

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

Nakladnik  
CENTAR ZA DEMOKRACIJU  
I PRAVO MIKO TRIPALO

Za nakladnika  
TVRTKO JAKOVINA

Urednik nakladničke djelatnosti  
SLAVEN RAVLIĆ

Recenzenti  
MILAN DESKAR-ŠKRBIĆ  
IVAN BURIĆ  
JASMINKA LAŽNJAK

Lektura i korektura  
VESNA RADAKOVIĆ-VINCHIERUTTI

Rješenje korica  
LUCIJA ŽUTI

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

# **HRVATSKA U RALJAMA KLIJENTELIZMA**

## **Politike, postupci i posljedice trgovanja institucionalnom moći**

**Urednici**

*Kristijan Kotarski  
Goran Radman*



Zagreb, 2020.

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

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

Objavljanje ove knjige pomogli su:  
Span d.d.  
Ante Mandić

## **Sadržaj**

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

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

*Goran Radman*

## PREDGOVOR

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



*Kristijan Kotarski*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

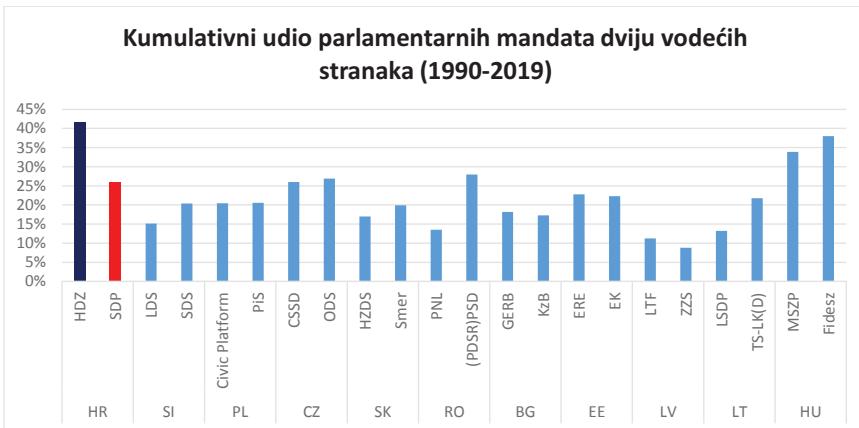
Stranačka za razliku od korporativne zarobljenosti države predstavlja visoku razinu penetracije i kontrole državnih institucija od strane dominantne političke stranke ili grupe stranaka. Naravno, stranačka zarobljenost oslanja se na izgradnju i promicanje klijentelizma. U pogledu demonstriranja teze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

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

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

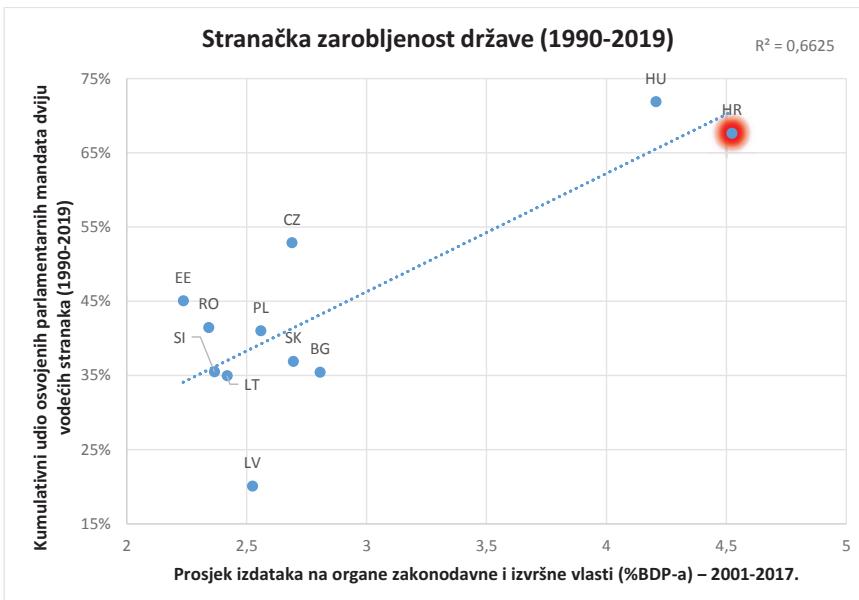
Drugi indikator koji ukazuje na mjeru stranačke zarobljenosti države jest udio javnih izdataka na organe zakonodavne i izvršne vlasti kao postotak BDP-a. Ova mjera služi kao dobar pokazatelj razine javne potrošnje na najšire definiranu političku i administrativnu elitu. Veća razina potrošnje u spomenutoj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

Slika 1.



Izvor: ParlGov.

Slika 2.



Izvor: Eurostat i ParlGov; obrada autora.

#### **4. Visoka politička i ekonomski cijena održavanja klijentelističkog sustava**

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

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

---

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

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

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

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

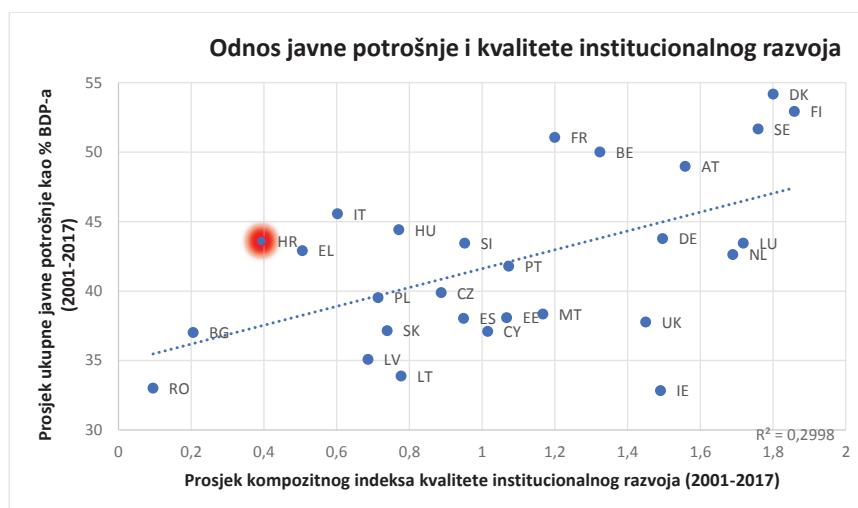
---

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

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

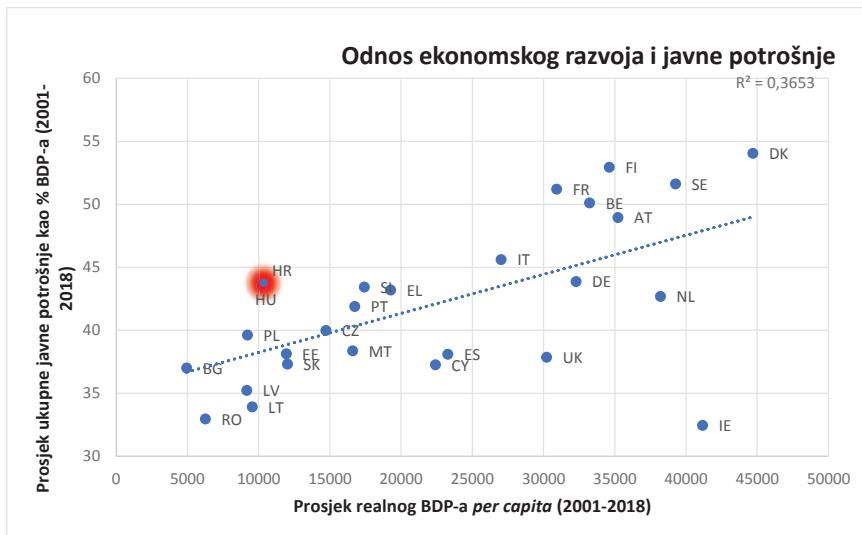
dolje); (2) „država koja relativno malo daje i malo troši“ (lijevo dolje); (3) „država koja puno daje i puno troši“ (desno gore) i (4) „država koja malo daje i puno troši“ (lijevo gore), vidljivo je kako Hrvatska bitno odstupa od regresijskog pravca i nalazi se u grupi s Grčkom, Italijom i Mađarskom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

Slika 3.



Izvor: Worldwide Governance Indicators i Eurostat; obrada autora.

Slika 4.



Izvor: Eurostat; obrada autora.

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

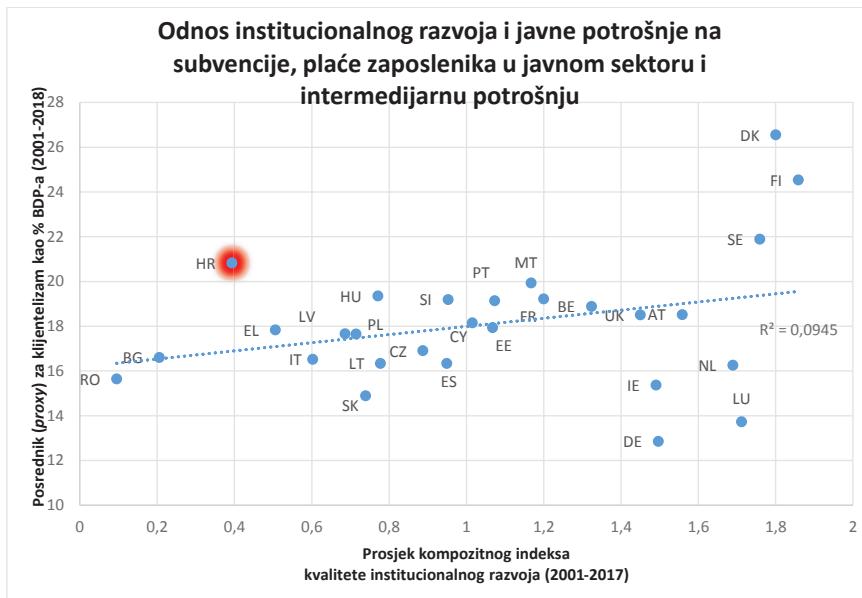
Osim apsolutne visine vladinih izdataka u odnosu na BDP, te njihova odnosa s razinom ekonomskog i institucionalnog razvoja, još je važnije analizirati njihovu strukturu. Ona može poslužiti kao posrednik (engl. *proxy*) za utvrđivanje plodnog terena na kojem se manifestiraju mehanizmi stranačke zarobljenosti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

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

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

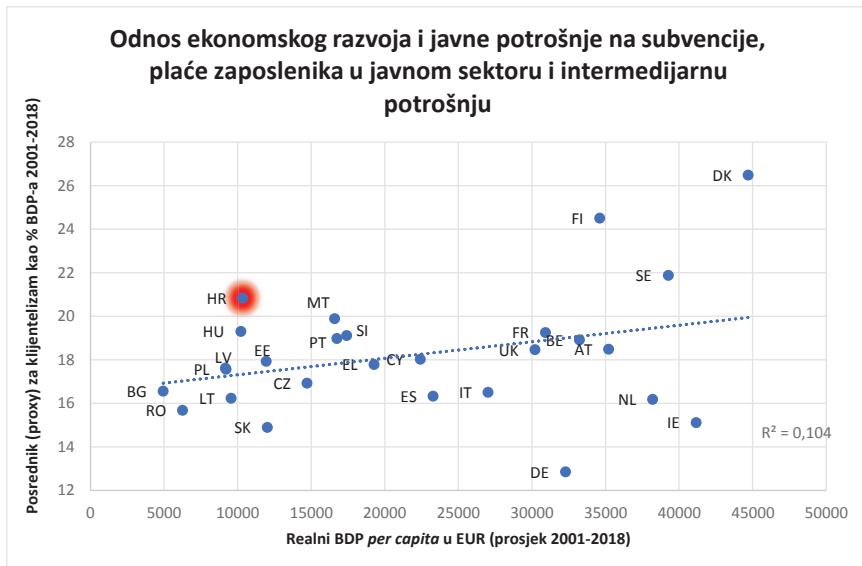
*Slika 6* također pokazuje linearu vezu između prosjeka realnog BDP-a *per capita* u razdoblju 2001–2018. kao nezavisne varijable, te prosjeka javne potrošnje na subvencije, plaće zaposlenika u javnom sektoru i intermedijarnu potrošnju kao zavisne varijable. Unatoč nepostojanju statistički signifikantne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

Slika 5.



Izvor: Worldwide Governance Indicators i Eurostat; obrada autora.

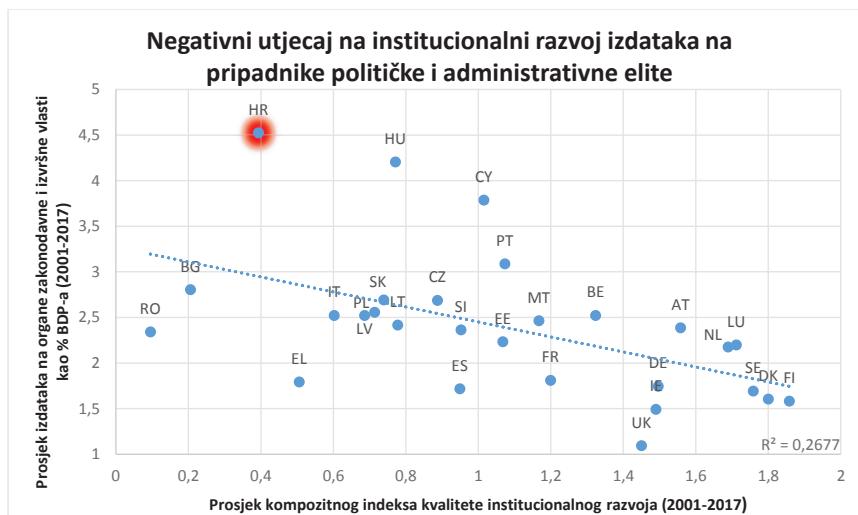
Slika 6.



Izvor: Eurostat; obrada autora.

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

Slika 7.



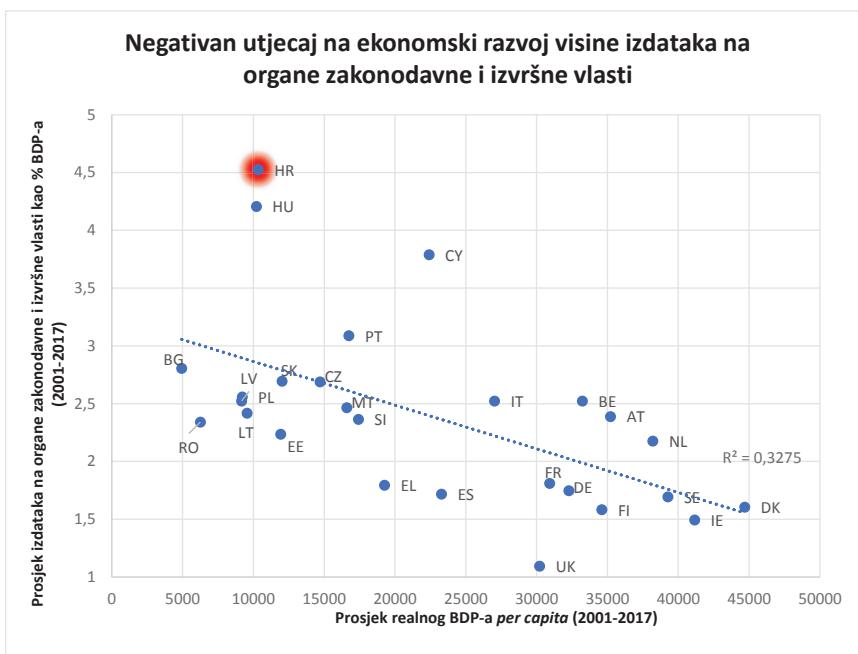
Izvor: Worldwide Governance Indicators i Eurostat; obrada autora.

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

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

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

Slika 8.



Izvor: Eurostat; obrada autora.

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

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

*Tablica 1.*

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

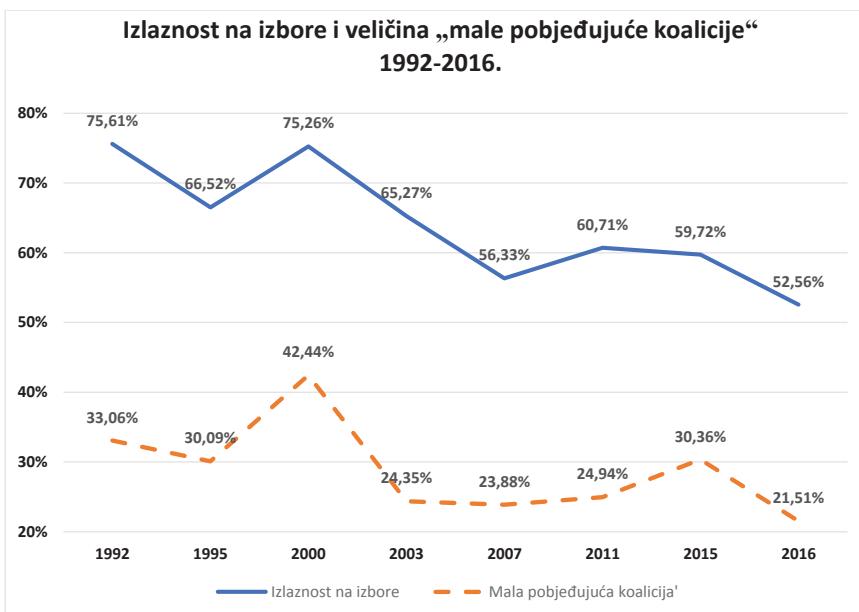
---

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

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

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

*Slika 9.*



*Izvor:* Državno izborni povjerenstvo i ParlGov; obrada autora.

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

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

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

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

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

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

Dakle, postojeći hrvatski izborni sustav tijekom cijelogra promatrano razdoblja zakazivao je u osiguranju kredibilne cirkulacije političkih

---

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

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

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

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

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

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

---

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

## Literatura

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

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



*Valentina Vučković, Martina Basarac Sertić i Ružica Šimić Banović*

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

## 2. Odrednice reformi u Hrvatskoj

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

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

#### a. Ekonomski čimbenici

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

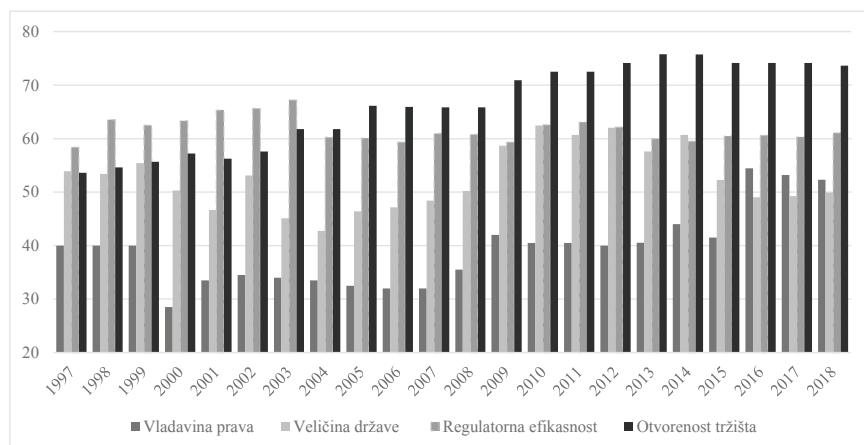
Nedostaci s aspekta uloge države u ekonomiji su tako razvidni i danas, posebno ako se analiziraju istraživanja koja se bave mjerjenjem uspjehnosti zemalja s različitim aspekata. Jedno od takvih istraživanja se analizira na *Grafikonu 1* koji prikazuje kretanje pojedinačnih pod-indeksa sadržanih u *Indeksu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

---

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

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

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

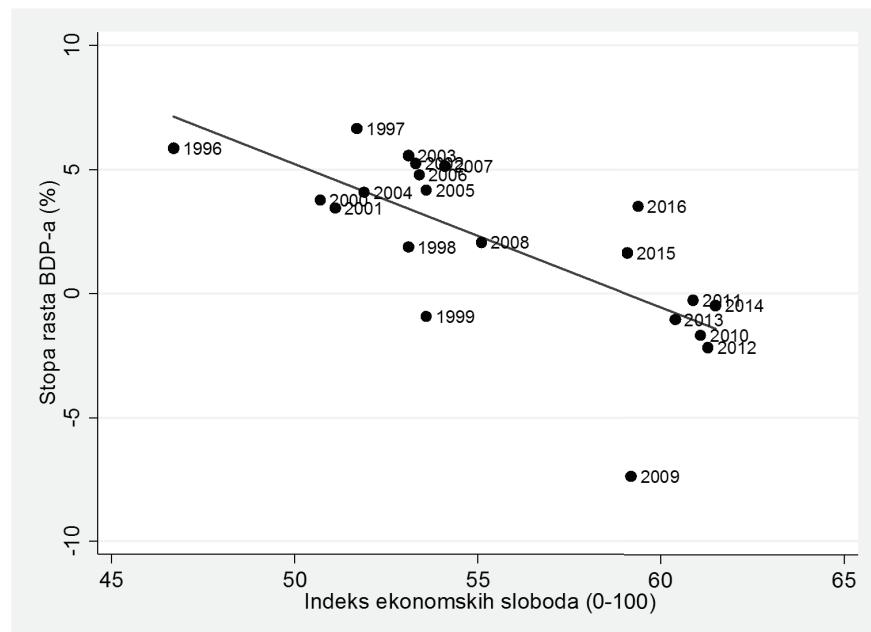


Izvor: Obrada autorica prema The Heritage Foundation (2019).

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

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

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



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

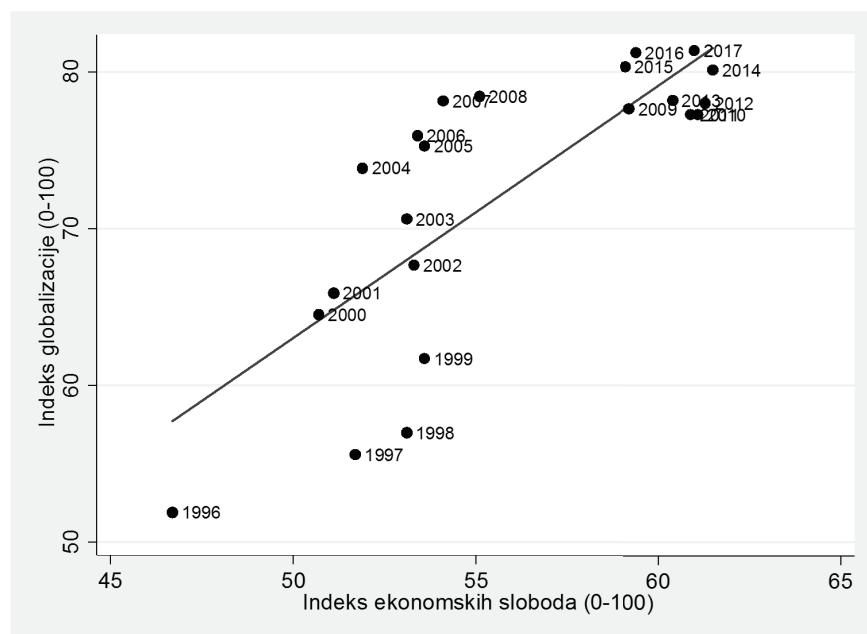
Također, značajnim generatorom reformi u literaturi pokazuje se i **međunarodni utjecaj**. Stupanj globalizacije i otvorenost gospodarstva jedan su od važnijih čimbenika reformi. Uz veću otvorenost i integriranost u globalne procese, veći su i pritisci za provođenjem reformi (Agnello i drugi, 2014).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

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

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

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

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



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

Napomena: Posljednji dostupni podaci za 2017. godinu.

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

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

### *b. Politički čimbenici*

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

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

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

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

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

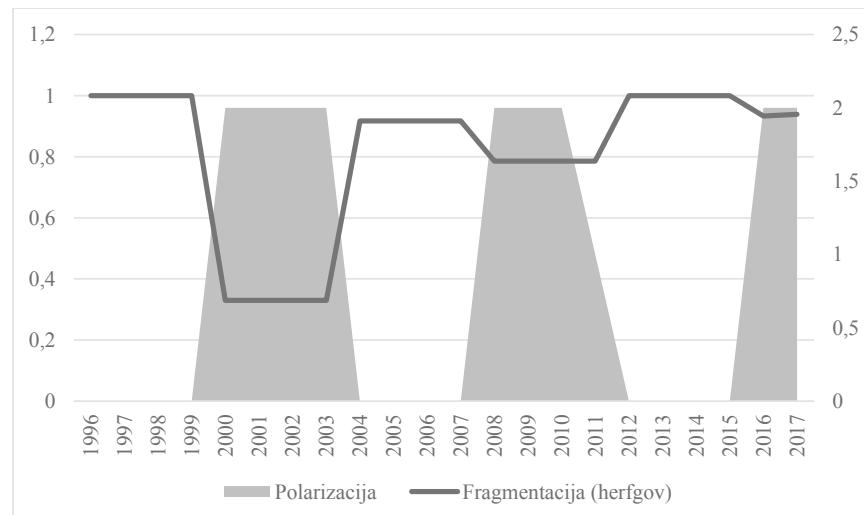
<sup>4</sup> Svaka stranka u koaliciji nastoji zadovoljiti želje svojih birača, a financiranje dolazi iz istog izvora, odnosno prihoda od poreza koji su nametnuti na sve (a ne samo od njihova biračkog tijela), te na taj način koalicijske stranke ne internaliziraju u potpunosti fiskalne troškove takve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

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

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

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

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



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

Napomena: Posljednji dostupni podaci za 2017. godinu.

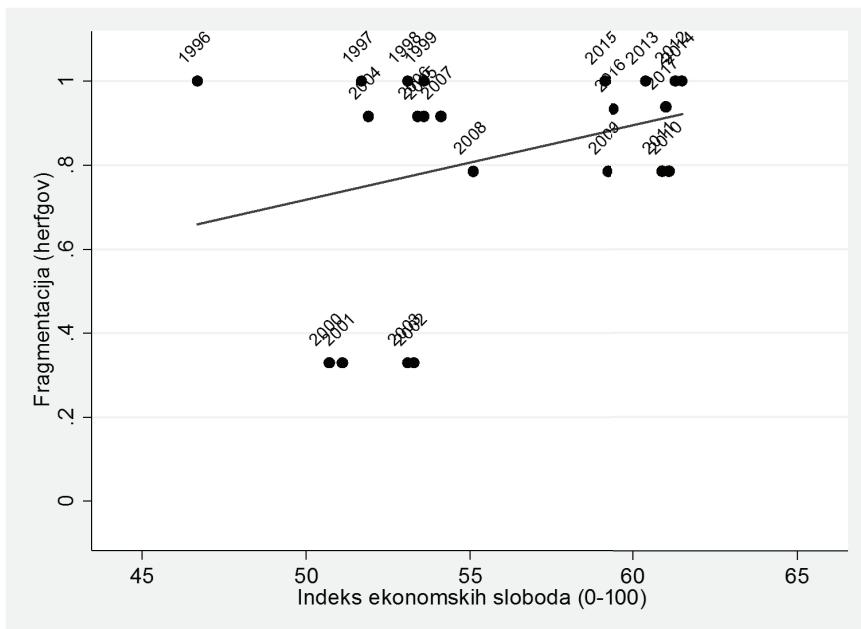
Nakon izbora 2011. godine, vrijednost *herfgov* se povećava, što ukazuje da je u tadašnjoj koalicijskoj vladu (SDP, HNS, IDS i HSU)

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

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

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

Grafikon 5. Fragmentacija i reforme (1995–2017)

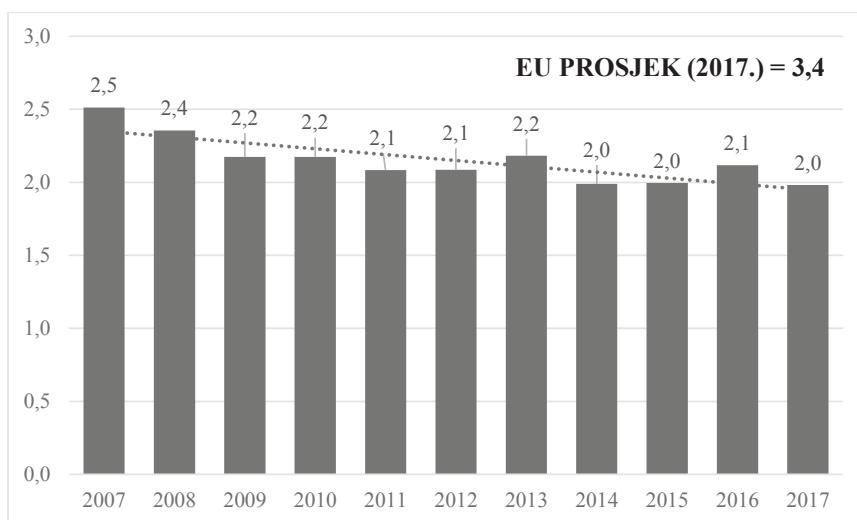


Izvor: Obrada autorica prema *Database of Political Institutions* (DPI), Svjetska banka.

Napomena: Posljednji dostupni podaci za 2017. godinu.

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

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

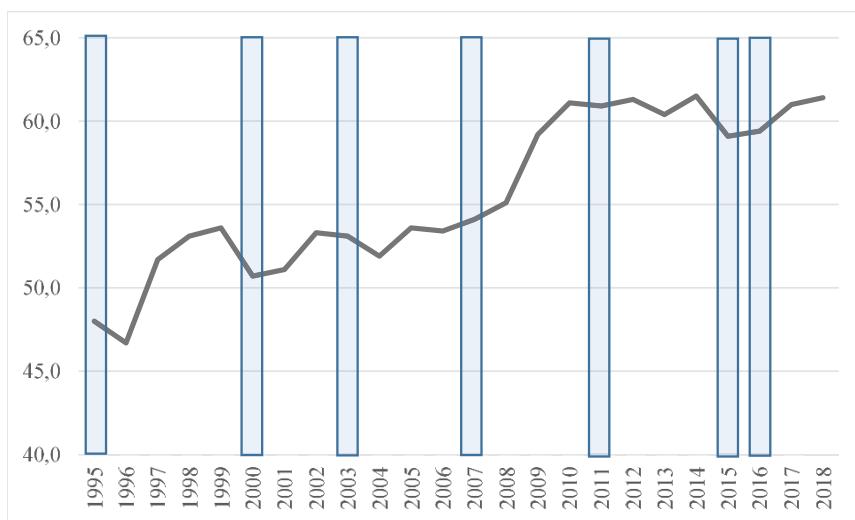


Izvor: Obrada autorica prema WEF.

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

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

*Grafikon 7. Politički ciklusi i reforme*



Izvor: Obrada autorica.

Napomena: Osjenčana područja predstavljaju izborne godine.

### 3. Reforme u klijentelističkom i koruptivnom okviru

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

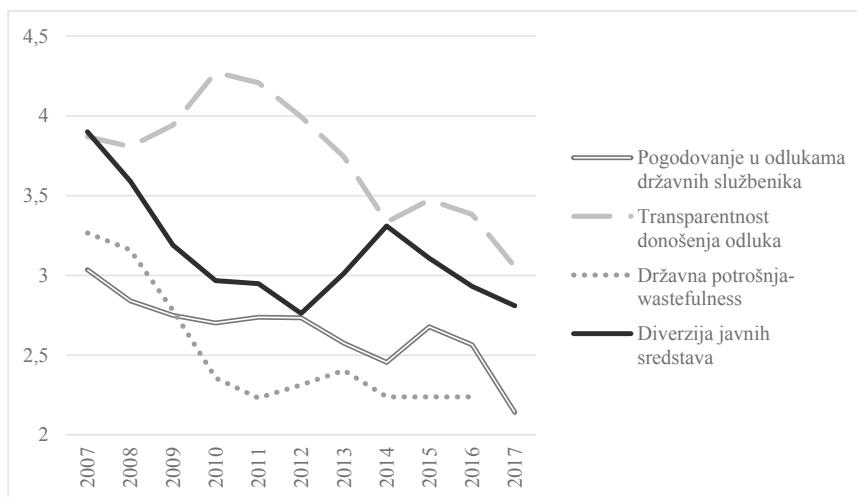
Korupcija je neizbjegljiva tema u (post)tranzicijskim zemljama. Economist (2011) je naveo da je korupcija zamijenila komunizam kao kazna Istočnoj Europi. Korupcija je ujedno indikator deficita povjerenja u formalnu strukturu društva te se smatra povezanom s upravljanjem koje se zasniva na odnosima (engl.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

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

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

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

Grafikon 8. Pokazatelji povezani s osnaživanjem klijentelističkih mreža



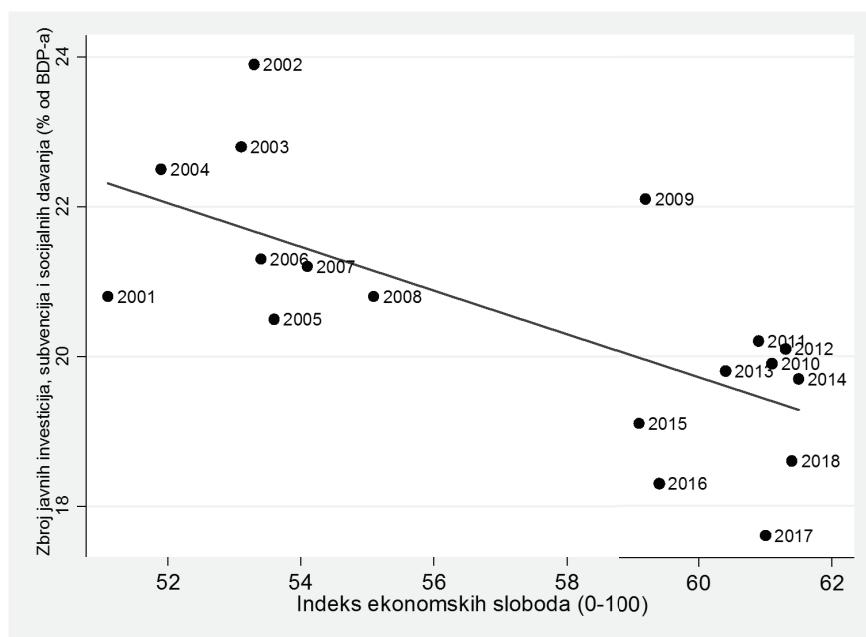
Izrada: Obrada autorica prema World Economic Forum, Global Competitiveness Network.

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

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

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

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



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

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

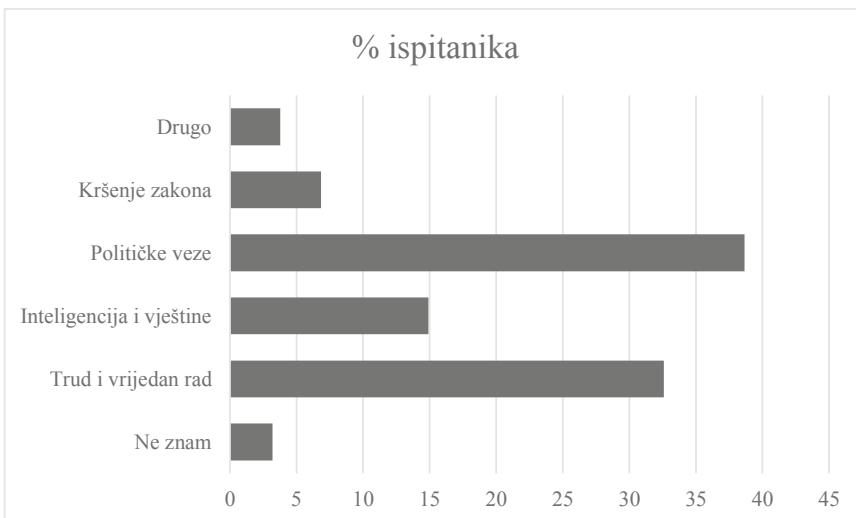
Uvid u klijentelističke prakse možemo dobiti i ako se analizira sama struktura državne potrošnje. Tako primjerice Kotarski i Petak (2019) u svom istraživanju, kao *proxy* pokazatelj za klijentelizam, koriste zbroj javne potrošnje na subvencije, plaće zaposlenika u javnom sektoru i intermedijarnu potrošnju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

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

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

---

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

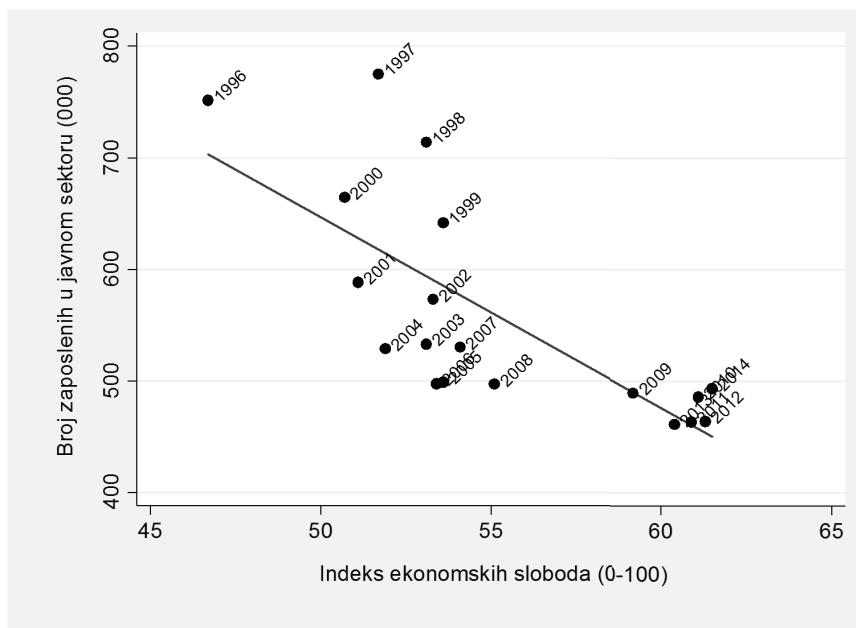
*Grafikon 10. Najznačajniji faktori pri zapošljavanju*

*Izvor:* Obrada autorica prema LiTS III.

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

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

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



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

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

#### 4. Umjesto zaključka

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

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

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

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

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

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

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

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

## Literatura

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

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

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

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

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



*Velimir Šonje i Kristijan Kotarski*

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

### **1. Uvod**

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*Slika 1.*



Izvor: Kotarski (2018).

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

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

*Slika 2.*



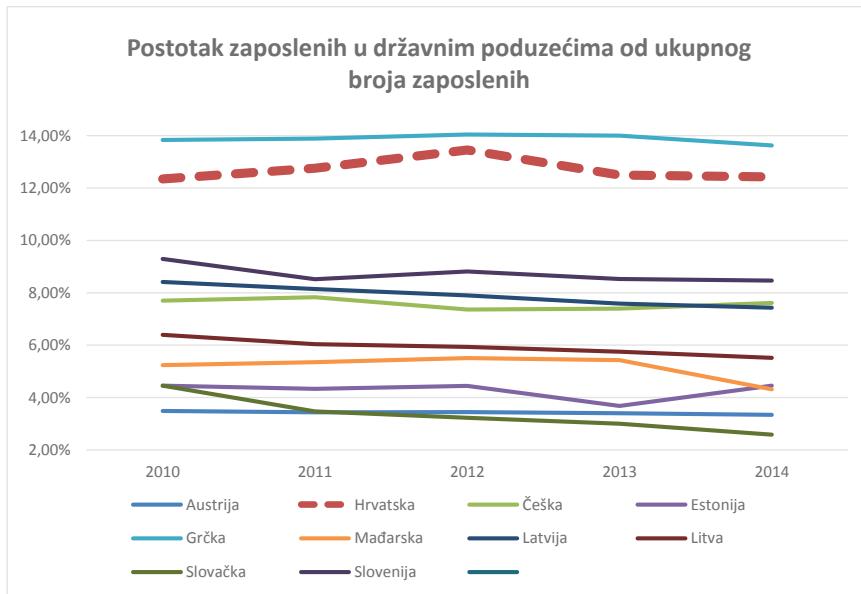
Izvor: Kotarski (2018).

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

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

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

Slika 3.



Izvor: Kotarski (2018).

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

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

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

*Slika 4.*



Izvor: (Deloitte, 2018).

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

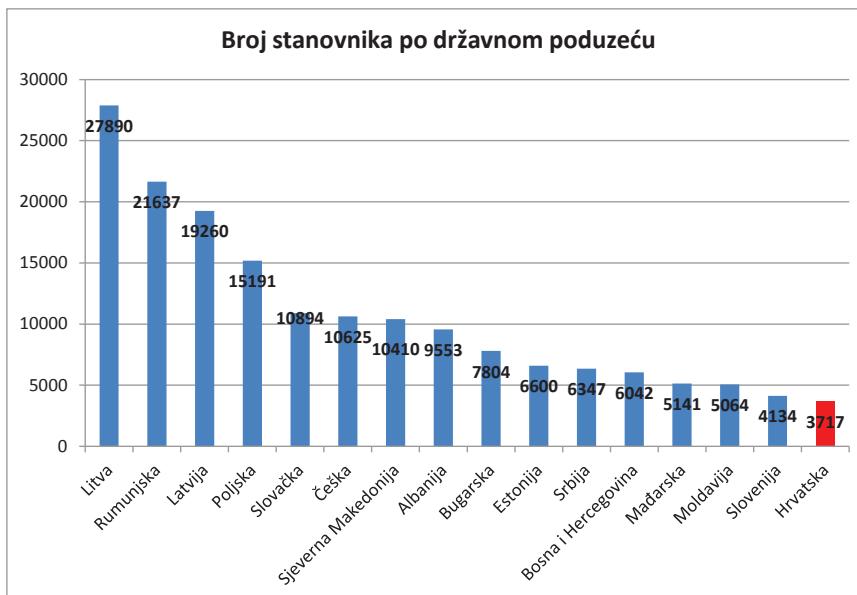
### **3. Ekonomski cijena glomaznog sektora državnih poduzeća**

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

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

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

Slika 5.



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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

---

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

## Literatura

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

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

Vuk Vuković

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

### 1. Uvod

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

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

---

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

## 2. Mreže interesa i logika političkog opstanka

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

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

---

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

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

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

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

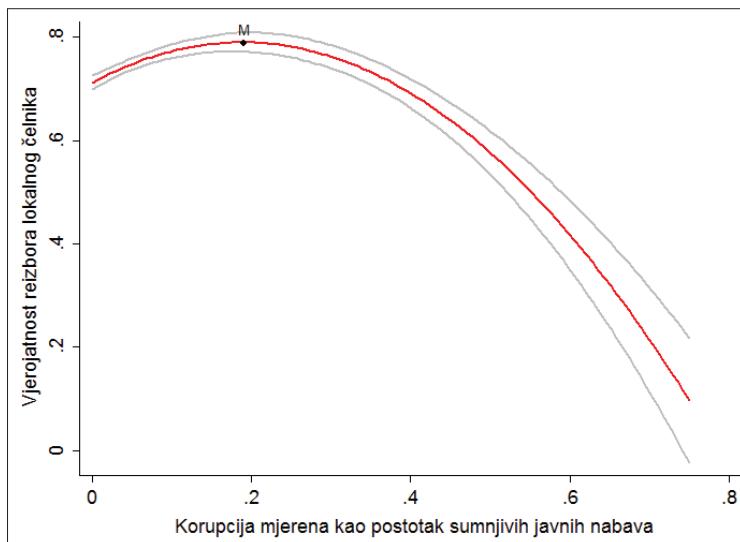
Imajući na umu institucionalni kontekst unutar kojega se razvija hrvatsko društvo, idući korak je empirijski testirati neke od pretpostavki teorije političkog opstanka. Prvo takvo istraživanje<sup>10</sup> pokazuje da doista postoji pozitivan međuodnos korupcije i reizbora u Hrvatskoj. Ipak, taj međuodnos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

---

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

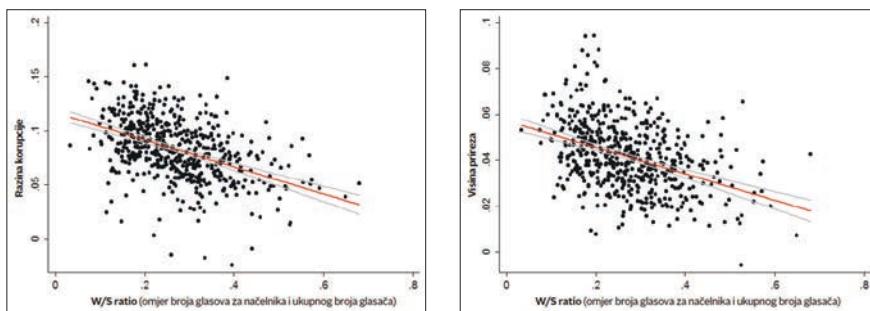
---

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

## 6. Zaključak

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

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

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

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



*Predrag Bejaković*

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

### **1. Uvod**

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Klijentelizam u mirovinskom sustavu u Evropi nije ograničen samo na posttranzicijske zemlje. Tako je talijanski mirovinski sustav nevjerojatno razmrvljen, nepravedan i financijski neodrživ i naravno podložan

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **5. Zaključak i prijedlozi poboljšanja**

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

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

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

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

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

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

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

Kao prvu procjenu transfera mogla bi se predložiti razmjerno jednostavna računica

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

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

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

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

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

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

## Literatura

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