranci” ili o “ponovnom nastanku kadrovske stranke”.⁵ Drugi taj proces opisuju kao kartelizaciju stranačkog sustava i nastanak kartelske stranke⁶, koja je rezultat pretvaranja stranaka iz posrednika između države i društva u dio države i njezina agenta. Glavne su stranke srasle s državom, uzajamno dijele resurse – financijska sredstva, položaje i povlastice, ograničavaju nastanak novih stranaka i njihov ulazak u upravljački sustav, zakonski dobivaju medijski prostor kako bi oblikovale politički dnevni red i perpetuirale probleme koji ih ne mogu ugroziti. Stranke su sve manje relevantne u obavljanju nekih od

² Kirchheimer, O., *The Transformation of West European Party Systems*, u: LaPalombara, J. i Weiner, M. (ur.), *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, Princeton, 1966.

³ Panebianco, A., *Political Parties: Organization and Power*, Cambridge University Press, Cambridge, 1988. (Talijansko izdanje objavljeno je 1982.).

⁴ Usp. Von Beyme, K., *Transformacija političkih stranaka*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2002, str. 21 – 25.

⁵ Koole, R. A., *The Vulnerability of the Modern Cadre Party in the Netherlands*, u: Katz, R. S. i Mair, P. (ur.), *How Parties Organize: Change and Adaption in Western Democracies*, Sage, London, 1994.; Grabow, K., *The Re-emergence of the Cadre Party? Organizational Patterns of Christian and Social Democrats in Unified Germany*, *Party Politics*, 7 (1), 2001., str. 23 – 43.

⁶ Katz, R. i Mair, P., *Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party*, *Party Politics*, 1 (1), 1995, str. 5 – 28.

svojih ključnih funkcija, ali su, zbog povezanosti s državom, povlaštenije nego ikad,⁷ pa raste jaz između građana i političara i teže se pribavlja legitimnost političkim odlukama.⁸

Nastanak profesionalne biračke stranke korespondira s “dobom smanjenih očekivanja” (P. Krugman), dobom globalizacije i neoliberalne ideologije, u kojemu se odgovornost s države, političkih institucija i nacionalnih aktera prebacuje na tržište i nepolitičke institucije te globalne aktere. To je omogućilo strankama da smanje očekivanja izbornog tijela i oslobode se ovisnosti o svojim tradicionalnim biračima te da izborni natjecanje preorijentiraju na pitanja menadžerske kompetentnosti.⁹ No postale su izložene izazovima i osporavanjima. Smanjivanjem ukorijenjenosti stranaka u društvu artikulaciju društvenih zahtjeva preuzele su različite interesne organizacije, a neke od njih, zbog svoje uloge u gospodarstvu i obilja resursa, imaju izravan pristup državnim upravljačima kroz neokorporativističke kanale i ugrožavaju poziciju stranaka. Istodobno s nastojanjem kartelskih stranaka da monopoliziraju politički prostor i onemogućuje konkurenta raste otpor stranačkoj politici u obliku populističkih “antistranačkih stranaka”. Stalni rast troškova stranačke politike – kao posljedica povećane uporabe skupih masovnih medija i oslanjanja na visokoplaćene eksperte te unutarnje profesionalizacije stranaka i smanjivanja financijskih doprinosa i volonterskog rada članova i pristaša – povećava ovisnost stranaka o “vanjskim” sredstvima, državnim i privatnim (korporacijskim), čime se povećava utjecaj različitih aktera (masovnih medija, korporacija, interesnih grupa) na njihovu politiku. Istodobno, ostajući bez čvrstog socijalnog temelja, stranke su postale osjetljivije na društvenu kritiku, a njihova se potreba za legitimnošću povećala. Nastojeći obuhvatiti što širi raspon birača, njihove veze s tim biračima postaju kontingentne, instrumentalne i kratkoročne.¹⁰ To ih još više otuđuje od društva, ograničava im sposobnost odlučivanja i potkopava povjerenje u demokratske institucije, a istodobno ih čini izvorom procesa opasnih za demokraciju, od kojih je politička korupcija jedan od najrazornijih.¹¹

⁷ Mair, P., *Political Parties, Popular Legitimacy, and Public Privilege*, West European Politics, 18 (3), 1995., str. 54.

⁸ Šire o tome: Ravlić, S., *Transformacija predstavničke funkcije političkih stranaka*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 57 (6), 2007., str. 979 – 1004.

⁹ Blyth, M. i Katz, R., *From Catch-all Politics to Cartelisation: The Political Economy of the Cartel Party*, West European Politics, 28 (1), 2005., str. 33 – 60.

¹⁰ Katz, R. i Mair, P., *The Cartel Party Thesis: A Restatement*, Perspectives on Politics, 7 (4), 2009., str. 760.

¹¹ U određenju pojma obično se polazi od definicije Svjetske banke: “Korupcija je zloupotreba javnih ovlasti u privatnu korist” (World Bank, *Helping countries combat*

Podaci i procjene organizacija koje proučavaju korupcije te studije o pojedinim slučajevima upućuju na to da je središte političke korupcije u strankama, a stranačka korupcija glavni oblik korupcije. "U stranačkoj korupciji korumpirane stranke imaju središnju ulogu u upravljanju korupcijskom razmjenom. One socijaliziraju svoje upravljače na pravila korupcije, organiziraju korupcijske razmjene i osnažuju njihova pravila izopćenjem drugih. Temeljni resurs je kontrola stranke."¹² U sustavu stranačke korupcije stranke socijaliziraju nedopuštene prakse, reducirajući moralne troškove korupcije. One također čuvaju kontinuitet korupcijske igre kroz njezino prostorno i institucionalno širenje. Nadzirući imenovanja u javnim tijelima i političke karijere, stranke mogu poopćiti korupcijsku praksu pretvarajući korupciju iz iznimke u ustaljenu praksu s prihvaćenim pravilima. Stranačka je korupcija temelj za druge oblike korupcije.¹³

corruption, 1997.), pa se pojmom političke (visoke) korupcije označava zloupotreba koju čine političari koji donose odluke ili sudjeluju u njihovu donošenju, za razliku od administrativne (sitne) korupcije koja se odnosi na zaposlenike javne uprave koji provode odluke i propise. U novije doba više se rabe tržišno usredotočene definicije koje korupciju razmatraju kao razmjenu novca za političke odluke, u kojoj privatni akteri žele steći (potražnja), a javni agenti spremni su prodati (ponuda), izbjegavajući da budu uhvaćeni (odgovornost) (usp. Mény, Y. i De Sousa, L., *Corruption: Political and Public Aspects*, u: *International Encyclopaedia of the Social and Behavioral Sciences*, ur. Smelser, N. J. i Baltes, P. B., Elsevier Science, Oxford, 2001., str. 2825 – 2826). Time se upozorava na složenost fenomena i razne aktere u korupcijskom odnosu, ali se zanemaruju pravna, politička i etička pitanja. Della Porta i Vannucci političku korupciju definiraju kao upotrebu ilegalnog djelovanja (poglavito podmićivanja) kako bi se utjecalo na donositelja javnih odluka (Della Porta, D. i Vannucci, A., *A Typology of Corrupt Networks*, u: Kawata, J. (ur.), *Comparing Political Corruption and Clientelism*, Ashgate Publishing, Aldershot, 2006., str. 23). Uz podmićivanje, u korupcijske oblike ubrajaju se iznuđivanje, trgovanje utjecajem, pranje novca te nepotizam. No u nas postoji tendencija da se, nasuprot navodnoj pravničkoj uskoći, pojam proširi tako da obuhvati i oblike koji su izravno povezani s korupcijom (ili povećavaju rizik korupcije), ali sami po sebi nisu korupcija, kao što su lobiranje, sukob interesa i klijentelizam (usp. Budak, J., *Korupcija u Hrvatskoj: percepcije rastu, problemi ostaju*, Privredna kretanja i ekonomska politika, 16 (106), 2006., str. 71 – 72; Grubiša, D., *Protukorupcijska politika u Hrvatskoj: između deklaracije i redukcije*, *Političke analize*, 1 (2), 2010., str. 3). Posebno se to odnosi na klijentelizam koji može biti strukturno povezan s korupcijom, pa je u analizi neodvojiv od nje, ali se bitno razlikuje od korupcije jer kod klijentelizma političke odluke mijenjaju se za političku potporu, a kod korupcije odluke se "prodaju" za novac ili za ono što ima materijalnu vrijednost (Kobayashi, M., *Political Clientelism and Corruption*, u: Kawata, J., *ibid.*, str. 9).

¹² Della Porta i Vannucci, *ibid.*, str. 30.

¹³ Della Porta i Vannucci razlikuju još tri oblike korupcije: klansku, gangstersku i poduzetničku. Klanska korupcija nastaje kontrolom stranački imenovanih šefova nad

Iz brojnih socioloških i politoloških studija može se zaključiti da ni u jednoj od europskih zemalja politička korupcija nije nova pojava, da ima svoju povijest, koja je različita po opsegu i intenzitetu u pojedinim zemljama, pa i regijama, ali da se u osamdesetima počela bitno povećavati u većini europskih demokratskih zemalja, pa je čak i u zemljama s dugom tradicijom klijentelizma i korupcije u tim godinama doživjela toliko širenje da je ubrzo izazvala političku krizu i slom stranačkog sustava. Koji su faktori bili odlučujući za takav razmah? Jedan od važnijih bio je proces transformacije masovne stranke. Masovna stranka bila je proizvod demokratizacije, ulaska nižih klasa u politički život, pa se na početku mogla oslanjati samo na vlastite resurse i svoje čisto ideološko-programske apele jer nije imala pristup državnim resursima. Nakon proširenja prava glasa prisutnost takve masovne ideološke stranke sprječavala je širenje klijentelističke prakse, čak i tamo gdje proces profesionalizacije državne uprave nije bio dovršen. Gdje se takva stranka etablirala (Velika Britanija, skandinavske zemlje), tradicionalni su oblici klijentelističke razmjene suzbijani.

Slabljenje i promjena toga modela vodila je do niza povezanih procesa: birokratizacija stranačkih organizacija, u uvjetima većeg državnog financiranja stranaka, jačala je oligarhijske tendencije u strankama; veća uloga medija, prije svega televizije, stvorila je uvjete koji sile stranke da šalju opće apele biračima i povećala troškove kampanja; medijski potaknuta promjena naravi političkog natjecanja utjecala je na stvaranje novih pravila stranačkog natjecanja, zasnovanog na liderskoj borbi, koja je oslabila tradicionalni karakter stranaka i povećala troškove politike; opadanje tradicionalnih načina stranačkog financiranja (članarine, dobrovoljni prilozi, stranačka lutrija; prilozi od sektora biznisa i rada), navelo je stranke da traže alternativne, često ilegalne izvore sredstava.¹⁴ Gubljenje socijalne ukorijenjenosti stranke kompenziraju većom upotrebom

upravnim tijelima i slabim političkim strankama u uvjetima gdje je stranačko zaposjedanje javnih i polujavnih institucija i tijela rasprostranjeno, a stranke su organizacijski slabe. Gangsterska korupcija razvija se na području na kojem se dugo rabe resursi zastrašivanja (organizirani kriminal), često u povezanosti s političkim strankama koje su iznutra podijeljene. Poduzetnička korupcija cvate tamo gdje postoji monopolska kontrola važnih tržišta koja omogućuje uspon poduzetnika sposobnih za kontrolu političkog odlučivanja, a nema zapreka monopolu i sukobu interesa, pa politički patroni mogu osiguravati poduzetničkom kartelu dobivanje i podjelu ugovora za javne poslove (*ibid.*, str. 36 – 40).

¹⁴ Pujas, V. i Rhodes, M., *Party Finance and Political Scandal: Comparing Italy, Spain, and France*, u: Heidenheimer, A. J. i Johnston, M. (ur.), *Political Corruption: Concepts and Contexts*, 3. izdanje, Transaction Publishers, New Brunswick, 2002., str. 744.

državne moći. Rastom medijskih načina vođenja izbornih kampanja stranačke financijske potrebe dramatično rastu, pa izdašne potpore koje osigurava javno financiranje mogu biti nedovoljne. Ako su privatni interesi spremni financirati stranke u zamjenu za državnu naklonost, korupcija se čini prirodnim ishodom. Ipak, ovisnost o državnim resursima nije nužno proizvodila korupciju. Različite političke tradicije i politička kultura, izborni sustavi i politički režimi ubrzavali su ili usporavali proces.

Podaci o odnosu transformacije stranaka i rasta korupcije u Njemačkoj, Danskoj i Velikoj Britaniji, dakle u trima zemljama s jakim tradicijom masovnih stranaka i malom korupcijom, navode na zanimljive zaključke. U Njemačkoj i Danskoj znatno je poraslo oslanjanje glavnih stranaka na državne izvore potpore, oslabile su veze s referentnim društvenim skupinama, ali u Njemačkoj još postoji utjecajno sindikalno krilo unutar SPD-a i još utjecajnija poslovna skupina unutar CDU-a, dok su u Danskoj sindikati ostali utjecajni partneri socijaldemokratima, a poslovne skupine imaju povlašten pristup konzervativcima. Suprotno tome, u Britaniji nije poraslo financijsko oslanjanje na državne izvore. Laburistička stranka prekinula je ovisnost o financijskoj potpori sindikata, osobito značajnim rastom donacija iz privatnog sektora, ali je ostala organizacijski i financijski povezana sa sindikatima, s manjim utjecajem vođa sindikata.¹⁵ Općenito, organizacijske veze s društvom posredstvom članstva i interesnih grupa postale su slabije, ali nisu razorene, a osobito su snažne u Danskoj, u kojoj postoji visoka razina stranačke konkurencije na ideološko-programskoj osnovi i koja je, zahvaljujući jakim, iako oslabjelim socijaldemokratima (vodeća stranka do 1982. te 1993. – 2001.), unatoč desnim koalicijskim vladama (1982. – 1993. i od 2001.) koje su smanjivale socijalna prava, zadržala visoku razinu socijalne države. Sve tri zemlje ne smatraju se korumpiranima. Prema indeksu percepcije korupcije Transparency Internationala Danska je stalno na prvom ili drugom mjestu najmanje korumpiranih zemalja, a Njemačka i Velika Britanija su među prvih dvadeset. Ipak, među njima postoje znatne razlike. Dok se korupcija u Danskoj više vezuje uz privatni sektor, u Velikoj Britaniji, koja se od njih triju smatra najizloženijom korupciji, stranke se percipiraju kao glavni izvor korupcije.

Njemačka se smatra zemljom s niskom korupcijom, ali stranačka korupcija od devedesetih postaje velik problem. Pojava ilegalnog stranačkog financiranja CDU-a u Njemačkoj seže u osamdesete godine kad se javljaju prvi politički

¹⁵ Detterbeck, K., *Cartel Parties in Western Europe?*, Party Politics, 11 (2), 2005., str. 183 – 185.

skandali (afera Flick), a u devedesetim izbijaju politički skandali vezani uz CDU i Helmuta Kohla. Izvor korupcije je u dugotrajnim odnosima političke zaštite između nekih velikih poduzeća i političkih stranaka, kamo se novac usmjeravao kroz goleme godišnje doprinose ili “donacije”. Taj je način služio da se uklone rizici povezani s izravnim podmićivanjem za posebne političke potpore ili odluke. Dugoročna strategija korporacija bila je usmjerena na financijsko “kultiviranje” političke scene koje je izravnu korupciju činilo nepotrebno. Taj je tip korupcije zahtijevao određenu centralizaciju stranke sa stabilnim i priznatim vodstvom.¹⁶

Velika Britanija redovito se smatra zemljom bez veće političke korupcije. Tome je pridonijelo više faktora, a jedan od važnijih je rana institucionalizacija stranaka i stranačkog sustava, odvojena od profesionalne upravne strukture. No smanjivanje članstva (stranke su u devedesetima izgubile gotovo polovicu članstva) i njegove uloge u stranci, gubljenje ideološkog identiteta i orijentacija na medijsku izbornu politiku jako su povećali troškove i naveli stranke da djeluju na ilegalnom tržištu korupcije. I tu se, najprije u Konzervativnoj, a zatim i u Laburističkoj stranci, pojavio poseban tip aktera – “poslovni političar” – koji je bio karakterističan za zemlje systemske korupcije kao što je Italija.¹⁷ Niz političkih afera konzervativnih vlada slijedile su afere laburističkih (Blairovih) vlada. Po percepciji javnosti i istraživačkim uvidima Britanija je postala zemlja rastuće političke korupcije.

U Francuskoj je politička korupcija vezana uz politički klijentelizam, no postala je problem s usponom profesionalnih biračkih stranaka i stranačkom korupcijom. Dok su stranke i birači bili povezani ideološkim vezama, alokacija resursa imala je više univerzalistički karakter (potpore udrugama socijalne skrbi, obrazovnim i kulturnim udrugama). Takvi načini klijentelističke alokacije bili su legitimniji u očima javnosti i učinkovitiji u osiguranju lojalnosti birača. Transformacijom stranaka i prihvaćanjem partikularističkih načina alokacije, koji su bili manje legitimni i učinkoviti u lojalizaciji birača, klijentelizam izaziva veću javnu kritičnost i pojavu političkih skandala.¹⁸ Istodobno, politička i

¹⁶ Blankenburg, E., Staudhammer, R. i Steinert, H., *Political Scandals and Corruption Issues in West Germany*, u: Heidenheimer, A. J., Johnston, M. i LeVine, V. T. (ur.), *Political Corruption: A Handbook*, Transaction Publishers, New Brunswick, 1989., str. 922 – 924; Della Porta, D. i Vannucci, A., *A Typology of Corrupt Networks*, str. 31 – 32.

¹⁷ Della Porta, D. i Vannucci, A., *Corrupt Exchanges: Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption*, Walter de Gruyter, New York, 1999., str. 71 – 75.

¹⁸ Nakayama, Y., *The Development of Political Clientelism in 20th-century France*, u: Kawata, J. (ur.), *Comparing Political Corruption and Clientelism*, str. 171 – 200.

stranačka korupcija dobila je veći zamah. Ilegalno stranačko financiranje razvilo se kao odgovor na transformaciju masovne stranke u uvjetima kad je (do 1988.) izravno javno financiranje bilo nedostupno, a donacije strankama čak su bile i zabranjene. U devedesetim je izbilo više skandala koji su diskreditirali glavne stranke i njihove lidere (najveći je bio 1994. – 95., skandal Elf, s korporacijom koja je dotad “bila izvor fondova za političke kampanje francuskih stranaka”¹⁹). Stranke su već u osamdesetima postale glavni dobavljač insajderskih informacija i nametanja korupcijskih praksa, ali i glavni korisnik podmićivanja. Različite udruge, koje je često financirala država, razvile su posebne veze sa strankama koje su im dopuštale da prikupljaju novac i da istodobno izbjegavaju zakonske propise.²⁰

Italija je vrlo korumpirana zemlja. Prema indeksu percepcije korupcije ona je na 63. mjestu, u društvu sa Saudijskom Arabijom (lošija od Kube i Turske). Najveći pojedinačni doprinos u tome imaju političke stranke koje su, kako navodi *Global Corruption Barometer 2009*, najkorumpiranije institucije (sektor). U Italiji postoji duga tradicija političkog klijentelizma koji je na specifičan način učvršćen nakon Drugog svjetskog rata, kad je u strahu od jake Komunističke stranke izgrađena neka vrsta “konsocijacijske demokracije”²¹ s međustranačkim konsenzusom pod hegemonijom Demokršćanske stranke, koja je za održanje konsenzusa koristila državne resurse. Uspon Craxija i Socijalističke stranke, od polovine sedamdesetih, pokazuju na koji se način raširena korupcija pretvarala u korupcijski sustav. Kao elitna (kadrovska) stranka s malim članstvom Socijalistička stranka širila je korupciju u simbiozi s državom, a na jugu i vezama s kriminalnim organizacijama. U nadmetanju s Demokršćanskom strankom širila je partikularističke veze²², uvela “otrovne” oblike stranačkog natjecanja i tajnog sporazumijevanja, čime se širio jaz između stranaka i društva. Stranke su svoju uspješnost temeljile na artikulaciji partikularnih interesa, a u nastojanju da učvrste svoje partikularističke veze, stranačke frakcije proširile su stranačku kolonizaciju države.²³ U tim se uvjetima pojavio novi tip aktera – “poslovni političar” – koji je postao ključni posrednik u stranač-

¹⁹ Heilbrunn, J. R., *Oil and Water? Elite Politicians and Corruption in France*, *Comparative Politics*, 37 (3), 2005., str. 289.

²⁰ Della Porta i Vanucci, *A Typology of Corrupt Networks*, str. 31.

²¹ Pujas i Rhodes, *Party Finance and Political Scandal*, str. 743.

²² Prema svjedočenjima Craxi je napravio listu dvadesetak velikih talijanskih poduzeća koja su, da bi opstala u biznisu, morala davati redovite gotovinske priloge Socijalističkoj stranci.

²³ *Ibid.*, str. 746.

koj korupcijskoj aktivnosti, organizirajući podjelu “plijena” između stranaka.²⁴ Kad se ugovarao neki veći javni projekt, poduzetnici su plaćali mito (u obliku postotka od vrijednosti projekta) koji se dijelio strankama. Profesionalni posrednici u nedopuštenom financiranju počeli su potiskivati profesionalne stranačke dužnosnike. Mijenjala se narav stranačkog natjecanja, koje postaje više natjecanje frakcija unutar stranaka, što je dodatno povećavalo troškove. Slom ideje o javnom dobru i javnom interesu vodio je sve većem revoltu građana, gubljenju legitimnosti stranaka i političkog sustava i rastu antisistemskih snaga te pokretanju pravosuđa (akcija “čiste ruke”). Kad je na referendumu u travnju 1993. ukinuto javno financiranje i u izborni sustav uneseni elementi većinskog sustava, došlo je do potpunog sloma vodećih stranaka koalicijske vlade, demokršćana i socijalista.²⁵ No antikorupcijska politika ubrzo je doživjela neuspjeh. Politička klasa obnovila se novim ljudima iz poslovnog svijeta (Berlusconi), a nove stranke oblikovane su po modelu privatnih poduzeća. Ključna pitanja reforme sustava koja su trebala barem ograničiti političku korupciju (financiranje stranaka, reguliranje sukoba interesa i sl.) bila su loše riješena ili su uklonjena s političkog dnevnog reda.²⁶

U Italiji je zbog posebnog političkog razvoja uspostavljena partitokracija²⁷, sustav u kojem masovne stranke monopoliziraju politički proces. Međutim, kao što pokazuje Della Porta i drugi, masovna stranka i partitokracija nisu uzrok političke korupcije, nego se korupcija razmahala njihovom transformacijom i nestajanjem. Masovne stranke građene su na dvama različitim obrascima – klijentelističkom (demokršćani) i ideološkom (komunisti). Vladao je klijentelistički obrazac, a “skrivena struktura”, nastala u organizaciji korupcijske razmjene, postala je sve utjecajnija.²⁸ Kad je ta struktura zavladała strankama, sustav je prestao biti partitokracija jer više nisu postojale masovne stranke kao njegov temelj.²⁹ I talijanski slučaj tako potvrđuje da je politička korupcija veća gdje nema masovnih stranaka. Ili, kao što zaključuje Della Porta: “Iako se

²⁴ Della Porta i Vannucci, *Corrupt Exchanges*, poglavlje 3.

²⁵ Pujas i Rhodes, *ibid.*, str. 746 – 747.

²⁶ Della Porta, D. i Vannucci, A., *Corruption and Anti-Corruption: The Political Defeat of Clean Hands in Italy*, *West European Politics*, 30 (4), 2007., str. 830 – 853.

²⁷ Della Porta i Vannucci, *Corrupt Exchanges*, str. 117.

²⁸ *Ibid.*, str. 118.

²⁹ “Termin partitokracija dolazi iz vremena kad stranke djeluju kao kolektivni subjekti, koje vode snažna vodstva, odgovorna, ako ne cijelom članstvu, a onda elitnim krugovima sastavljenim od članstva.” (A. Pizzorno, *cit.* prema Della Porta i Vannucci, *ibid.*, str. 118).

korupcija može također razviti unutar ideoloških masovnih stranaka, u razvijenim demokracijama čini se da je povezana sa sve oligarhijskijim strankama, s opadajućim članstvom, ograničenim ulogama aktivista i profesionaliziranim vodstvom... Talijanski slučaj ukazuje da se korupcija razvija kad stranke izgube masovni ideološki karakter.”³⁰

I u Austriji je razvoj političke korupcije povezan s nestajanjem masovne stranke. Anton Pelinka tako je objasnio političke skandale u osamdesetima: “Političke stranke izgubile su mnogo od svojeg izvornog ideološkog karaktera. Jedna od posljedica tog ‘processa sekularizacije’ bilo je povećanje različitih pragmatičnih ‘makinacija’ i traganje za neideološkim ‘dealovima’ koji nisu samo vodili do dezideologizacije stranaka nego također do istodobnog širenja i legitimiranja individualnog karijerizma. Često vezan za sheme osobnog bogaćenja, gubitak ideologije bio je okolnost koja je također vodila u iskušnje prema kriminalnim djelima.”³¹ Iako Austrija pripada među zemlje s nižom razinom korupcije, austrijske stranke smatraju se glavnim izvorom korupcije, ispred medija i privatnog sektora.

Iz svega se može zaključiti da je politička korupcija rasla s transformacijom masovnih stranaka u nove kadrovske (kartelske) stranke, s fluidnom ideologijom i slabom ukorijenjenošću u društvu. “Nesposobna da mobilizira stabilno biračko tijelo, bez članstva koje je spremno plaćati stranačke troškove, a s političkom klasom koja, u nedostatku ideološke motivacije, vidi bogaćenje kao jedini realni poticaj za politiku, te političke stranke postaju sve više raspoložive za korupcijske prakse.”³² Tamo gdje su se masovne stranke u nekom obliku održale, a postojali su i drugi uvjeti, kao što je profesionalna uprava relativno imuna na stranački klijentelizam, razina korupcije nije se povećala. Masovne stranke povezane su sa specifičnim shvaćanjem politike kao djelatnosti kojom se artikuliraju zajednički interesi (javno dobro), što je bila brana prodoru privatnih, korporacijskih interesa u državu, pa time i korupcije koja tu nastaje. U tim su se uvjetima javne potpore strankama pokazale legitimnima kao javno (budžetsko) podupiranje ključne institucije u posredovanju konflikata i održanju stabilne demokracije, ali i kao zaštita od opasnosti da takve institucije po-

³⁰ Della Porta, D., *Political parties and corruption: Ten hypotheses on five vicious circles*, Crime, Law & Social Change, 42 (1), 2004., str. 37 – 38.

³¹ Pelinka, A., *Austria: The Withering of Consociational Democracy*, u: Markovits, A. S. i Silverstein, M. (ur.), *Politics of Scandal*, Holmes and Mayer, New York, 1988., str. 169.

³² Della Porta i Vannucci, *Corrupt Exchanges*, str. 120.

stanu posve ovisne o privatnoj darežljivosti (korporacija i pojedinaca), a time i o njihovim posebnim interesima. Gdje su se masovne stranke održale, korupcija se nije razmahala. Tamo gdje su oslabile ili nestale, korupcija se povećala.

STRANKE KAO IZVOR KORUPCIJE U TRANZICIJSKIM ZEMLJAMA

U europskim tranzicijskim zemljama nema tradicije masovne stranke ili je ona posve ograničena. Pri tome treba razlikovati zemlje koje su demokratsku tranziciju započele u sedamdesetim godinama, pa se danas ubrajaju u konsolidirane demokracije, od zemalja koje su tranziciju počele potkraj osamdesetih i početkom devedesetih godina te se još ubrajaju u nove demokracije.

Španjolska je primjer zemlje koja je uspješno provela demokratsku tranziciju i konsolidaciju, ali nije imala masovne stranke. Razvoj stranaka prešao je put od stranaka uglednika s početka 20. stoljeća do suvremenih biračkih stranaka, preskakanjem faze masovnih stranaka. Nakon legalizacije 1977. stranke su bile organizacijski slabe i s malim članstvom. Sve su više postajale oligarhijske organizacije, sa sve većim jazom između vodstva i članstva i sve manjom težnjom za pridobivanjem novih članova. Unatoč malom članstvu, izgradile su razvedenu organizacijsku strukturu koja traži velik broj plaćenih dužnosnika i službenika. Kako se nisu mogle osloniti na članstvo i pristaše, morale su se okrenuti drugim izvorima. "Udio javnih sredstava što dolaze u blagajne španjolskih stranaka vjerojatno je najviši u Europi: gotovo 100 % za PSOE [socijalisti] i oko 90 % Narodna stranka, dok su sredstva od članarina najniža: manje od 1 % kod PSOE, a 1,5 % kod Narodne stranke."³³ Uz to, zbog upotrebe medija, izborne kampanje vrlo su skupe i troškovi brzo rastu. Razmah korupcije vezuje se uz Socijalističku stranku i njezina vođu F. Gonzáleza. Dugogodišnja vladavina socijalista (1982. – 1996.) dovela je do prepletanja države i stranke. Sustav državnog financiranja stranaka i lak pristup vladajuće stranke državnim resursima poticao je korupciju. Kontrola nad državnom mašinom sustavno je korištena za nagrađivanje članova i simpatizera stranke, pribavljanjem poslova u državnoj upravi, ali i za uspostavu posebnih veza s korporacijama i poduzetnicima kako bi se osiguralo financiranje stranke. Afere Filesa, Rio Cocon i Siemens pokazale su kako se preko poduzeća koja su vodili dužnosnici PSOE-a izvlačio korporacijski novac za stranačko financiranje (fiktivne konzultantske

³³ Pujas i Rhodes, *Party Finance and Political Scandal*, str. 748-749.

usluge, provizije u obliku donacija). Napredak nije donio ni novi zakon o financiranju političkih stranaka iz srpnja 2007. koji je, unatoč nekim poboljšanjima (zabrana anonimnih donacija), zapravo legalizirao postojeći sustav. Slični uvjeti mogu objasniti rast političke korupcije u Portugalu i Grčkoj, koji su započeli tranziciju prema demokraciji u isto doba.³⁴ Španjolska i Portugal imaju sličnu razinu korupcije, pripadaju u srednje korumpirane zemlje, dok Grčka pripada vrlo korumpiranim zemljama. No u svim trima slučajevima političke stranke prepoznate su kao glavni izvor korupcije.

Kad se danas govori o tranzicijskim zemljama, misli se prije svega na bivše socijalističke zemlje koje su tranziciju počele nakon "demokratskih revolucija", potkraj osamdesetih i na početku devedesetih. Među te zemlje pripada i Hrvatska. U razvoju stranaka u tim zemljama uočene su dvije opće tendencije: relativno slab položaj u društvu i jaka povezanost s državom.³⁵ Političke stranke počele su kao intelektualno-političke skupine bez razvijenije organizacije i članstva. Nisu se formirale kao predstavnice interesa posebnih segmenata društva, pa im i nisu bila ključna pitanja ekonomske politike i alokacije ekonomskih resursa, nego su se uglavnom temeljile na stajalištima o prirodi poretka, stupnju i smjeru njegove promjene te o pravilima političke igre.³⁶ Stranke su se usmjeravale prema cijelom biračkom tijelu, ponajprije posredstvom masovnih medija, a ne prema pridobivanju i mobilizaciji posebnih pristaša. U tom je smislu oblikovana i njihova organizacijska struktura, koju obilježava visoka razina profesionalizacije i birokratizacije. Koliko je socijalna ukorijenjenost stranaka bila mala, toliko je njihova uključenost u državu i isprepletenost s njom bila velika. Stranke su postale financijski ovisne o državi, o budžetskim sredstvima, ali i o neizravnom financiranju (npr. jamčenje besplatnog prostora u masovnim medijima). Istodobno, one su kolonizirale državu u obliku stranačkog pokroviteljstva (zaposlenja i položaji u državnoj upravi i javnim institucijama), klijentelizma (ugovori, stanovi, potpore) i korupcije (donacije u stranačke blagajne u zamjenu za povoljne ugovore, javne nabave, dozvole).³⁷

³⁴ Heywood, P., *From Dictatorship to Democracy: The Changing Forms of Corruption in Spain*, u: Della Porta, D. i Mény, Y. (ur.), *Democracy and Corruption in Europe*, Pinter, London, 1997.; Della Porta i Vannucci, *Corrupt Exchanges*, str. 118 – 119.

³⁵ Usp. Kopecký, P., *Political Parties and the State in Post-Communist Europe: The Nature of Symbiosis*, *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 22 (3), 2006., str. 251 – 273.

³⁶ Van Biezen, I., *On the Theory and Practice of Party Formation and Adaptation in New Democracies*, *European Journal of Political Research*, 44 (1), 2005., str. 154.

³⁷ Kopecký, *Political Parties and the State in Post-Communist Europe*, str. 255 – 260. Ko-

U tranzicijskim zemljama postoji znatno veći stupanj regulacije stranaka, posebno u financijskoj sferi, te njihova veća uklopljenost u državu, ali i osjetno veći stranački klijentelizam i korupcija negoli u “starim” demokracijama. Prema CPI indeksu te zemlje, osim Slovenije, pripadaju korumpiranijem dijelu europskih zemalja. Posebno se to odnosi na zemlje jugoistočne Europe, koje pripadaju među zemlje s visokom i vrlo visokom razinom korupcije. Kako navodi *Global Corruption Barometer 2009*, stranke se u većini tih zemalja smatraju glavnim izvorom korupcije.

Oblikovanju korupcijskih sustava u jugoistočnoj Europi pogodovao je niz faktora, napose duga tradicija neliberalnih i nedemokratskih poredaka (autoritarnih i totalitarnih) u kojima se oblikovala specifična autoritarno-podanička politička kultura s njoj svojstvenim shvaćanjem države kao posjeda vlastodržca i politička elita oskudnih moralnih i instrumentalnih (upravljačkih) kompetencija. U devedesetima novi su vlastodršci dobili stranački oblik. Dugotrajno obnašanje vlasti neke stranke ili koalicije (Srbija, Crna Gora, Hrvatska) bilo je snažan izvor korupcijskih praksa. No ni povremena izmjena stranaka na vlasti (Bugarska, Albanija) nije nužno pridonosila smanjenju korupcije jer su novi vlastodršci nastavljali, a ponekad i širili korupcijsku razmjenu.³⁸ Osnovna jezgra korupcijskog sustava je nedemokratska stranka koja kolonizira sve sfere države, prije svega javnu upravu i pravosuđe, čineći ih politički ovisnima i profesionalno nemoćnima. Stranke su uglavnom poslušne mašine dužnosnika i službenika u rukama lidera, a poslušnost se održava raznovrsnim položajima i povlasticama. To zahtijeva velika sredstva koja se ilegalno izvlače iz države i javnog sektora ili pribavljaju od privatnih donatora. Zato je regulacija stranačkog financiranja obično nepotpuna, pa nisu precizno regulirane privatne donacije, a često ni anonimne donacije. Nema učinkovite kontrole stranačkih financija ni sankcija za prekršitelje. Ako i postoji zakonska regulacija, stranke lako pronalaze načine da izbjegnu zakonske prepreke jer nema institucijske volje da se korupcijske zloupotrebe spriječe ili suzbiju. Stranke organiziraju ko-

pecký i još neki istraživači razlikuju pokroviteljstvo (patronat) i klijentelizam, iako priznaju njihovu isprepletenost i neodvojivost. Drugi autori smatraju da je riječ o istoznačnicama ili zamjenjivim terminima, ali neki dopuštaju da se patronat može rabiti u užem značenju, kao dio ili oblik klijentelizma (usp. Kitschelt i Wilkinson (ur.), *Patron, Clients, and Policies*, osobito str. 7, 51 i 85 – 86).

³⁸ U Bugarskoj su “glavne stranke oprezne u optuživanju jedna druge za korupciju jer su do izvjesne mjere sve bile uključene u slične prakse” (Kanev, D., *Campaign Finance in Bulgaria*, u: Smilov, D. i Toplak, J. (ur.), *Political Finance and Corruption in Eastern Europe: The Transition Period*, Ashgate Publishing, Aldershot, 2007., str. 48).

rupcijsku razmjenu, ali uglavnom pribjegavaju indirektnim oblicima korupcijskog pribavljanja sredstava (npr. godišnje ili "izborne" donacije, "donatorsko" plaćanje dobara i usluga koje neko poduzeće isporučuje stranci, prebacivanje stranačkih troškova na političke zaklade itd.). Postoji i korupcijska razmjena nekih stranaka s organiziranim kriminalom.

Ni Hrvatska nije imala tradiciju masovne stranke. Do 1941. dominantna je bila tradicija stranke kao nacionalnog pokreta (HSS), ali je bila prisutna i tradicija stranke kao intelektualno-političke grupe te tradicija stranke kao tajne revolucionarne organizacije, radikalno-nacionalističkog (ustaški pokret) i komunističkog tipa (KPJ), iz koje su nastala dva totalitarna poretka, s kojima prestaje razvoj stranaka i stranačkog sustava. Kad su od polovine 1989. nastajale prve oporbene stranke, one su se razvijale u kontinuitetu s prvim dvjema tradicijama: HSLŠ kao intelektualno-politička skupina, a HDZ kao nacionalni pokret. U osnovi, HDZ je bio populistička stranka-pokret, ujedinjena karizmatičnim vođom i njegovim idejama hrvatske državne neovisnosti i svehrvatskog pomirenja i ujedinjenja. Ideološki je on trebao biti sinteza svega nacionalno produktivnog u modernoj hrvatskoj povijesti – od ideja nacionalnih komunista do radikalnog pravaštva, no njezin je ideološki profil bio mješavina integralnog i konzervativnog nacionalizma. HDZ nije bio homogena stranka, u njemu su se stalno sukobljavale razne frakcije, formirane na ideološkoj, interesnoj ili zavičajnoj povezanosti, koje je samo autoritet predsjednika stranke držao na okupu. Svoj dominantni položaj tijekom devedesetih, ojačan obranom državne neovisnosti, HDZ je koristio za nametanje svoje hegemonije i sužavanje političkog pluralizma te za provođenje klijentelističke i korupcijske privatizacije. Zbog svog profila, organizacije i načina funkcioniranja HDZ je imao klijentelistički karakter, kako u odnosu na različite interesne skupine potekle iz rata³⁹, koje je oblikovao i predstavljao te im osiguravao budžetsku potporu a one njemu političku i izbornu, tako i u odnosu na moćnu skupinu dobitnika privatizacije, koji se oslanjaju na tu stranku kao na predstavnika i zaštitnika svojih interesa, a ona na njih kao izvor financijske potpore. U devedesetima HDZ je postao kartelska stranka: isprepletanje stranke s državom, kolonizacija svih sfera države, oslanjanje na državne izvore, kontrola medijskog prostora, ograničavanje pristupa drugim strankama, slabljenje konkurentskih stranaka izazivanjem rascjepa u njima uporabom državnih izvora (novac, položaji). Na-

³⁹ Usp. Kasapović, M., *Demokratska konsolidacija i izborna politika u Hrvatskoj 1990.-2000.*, u: Kasapović, M. (ur.), *Hrvatska politika 1990.-2000.*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2001., str. 22 – 23; Zakošek, N., *Democratization, State-building and War: The Cases of Serbia and Croatia*, *Democratization*, 15 (3), 2008., str. 600.

kon pobjede oporbe na izborima u siječnju 2000. Hrvatska je ušla u razdoblje demokratske konsolidacije. Koaliicijska vlada poduzima ustavno-političku reformu te vodi politiku uključivanja u europske integracije i delegitimiranja sustava klijentelizma i korupcije. No zbog stalnih unutarnjih sukoba, zasnovanih na ideološko-kulturnim i interesnim razlikama, teško je operacionalizirala i provodila svoj program, pa su stranke koalicije doživjele pad potpore i na izborima u studenome 2003. HDZ je ponovno osvojio vlast, a SDP je ostao druga najjača stranka. Te su dvije stranke postale ključni kolektivni akteri, ali nijedna nije imala takvu potporu da može samostalno obnašati vlast, pa im je trebala koalicija s drugim strankama, što je pogodovalo širenju klijentelizma i povećanju rizika korupcije. Kao nasljednik stranke starog režima (SKH), SDP je na početku devedesetih zadržao neke organizacijske i financijske resurse, ali ih nije mogao efikasno koristiti. Uz to, nije mogao uspostaviti povezanost s "prirodnim" socijalnim partnerom lijevih stranaka – sindikatima. Nakon što je na početku tranzicijskog procesa raskinuta vezanost s režimskim sindikatom, ona više nije obnovljena. Dapače, nekadašnji režimski sindikat i novi sindikati svoje su oblikovanje (odnosno transformaciju) provodili relativno neovisno o strankama, posebno u odnosu na SDP. Kao vodeća stranka tijekom devedesetih (te od kraja 2003.) HDZ je djelovao kao dio države i njezin agent, bio je uključen u državnu strukturu i postao je "ovisan" o državnim i paradržavnim resursima (javna poduzeća) koje je obilato koristio za održanje lojalnosti svojih dužnosnika na centralnoj i lokalnoj razini (plaćena savjetnička mjesta, nadzorni odbori, stanovi, povlaštene mirovine, zaposlenja i povlastice za članove obitelji), za održanje klijentelističkih mreža (zaposlenja, stanovi, potpore) te za izravnu korupcijsku aktivnost (donacije i drugi novčani i nenovčani doprinosi u zamjenu za insajderske informacije, poslove s javnim poduzećima, ugovore za javne nabave, zakonodavne i druge "usluge"). U doba Račanovih koaliicijskih vlada (2000. – 2003.) i SDP je razvio neka obilježja kartelske stranke (oslanjanje na državne resurse, oligarhizacija stranke), pa i partikularne klijentelističke veze i korupcijsku razmjenu, što je prije svega bila posljedica njegove slabe ukorijenjenosti u društvu, razvedene organizacijske strukture, malog članstva i nejasnog ideološkog profila. Neka od kartelskih i klijentelističkih obilježja dijelom su zadobile i druge stranke vladajuće koalicije (posebno HSS).

Kartelizacija stranačkog sustava i kolonizacija države imala je još neke specifičnosti. Stranačke financije u Hrvatskoj uvelike su netransparentne i uspijevaju izmaknuti javnom nadzoru, a dugo su izmicale i zakonskoj regulaciji.⁴⁰

⁴⁰ Usp. Kregar, J. i Marko, J., *Financiranje političkih stranaka*, u: Prpić, I. (ur.), *Država i političke stranke*, Narodne novine i Hrvatski pravni centar, Zagreb, 2004.

Prema Zakonu o financiranju političkih stranaka (ZFPS) iz prosinca 2006. ograničene su privatne i korporacijske donacije strankama, ograničene su i strane donacije, ali nije ograničeno stranačko trošenje novca, čak ni za izborne kampanje. Istodobno, iznimno je visoka količina novca koji stranke dobivaju iz državnih izvora⁴¹, a teško je utvrditi količinu sredstava iz paradržavnih i privatnih izvora jer financiranje nije transparentno, a niz je indikacija da su mnoge "donacije" plaćene u gotovini i nisu uopće registrirane.⁴² Snažna isprepletenost vodećih stranaka s državom otvara velike mogućnosti zlorabe javnih sredstava te utječe na povećanje korupcije (nepotizma, podmićivanja, trgovanja utjecajem). Istodobno, povezanost s državom utjecala je na osamostaljenje vodstva i na rast autoritarnih i autokratskih tendencija unutar svih stranaka. Sprega s državom i njezinim resursima djeluje i na ideološko-političko profiliranje stranaka. Stranke se nastoje prikazati deideologiziranima i centrističkima, nastupaju specifičnom retorikom rješavanja problema i ostvarivanja projekata, što vodi ujednačivanju njihovih programa i politika te niskoj razini međustranačke kompeticije.

Takav je model stranaka pridonio stvaranju i održavanju systemske korupcije. Jer, "korupcija je u Hrvatskoj systemska i endemična. Korupcija je endemična kao dio tradicija kristaliziranih u kolektivnoj memoriji i vrijednostima naroda. Korupcija nije s tržištem uvezeni fenomen. Ona nije ostatak komunističke prošlosti ili orijentalnih ili balkanskih tradicija. Ona proizlazi i reproducira se iz samog sustava. Koncept systemske prirode podrazumijeva da korupcija nije individualni incident ili pojedinačni događaj: ona nastaje iz same prirode ekonomskih, političkih i socijalnih elemenata društva."⁴³ Ovu dijagnozu potkrepljuju različite političke afere i skandali, koji stalno izbijaju u javnosti, a u

⁴¹ Petak, Z., *Financing Political Parties in Croatia*, Politička misao, 40 (5), 2003., str. 70, tablica 1. Problem uočava i GRECO-ov tim (GET) u izvješću o transparentnosti financiranja stranaka u Hrvatskoj, koji je usvojen u prosincu 2009. "Konkretno, ovisnost političkih stranaka o državi vrlo je značajna ... u prosjeku, oko 70-80% stranačkog prihoda osiguravaju država i jedinice lokalne/područne (regionalne) samouprave, uključujući godišnje financiranje na temelju članka od 7. do 13. ZFPS-a, a i naknadu za troškove izborne promidžbe... Sukladno navedenom, GET želi hrvatskim vlastima ukazati na članak 1. Preporuke Rec(2003)4 o Zajedničkim pravilima protiv korupcije u financiranju političkih stranaka i izbornih kampanja (...), prema kojem se državna potpora treba ograničiti na razumni iznos i prema kojem države trebaju osigurati da takva potpora ne utječe na neovisnost političkih stranaka." (www.antikorupcija.hr).

⁴² Petak, *ibid.*, str. 71.

⁴³ Kregar, J., *Corruption in Croatia: Risks and Actions*, 2003., str. 8 (www.transparency.hr).

koje su izravno umiješane političke stranke i njihovi vodeći ljudi.⁴⁴ Hrvatska je korumpirana zemlja i po CPI indeksu – 2009. bila je na 66. mjestu (4,1), iako se percepcija korupcije od 1999. kad je prvi put mjerena (2,9) nešto poboljšala, prije svega za Račanove prve koalicijske vlade (2001. indeks je bio 3,9).⁴⁵

Sustav političke korupcije izgrađen je u devedesetima, kad je provedena pretvorba i privatizacija.⁴⁶ Tada je oblikovana klijentelistička struktura sa specifičnom mrežom odnosa, sastavni dio koje je bila korupcijska razmjena.⁴⁷ Nastala je na modelu privatizacije koji je trebao stvoriti novu vlasničko-poduzetničku strukturu od stranačkih dužnosnika iz vrha stranke i članova koji su im bili bliski po srodničkoj ili interesnoj povezanosti. Kako je HDZ bio dosta decentralizirana stranka, sa znatnom autonomijom regionalnih organizacija, neki moćni regionalni lideri mogli su stvoriti svoje klijentelističko-poslovne mreže. Pouzdani stranački ljudi (nova poduzetnička elita) preuzimali su poduzeća i stvarali svoja manja ili veća poslovna carstva. Institucionalna poluga sustava bio je Hrvatski fond za privatizaciju (osnovan 1991.), a potporu su mu pružale banke, odobravajući stranačkim izabranicima “menadžerske kredite” koji su se otplaćivali iz sredstava privatiziranih poduzeća.⁴⁸ Na tom je modelu izrastao opsežan sustav s različitim oblicima političke korupcije. Središte je u stranačkoj korupciji, koja je imala razne oblike: od korupcijske razmjene preko stranačkih i parastranačkih agencija⁴⁹, do stvaranja “skrivenih struktura”

⁴⁴ Samo u posljednjih godinu dana izbio je niz političkih afera: afera s Daimlerovim podmićivanjem hrvatskih dužnosnika (4,6 milijuna eura za kupnju vatrogasnih vozila za MUP), afere s HEP-om, HAC-om, HŽ-om, Podravkom, Brodosplitom, HPB-om, Tržnicama Rijeka, Fimi Medijom i brojne druge. Postoje indikacije da je velik dio nelegalnog novca završio u stranačkim blagajnama.

⁴⁵ To je doba antikorupcijske retorike u medijima; 2001. donesen je Zakon o reviziji pretvorbe i privatizacije, a zatim je Državni ured za reviziju počeo postupak revizije.

⁴⁶ Usp. Grubiša, D., *Political Corruption in Transitional Croatia: The Peculiarities of a Model*, Politička misao, 42 (5), 2005., str. 66.

⁴⁷ A. Štulhofer upotrebljava koncept “klijentelističke korupcije” (Štulhofer, A., *Proces privatizacije i hrvatska javnost 1996.-1998: povratak u budućnost*, u: Čengić, D. i Rogić, I. (ur.), *Privatizacija i javnost*, Institut društvenih znanosti Ivo Pilar, Zagreb, 1999.).

⁴⁸ Usp. Bejaković, P., *Corruption in Croatia: Institutional Settings and Practical Experiences*, Politička misao, 39 (5), 2002., str. 142 – 146.

⁴⁹ Stranačka poduzeća i zaklade HDZ-a – Domovina d.d. i Zaklada Hrvatskog državnog zavjeta – postale su simbol zloupotrebe vlasti, korupcije i nelegalnog financiranja (usp. Kregar, J., Gardašević, Đ., Gotovac, V., *Party and Campaign Finance in Croatia*, u: Smilov, D. i Toplak, J. (ur.), *Political Finance and Corruption in Eastern Europe*, str. 56 – 57). Tako se u lipnju 2002. otkrilo postojanje tajnih sredstava (2,7 milijuna maraka) na računu Zaklade Hrvatskog državnog zavjeta koja su prebačena s tajnog računa u Villachu.

korupcijske razmjene⁵⁰, koja dobiva sve veću ulogu u stranci, te pojave aktera (“poslovni političar”, korupcijski posrednik) kakve nalazimo i u drugim zemljama systemske korupcije. Kako su bitni segmenti države u devedesetima bili stranački kolonizirani, posebno javna uprava i pravosuđe, nije moglo biti prepreka korupcijskoj razmjeni.⁵¹

Kako su u tranzicijskim zemljama političke stranke glavni izvor političke korupcije, promjena je moguća samo uklanjanjem rizika stranačke korupcije. Tu su prije svega mjere protiv rizika korupcije u stranačkom financiranju: ograničenje rashoda za izborne kampanje, zaustavljanje rasta javnog financiranja, zabrana anonimnih priloga, ograničenje visine donacija, poticanje privatnog financiranja (osobito članarina i donacija pojedinaca, koje bi trebalo zakonski ograničiti po veličini i podrijetlu), transparentnost stranačkih financija, djelotvoran javni nadzor nad njima i kazne za prekršitelje.⁵² Funkcioniranje tih mje-

⁵⁰ U srpnju 2010., nakon afere Fimi Media, u medijima su se pojavili prilozi koji su pokušali rekonstruirati sustav ilegalnog financiranja i otkriti “skrivenu strukturu” u HDZ-u. *Jutarnji list* je 27. srpnja objavio tekst I. Alborghettija pod naslovom “Sanader je nadzirao, Zubović i Petrović skupljali, a Barišić punio crnu blagajnu”.

⁵¹ Razmahu korupcije posebno je pridonijela sustavna stranačka kolonizacija pravosuđa u devedesetima. Preko neslužbenih tijela (Pašalićeva komisija) i pravosudnih dužnosnika (“predsjednička oligarhija”) koji su izvršavali volju vladajuće stranke slijedeći obrasce stranačkog sljedbeništva i političke podobnosti oblikovan je model pravosuđa, podobnih sudaca i državnih odvjetnika, te je u skladu s tim modelom izvršena dalekosežna promjena u sastavu sudbene vlasti. Samo u razdoblju od polovine 1990. do kraja 1993. velik broj sudaca i državnih odvjetnika napustio je pravosuđe (oko 40 posto ukupnog broja), a u njega su ušli novi i neiskusni, ali stranački pouzdani ljudi. Masovno napuštanje pravosuđa dijelom je imalo oblik lustracije, koja se legitimirala kriterijem domoljublja, ali ona nije provođena po kriteriju ranijeg kršenja zakona i ljudskih prava, kao što je to primjerice bilo kod istočnonjemačke lustracije, nego se podobnost određivala na temelju lojalnosti novoj vladajućoj stranci. (Usp. Uzelac, A., *Uloga i položaj sudaca u Hrvatskoj 1990-1999*, u: *Hrvatsko pravosuđe: pouke i perspektive*, Hrvatski helsinški odbor za ljudska prava i Netherlands Helsinki Committee, Zagreb, 2002.; Dika, M., *Je li u Republici Hrvatskoj provedena lustracija ili o položaju sudaca tijekom prve tri i pol godine nakon donošenja Ustava iz 1990.*, u: Kregar, J., Flego, G. i Ravlić, S. (ur.), *Hrvatska – kako sada dalje*, Pravni fakultet u Zagrebu i Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, Zagreb, 2008.; Novoselec, P., *Hrvatsko pravosuđe danas*, u: Kregar, J., Flego, G. i Ravlić, S. (ur.), *ibid.*)

⁵² Raspravljajući o stranačkoj blagajni kao sredstvu moći vodstva Michels je u drugom izdanju svoje knjige (1925.) dodao bilješku uz rečenicu o izborima u Velikoj Britaniji koji “gutaju goleme svote novca i zato samo pripuštaju velike partijske organizacije ili najbogatije ljude”. Citiramo prvi dio te bilješke: “Kao što računa jedan londonski časopis, stoje jedni izbori najmanje 1,500.000 funti. Ove godine [1923] natjecalo se 1200 izbornih kandidata za 615 mjesta i budući da je svakome kandidatu zakonski

ra pretpostavlja jačanje regulacijskih kapaciteta države, neovisne regulatorne institucije i nadasve stranački neovisno i moralno i profesionalno kompetentno pravosuđe. No mjere ne mogu imati pune učinke bez jamčenja i uspostave unutarstranačke demokracije. Novi sustav stranačkog financiranja može biti djelotvoran samo s demokratskim strankama, s promjenom autokratskih i oligarhijskih odnosa u strankama.⁵³

ZAKLJUČAK

U klasičnoj knjizi o političkoj modernizaciji Samuel Huntington je ostavio sljedeći diktum: "Što slabije i manje prihvaćene političke stranke, to veća vjerojatnost korupcije".⁵⁴ Mnogi vjeruju da je stvar upravo obratna, da su jake stranke, koje su sposobne kontrolirati državu i tržište, glavni izvor korupcije. Ipak je Huntington u pravu. Sva istraživanja korupcije pokazuju da se korupcija najviše širila kad su stranke bile slabo socijalno ukorijenjene i organizacijski pretjerano decentralizirane i fragmentirane. Suvremena profesionalna biračka stranka (nova kadrovska stranka) ima takva obilježja i korupcijski potencijal. Taj je tip stranke rezultat dugog procesa transformacije masovne stranke, koji je ubrzan u osamdesetim godinama prošlog stoljeća, djelovanjem neoliberalne ideologije, strategije i politika razaranja socijalne države, koje su dovele do promjene shvaćanja politike i do delegitimiranja države kao političke za-

dopušteno da utroši 5 penija po biraču u malome gradu i 7 penija po biraču u velegradu, već se tim iznosima, koji su tako niski, ali se potpuno koriste, troši 700.000 funti. Preostalih 800.000 funti progutaju plaće kandidatskih suradnika i podrška biračkim uredima. *Svaki kandidat mora polagati točne račune o izdacima svojim i svojih pomoćnika kako se ne bi ogriješio o Zakon o podmićivanju. Ako njegovi izborni agitatori nisu dovoljno spretni da drže u zakonskim granicama iznose koje upotrebljavaju za obradu birača, to može biti vrlo loše za kandidata. Već je bilo slučajeva da su zastupnici, koji su sretno prošli na izborima, izgubili svoje mandate, jer se ispostavilo da su za vrijeme izbora potrošili prevelike svote.*" (Michels, R., *Sociologija partija u suvremenoj demokraciji*, Informator i Fakultet političkih nauka, Zagreb, 1990., str. 91; istaknuo S. R.). Tu su izravno ili neizravno sadržane gotovo sve minimalne mjere za sprečavanje korupcijskog rizika u financiranju stranaka i izbornih kampanja u tranzicijskim zemljama.

⁵³ Određen iskorak u tom smjeru mogla bi biti započeta praksa izravnih izbora vodstva u SDP-u, osobito izravni izbor kandidata za važne javne funkcije koji je prvi put primijenjen 2009. kad je stranačko članstvo izravno biralo predsjedničkog kandidata SDP-a.

⁵⁴ Huntington, S., *Political Order in Changing Society*, Yale University Press, New Haven, 1968., str. 71.

jednice građana. Suvremene europske stranke postale su rastuće otuđene od društva i oslonjene na državu. Njihova ovisnost o državnim resursima, radi organizacijske stabilizacije i izborne mobilizacije, povećava njihovu nestabilnost i izloženost korupciji. Odvojenost od društva i korupcijski skandali usko su povezani jer odvojenost vodi neodgovornosti u upotrebi državnih resursa, koja često uzima oblik korupcije, a korupcijski skandali osobito su razorni za državno oslonjene stranke sa slabim socijalnim uporištima.⁵⁵ Nestajanjem ili izostajanjem masovne ideološke stranke stvara se povoljan ambijent za razmah političke korupcije. Iako se korupcija može razviti i unutar masovne stranke, ona se lakše širi u uvjetima kad vodstvo nije odgovorno članstvu, kad su stranke sve više personalizirane mašine na raspolaganju vođi, kad se ideološkim apelima više ne mobilizira na kolektivno djelovanje, kad je populizam postao i stil i sadržaj politike, kad se stranke pretvaraju u oligarhijske strukture ili, što je slučaj u tranzicijskim zemljama, kad se stranke od početka razvijaju kao oligarhijske tvorevine.

Politička stranka kao središnja institucija demokratskog poretka nije po sebi izvor korupcije. Njezin bitni povijesni tip – masovna stranka, koja je u nešto modificiranom obliku i danas snažno prisutna u nizu europskih zemalja, nije bio i nije izvor korupcijskih praksa. Iskustvo masovne stranke pokazalo je da samo demokratska stranka u kompeticijski orijentiranom stranačkom sustavu osigurava političku odgovornost. Razvijen unutarnji stranački demokratski život u kojem ideološko-programski (a ne interesno-karijeristički) motivirano članstvo ili barem njegov aktivniji dio (stranački aktivisti) ima veliku ulogu, a moć lidera i aparata podložna je osporavanju i demokratskoj provjeri, stvara aktivno članstvo i odgovorno vodstvo, što je osnovna unutarnja brana protiv rizika korupcije stranačkih lidera i dužnosnika. Uz to, pokazalo se da je razvijena odgovornost vodstva prema članstvu te socijalna i ideološko-programska profiliranost masovnih stranaka povezana s karakterom stranačkog sustava. Ukorijenjenost stranaka u društvu, u socijalnim grupama duž velikih društvenih rascjepa, te otuda njihova jasna ideološko-programska profiliranost, potiče visoku razinu kompeticije između glavnih stranaka ili stranačkih blokova i njihovu veću političku odgovornost, što je vanjska, sistemska brana protiv rizika stranačke i političke korupcije.⁵⁶

⁵⁵ Hopkin, J., *The Emergence and Convergence of the Cartel Party: Parties, State and Economy in Southern Europe*, paper presented at London School of Economics 30. 1. 2003. (<http://personal.lse.ac.uk/HOPKIN/hopkin%20lse%20paper%202.pdf>).

⁵⁶ Česta, naizgled uvjerljiva tvrdnja da povećanje stranačke konkurencije povećava ko-

Borba protiv političke korupcije ne zahtijeva potiskivanje ili čak odbacivanje stranaka, nego upravo njihovo ideološko, socijalno i organizacijsko jačanje, što bi značilo promjenu smjera i proces nastajanja novog modela političke stranke. Kao što je masovna stranka izvorno bila "izum socijalista", proizvod interesnih grupa (radničkih sindikata) i društvenih pokreta (radničkog pokreta) koji su zastupali ekonomske i socijalne interese radništva kao potisnute i marginalizirane društvene grupe, i nova demokratska masovna stranka možda veću šansu za nastanak ima u ideološkoj, socijalnoj i organizacijskoj obnovi europskih socijaldemokratskih i socijalističkih stranaka koje još nisu izgubile karakter lijevih masovnih stranaka, ali su dospjele u krizu ideološkog, socijalnog i organizacijskog identiteta. No hoće li se stvari odvijati na takav način ili će demokratska obnova političkih stranaka imati drukčija ishodišta i smjer – ostaje zasad u području nepouzdanih prognoza. Izvjesno je ipak da bez novih demokratskih stranaka nema uspješnog zaustavljanja korupcije, ali ni demokratskog predstavnništva i kompetentnog upravljanja te vraćanja povjerenja u demokraciju i demokratske institucije.

Summary

Slaven Ravlić*

SOURCES OF POLITICAL CORRUPTION IN A DEMOCRATIC SYSTEM: ON PARTY CORRUPTION

The paper considers the link between professional electoral parties as the predominant type of modern political parties and the growth of political corruption in European countries. This type of party originally emerged as a result of the transformation of mass parties in European democracies in the 1970's and 1980's. Examples show that its predominance has led to an increase in the level of corruption in a number of countries, and in some it has led to the setting up of a system of corruption whose institutional

ličinu novca koju je potrebno uložiti u izborne kampanje i u političku aktivnost, pa zapravo može poticati korupciju, ne uzima u obzir narav stranaka i stranačkog sustava jer ograničavanje korupcije pretpostavlja posebnu vrstu konkurencije između malog broja dobro institucionaliziranih stranaka ili stranačkih blokova sa snažnim vezama s velikim društvenim grupama i sa znatnom međusobnom ideološko-programskom distancom (usp. Kitschelt i Wilkinson, *Citizen-politician linkages*, str. 28 – 29).

* Slaven Ravlić, Ph. D. Professor, Faculty of Law, Zagreb University, Trg maršala Tita 14, Zagreb

centre is the parties themselves. In the second part of the paper the author analyzes the relationship between parties and corruption in countries in transition, focusing mostly on South-East Europe, in particular on Croatia. In these countries there was no tradition of mass parties, and the newly established parties developed as professional electoral parties, with great potential for clientelism and corruption. In South-East Europe corruption is systemic, and the parties are its main institutional source, and this is in fact is the main characteristic of corruption in Croatia.

Key words: mass party, professional electoral party, political corruption, party corruption

Zusammenfassung

Slaven Ravlić*

QUELLEN DER POLITISCHEN KORRUPTION IN DER DEMOKRATISCHEN ORDNUNG: ÜBER DIE PARTEIENKORRUPTION

In diesem Beitrag wird der Zusammenhang zwischen der professionalisierten Wählerpartei als dominantem Parteitypus der Gegenwart und dem Anstieg der politischen Korruption in den europäischen Ländern erörtert. Dieser Parteitypus ist ursprünglich aus der Transformation der Massenparteien in den europäischen Demokratien der siebziger und achtziger Jahre des 20. Jahrhunderts entstanden. Anhand von Beispielen wird belegt, dass seine Dominanz in einer Reihe von Ländern zu einer erhöhten Präsenz der Korruption führte, in einigen auch zur Errichtung eines Korruptionssystems, dessen institutioneller Mittelpunkt die Parteien sind. Im zweiten Teil der Arbeit analysiert der Autor das Verhältnis von Parteien und Korruption in den Transformationsländern und konzentriert sich dabei auf Südosteuropa, insbesondere Kroatien. In diesen Ländern gab es keine Tradition der Massenparteien, sondern die neu gegründeten Parteien entwickelten sich als Wählerparteien, die starke Potenziale für Klientelismus und Korruption aufweisen. In Südosteuropa ist die Korruption eine Systemerscheinung und die Parteien ihre wichtigste institutionelle Quelle, worin auch das Hauptmerkmal der Korruption in Kroatien besteht.

Schlüsselwörter: Massenpartei, professionalisierte Wählerpartei, politische Korruption, Parteienkorruption

* Dr. Slaven Ravlić, Professor an der Juristischen Fakultät der Universität Zagreb, Trg maršala Tita 14, Zagreb