



# KRATAK PREGLED PARTIJSKE PATRONAŽE I KLIJENTELIZMA U SRBIJI

**Prof. dr Marija Babović**  
**Prof. dr Slobodan Cvejić**

Opis projekta: „*Neformalne prakse zarobljavanja ekonomskih resursa od strane političkih elita: istraživanje partijske patronaže na Kosovu i u Srbiji,*“

Neformalnost predstavlja važnu funkciju post-socijalističkih društava. Neformalne i lične mreže koje datiraju iz socijalističkog perioda su važno nasleđe za razvoj demokratskih sistema i tržišne ekonomije u bivšim socijalističkim zemljama. Posebno u kontekstu slabog i nejasnog institucionalnog i normativnog okvira pojedinci imaju tendenciju da se više oslanjaju na neformalne institucije i prakse. Zbog toga su obrasci klijentelizma i pitanje o „kulturi neformalnog“ važni za razumevanje savremenih putanja razvoja političkih i ekonomskih podsistema bivših socijalističkih društava.

**Opšti cilj** istraživanja bio je da se identifikuju glavni oblici, determinante i socijalni efekti neformalnih normi, odnosa i praksi kroz koje politička elita zarobljava ekonomske resurse u Srbiji i na Kosovu\*.

**Specifični ciljevi** su bili:

- ▶ Identifikovanje i opisivanje ključnih formi klijentelističkih odnosa
- ▶ Istraživanje glavnih uslova pod kojima se uspostavljaju klijentelistički odnosi između političke elite i ekonomskih aktera, uključujući ekonomsku elitu
- ▶ Istraživanje kako se neformalni klijentelistički odnosi oslanjaju na formalne institucije i njihove mehanizme reprodukcije

Osnovni razlog za odabiranje Srbije i Kosova\* za jedinice istraživanja je njihov specifičan post-socijalistički razvoj, obeležen zarobljenim resursima i povećanjem nejednakosti. Takođe, oba društva dele zajedničko socijalističko nasleđe, pripadaju istom post-konfliktnom regionu i prolaze kroz sličan, mada ne identičan, proces institucionalne transformacije. Svi delovi projekta su sprovedeni u obe države sa ciljem da omoguće komparativnu perspektivu i otvore prostor za slična komparativna istraživanja u budućnosti.

Istraživanje je organizovano kroz Regionalni program promocije istraživanja (RRPP) kojim upravlja Međufakultetski institut za Centralnu i Istočnu Evropu (IICEE) na Univerzitetu u Friburgu (Švajcarska) i u potpunosti finansirano od strane Švajcarske agencije za razvoj i saradnju (SDC), Saveznog ministarstva inostranih poslova.

---

1      Ovaj naziv bez prejudiciranja statusa Kosova je u skladu sa Rezolucijom Ujedinjenih nacija 1244 i odlukom Međunarodnog suda pravde o kosovskoj deklaraciji o nezavisnosti.

## POJMOVNIK:


<b>Društvena struktura:</b>	Obrazac ljudskih odnosa koji je formiran između grupa ljudi i institucija u okviru određenog društva.
<b>Društvena mreža:</b>	Oblik grupisanja pojedinaca na osnovu rođaćkih i prijateljskih ili na osnovu interesnih veza.
<b>Društvena reprodukcija:</b>	Proces održavanja karakteristika društvene strukture tokom vremena.
<b>Društvene institucije:</b>	Mreže međupovezanih normi – formalnih i neformalnih– koje upravljaju društvenim odnosima.
<b>Elita:</b>	Relativno mala grupa koja ima nesrazmernu kontrolu ili pristup resursima.
<b>Korupcija:</b>	Zloupotreba javnih resursa u privatne svrhe.
<b>Neformalni odnosi:</b>	Društveni odnosi koji su razvijeni na osnovu ličnih veza. Ovi odnosi se često koriste umesto formalnih procedura u cilju ostvarivanja grupnih i(li) ličnih koristi.
<b>Norme:</b>	Pravila ili očekivanja koja propisuju ili zabranjuju određeni tip ponašanja u društvu.
<b>Socijalni kapital:</b>	Društvena mreža uticaja i podrške koju pojedinci poseduju.
<b>Vrednosti:</b>	Kulturološko definisani standardi koji pojedince ili grupe upućuju na to šta je poželjno, pravilno, lepo, dobro ili loše. Vrednosti služe kao opšte smernice u društvenom životu.

# ŠTA SU POLITIČKI KLIJENTELIZAM I PARTIJSKA PATRONAŽA?

Klijentelizam je oblik društvenih odnosa zasnovan na razmeni između političkih i drugih aktera, u kome jedna strana obezbeđuje koristi koje druga strana potražuje, sa ciljem da osigura političku podršku i lojalnost. Ovaj odnos je asimetričan, što proističe iz različitosti u položaju i moći aktera uključenih u razmenski odnos. Iako se čini da obe strane u ovaj odnos ulaze svojevolutno, on obično pretpostavlja nejednaku razmenu (Kopecky & Scherlis, 2008; Kitschelt, 2000).

Klijentelistički odnosi se mogu pojaviti u različitim oblicima: na jednom kraju kontinuuma neformalne političke razmene nalazi se lični (tradicionalni) klijentelizam, zasnovan na odnosima „licem u lice“ sa obavezom poštovanja i lojalnosti između patrona i klijenta – obavezom koja nije zakonski kodifikovana. Na suprotnoj strani od tradicionalnog klijentelizma nalazi se moderni klijentelizam koga karakteriše bezlična politička mašinerija i kompeticija između pružaoca različitih podsticaja. Čak i kada bi klijentelistički odnosi uključivali razmenu između pojedinaca i manjih interesnih grupa, koje su strukturisane u okvirima političke mašinerije, odnosi unutar njih mogu biti veoma institucionalizovani (i stoga i bezlični), i to tako da akteri imaju stabilna očekivanja u pogledu prirode interaktivnih odnosa u koje stupaju (Kitschelt, 2000: 852). Kitschelt & Wilkinson (2007: 7) navode da klijentelizam predstavlja: »poseban oblik razmene između interesnih grupa kao patrona i političara kao agenata u demokratskom sistemu«. Klijentelizam ne bi trebalo svoditi samo na odnos između političkih partija i drugih aktera, jer on podrazumeva i odnos između različitih političkih partija, kao i između aktera na različitim hijerarhijskim pozicijama.

Partijska patronaža predstavlja poseban oblik policentričnog političkog sistema u kome se političke partije nadmeću oko kontrole nad javnim resursima. Patronistička mreža funkcioniše kao piramidalna struktura sa patronom na vrhu i brojnim klijentima koji na nižim hijerarhijskim nivoima (kako se ide ka dnu piramidalne strukture) formiraju sopstvene klijentelističke



mreže u kojima oni postaju patroni (Kitschelt & Wilkinson, 2007; Emerson & Gashi, 2013). Glavni mehanizam partijske patronaže uključuje klijentelizam, kao glavni tip neformalnih odnosa.

Partijska patronaža predstavlja „partijsku moć da postavi pojedince na javne i polu-javne pozicije» (Kopecky and Scherlis, 2008: 356). Sposobnost postavljanja može biti iskorišćena za partikularne koristi, jačanje partijske mreže i organizacije, kao i za vršenje političke kontrole nad kreiranjem i implementacijom politika. Poseban aspekt partijske patronaže uključuje klijentelizam i korupciju (Van Thiel, 2008).

# ZAŠTO JE VAŽNO IZUČAVATI POLITIČKI KLIJENTELIZAM I PARTIJSKU PATRONAŽU U SRBIJI?

Postoji mnogo razloga za proučavanje političkog klijentelizma i partijske patronaže u Srbiji, jednako kao i u drugim društvima. Klijentelizam i patronaža utiču na razvojne kapacitete naših društava, ugrožavajući poverenje i jednakost među ljudima. Usled toga je potrebno da razumemo kako savremene (trenutne), tako i dugoročne prakse, procesi i neformalne institucije utiču na razvojne putanje naših društava, a samim tim i na blagostanje ljudi koji u njima žive.

U relevantnoj literaturi postoje složena objašnjenja kako različiti tipovi klijentelizma u različitim društvenim kontekstima dovode do različitih ishoda – nekada blagotvornih, a nekada štetnih. Na primer, poznati sociolog Maks Veber (1978) napravio je razliku između ekonomskog razvoja vođenog **racionalnim planiranjem** i tržišnim proračunima, u kome je glavni cilj ekonomskih aktera ostvarivanje profita (racionalni kapitalizam), i razvoj specifičan za orijentalna i antička društva u kojima se profit ostvaruje **neracionalnim sredstvima**, državnim monopolom, finansijskim špekulacijama i korupcijom (politički kapitalizam). U društvima političkog kapitalizma ekonomski uspeh ne zavisi od tržišnih mehanizama već od privilegija dodeljenih od države. On predstavlja sistem društvenih odnosa u kome političke i ekonomske elite sarađuju u cilju ostvarivanja obostrane koristi, a na štetu ostalih članova društva.

Očigledno, i politički kapitalizam podrazumeva postojanje institucionalnog okruženja, s tim što te institucije ne predstavljaju interese svih građana. U njihovoj studiji o tome zašto nacije propadaju, Acemoglu i Robinson (2001) klasifikuju političke institucije na **inkluzivne** (razvojne) i **ekstraktivne** (predatorske). Inkluzivne institucije uzrokuju prosperitet, ograničavaju uzurpaciju političke moći i stvaraju ambijent za razvijanje inkluzivnih ekonomskih institucija, dok su ekstraktivne institucije pod kontrolom elita-u cilju ličnog bogaćenja a na račun opšte populacije – stvarajući tako negativnu povratnu reakciju na

razvoj inkluzivnih ekonomskih institucija. Dok ovi autori ukazuju da su ekstraktivne institucije, koje su tipične za politički kapitalizam, prisutne najčešće u siromašnim zemljama, drugi autori ističu da i u razvijenim zemljama elite mogu upotrebiti političke institucije za ličnu korist.

„Politički kapitalizam je... sistem u kome političke i ekonomske elite kreiraju pravila tako da kroz upotrebu političkog sistema održavaju svoju elitnu poziciju”

(Holcombe, 2015:43).

Stoga nam izučavanje političkog klijentelizma i partijske patronaže u Srbiji omogućava da:

- ▶ Razumemo kako su oblikovani odnosi, strukture i prakse između moćnih političkih i ekonomskih aktera;
- ▶ Razumemo kako ove strukture i prakse utiču na raspodelu resursa u našem društvu. Da li se resursi raspodeljuju na zakonski i pravedan način ili su javni resursi i opšti interesi ugroženi?
- ▶ Otkrijemo koje su to najštetnije prakse, kao što je korupcija, kako se sprovode i održavaju, kao i koliki je gubitak, u smislu izgubljenog razvojnog potencijala i blagostanja, uzrokovan tim štetnim praksama;
- ▶ Spoznamo kako se politički klijentelizam i partijska patronaža mogu zauzdati-kojim politikama i kontrolnim mehanizmima – u cilju sprečavanja i eliminisanja njihovih štetnih posledica po društveni razvoj i blagostanje ljudi.

# KAKO SMO ISTRAŽIVALI POLITIČKI KLIJENTELIZAM I PARTIJSKU PATRONAŽU U SRBIJI?

Sproveli smo kompleksno kvalitativno istraživanje sa predstavnicima političkih elita i ekonomskim akterima na nacionalnom nivou, kao i u izabranim jedinicama lokalne samouprave. Predstavnici političke elite su bili pojedinci koji su vršili zakonodavnu (Narodna skupština Republike Srbije) ili izvršnu (Vlada Republike Srbije) vlast, ili su bili članovi glavnih odbora parlamentarnih stranaka u poslednjih 10 godina, na nacionalnom nivou (39 ispitanika). Predstavnici ekonomske elite na nacionalnom nivou uključivali su direktore ili predsednike nadzornih odbora privatnih ili javnih preduzeća, kao i velike i srednje privrednike iz privatnog sektora (20 ispitanika). Uzorak na lokalnom nivou je obuhvatio 31 ispitanika (25 predstavnika visoko rangiranih članova najvećih političkih partija na lokalnom nivou, kao i 6 direktora ili privrednika lokalnih javnih ili privatnih preduzeća). Dodatno, intervjuisano je 8 eksperata (predstavnika akademske zajednice, relevantnih nevladinih organizacija, kao i nezavisnih regulatornih tela).

Istraživanje je sprovedeno tokom proleća 2015. godine putem polu-strukturisanih intervjua. Usled osetljive teme istraživanja, kao i činjenice da je ispitanicima garantovana poverljivost i anonimnost, iz prezentovanih podataka uklonjeni su svi potencijalni identifikatori, koji bi (ne)posredno mogli da otkriju identitet ispitanika.



# KO SU GLAVNI AKTERI KLIJENTELISTIČKIH ODNOSA?

Bazično, postoje tri kategorije aktera uključenih u klijentelističke odnose:


1. akteri koji zauzimaju pozicije političke moći,
2. akteri koji zauzimaju pozicije ekonomske moći i
3. akteri koji paralelno zauzimaju pozicije i u političkom i u ekonomskom polju. Njih nazivamo „interlokerima“ usled činjenice da oni povezuju političko i ekonomsko polje.

Ovi akteri su grupisani ili putem formalnih organizacija – bilo kroz političke stranke ili odbore javnih preduzeća – ili su povezani putem neformalnih mreža. Neretko, oni su povezani na oba načina – obično se politička partija koristi kao klijentelistička organizacija od strane neformalnih mreža moći, koje nameću svoje lične interese predstavljajući ih kao kolektivne/zajedničke.

Predstojeći grafik pokazuje ključne aktere, polja u kojima delaju, resurse koje razmenjuju, kao i mreže koje međusobno stvaraju. Prvo ćemo se fokusirati na opis tipova ključnih aktera.

**Politički akteri** su podeljeni u tri podgrupe u zavisnosti od funkcije/polja aktivnosti i odgovornosti koju imaju:

- ▶ oni koji delaju u okviru institucija (uprava i administracija),
- ▶ oni koji se bave ekonomijom u javnim preduzećima i
- ▶ oni koji primarno delaju unutar političkih partija.

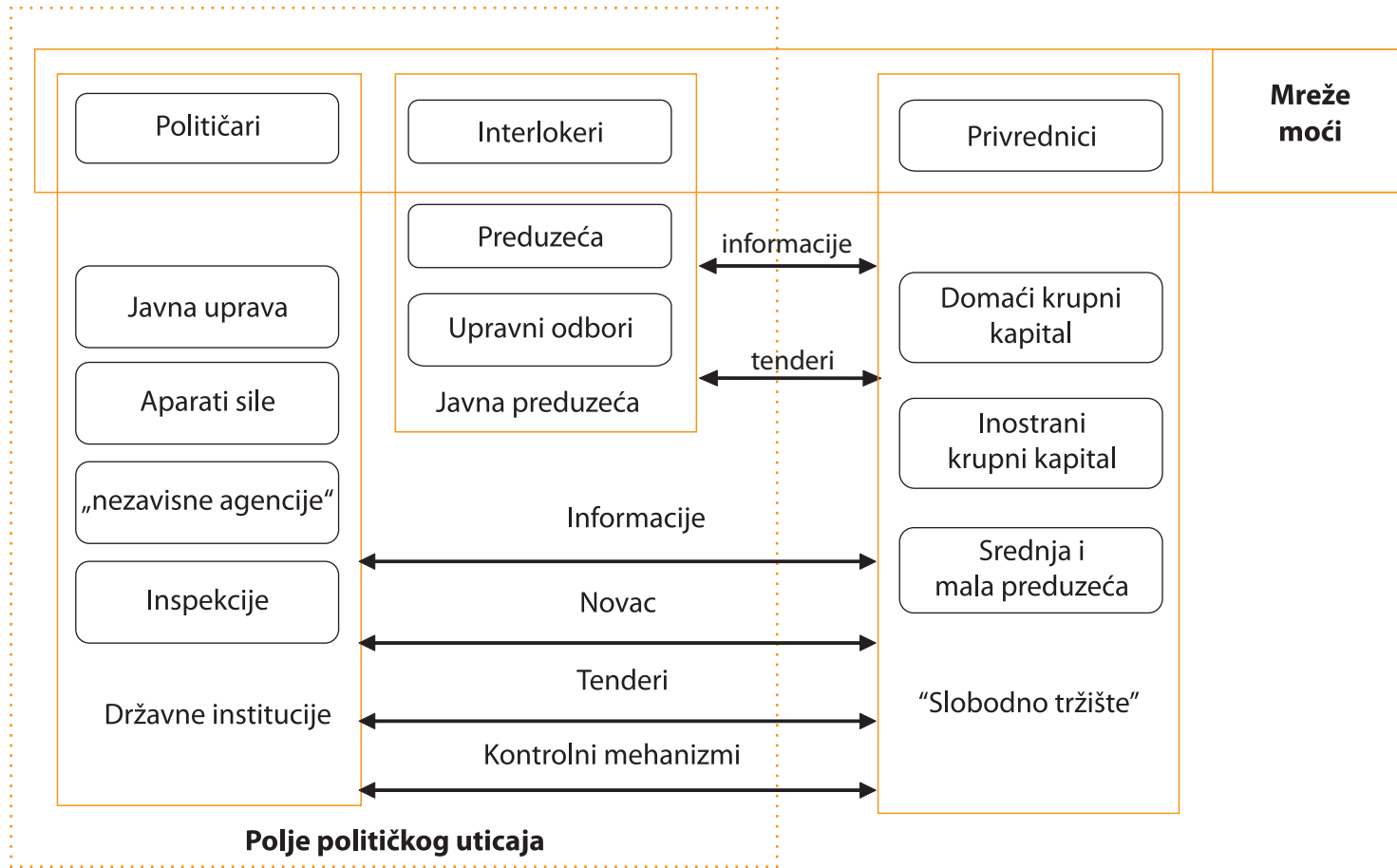


U okviru političkih partija moć se koristi da se uredi, strukturišu, izgrade i rekonstruišu mreže moći bazirane na određenim interesima. Nakon osvajanja vlasti, moć generisana u okviru političkih partija se prebacuje u institucije, tj. upravljačke strukture. Konačno, treće polje delovanja je uspostavljanje veza između političkog i ekonomskog podsistema. Vrlo retko jedan politički akter može obavljati sve tri funkcije, te obično postoji određena funkcionalna podeljenost između političkih aktera. Ipak, rezultati našeg istraživanja ukazuju da tokom političke karijere mnogi od političkih aktera mogu obavljati više od jedne funkcije.

**Ekonomski akteri** u privatnom sektoru su primarno okrenuti ka ekonomskim šansama i postignućima. Oni se u tom smislu u velikoj meri oslanjaju na javne resurse. Akteri u ovom polju se razlikuju na osnovu ekonomske snage, koja je sa druge strane povezana sa njihovim formalnim i neformalnim uticajem na opšte i posebne uslove poslovanja.

**Interlokeri** povezuju ekonomsko i političko polje. Po pravilu, posedujući političku „pozadinu“ oni zauzimaju važne ekonomske pozicije moći u javnim preduzećima i privatnim kompanijama.

Svi akteri, osim ekonomskih aktera u privatnom sektoru, politički uticaj baziraju na povezanosti sa političkim partijama (bilo kroz direktnu političku „karijeru“ u stranci, bilo kroz činjenje „usluga“ i izgradnji lojalnog odnosa sa partijskim vođstvom). Partije predstavljaju primarno polje takmičenja u kome pojedinci i mreže formiraju pozicije moći – prvo u okviru same stranke, a docnije u okviru institucija i javnih preduzeća.



# KOJI SE RESURSI RAZMENJUJU KROZ KLIJENTELISTIČKE MREŽE?

Razmena uključuje različite resurse:

- ▶ Novac
- ▶ Posao
- ▶ Nefinansijske resurse
- ▶ Zakone i norme
- ▶ Upotrebu kontrolnih mehanizama
- ▶ Informacije
- ▶ Pozicije – prava mesta

Novac i finansijska korist su najčešće prepoznati od strane ispitanika kao jedan od ključnih resursa koji se razmenjuje. Kao što rezultati našeg istraživanja pokazuju, novac se kreće u različitim smerovima između političkih i ekonomskih aktera:

- ▶ kao kompenzacija za partijski postavljene članove nadzornih odbora javnih preduzeća
- ▶ kao plata za zaposlene usled partijske intervencije
- ▶ kao finansijska podrška političkoj partiji od strane javnih preduzeća
- ▶ kao finansijski prilog strankama od strane onih koji su dobili zaposlenje zahvaljujući partijskoj intervenciji

*Ti direktori (partijski postavljeni direktori javnih preduzeća) su veoma važni kao pripadnici stranačke pod-oligarhije. Oni često nisu formalno u strukturi stranačkih organa, već se nalaze u pozadini partijske oligarhije, najmoćnije grupe u partiji. Njihova preduzeća finansiraju partiju. Ovo se po pravilu radi uz velike mere opreznosti, jer ta „ekipa“ nastoji da ostane u igri po svaku cenu.*

(ispitanik, predstavnik političke elite)

**Posao** je postao posebno važan resurs nakon početka svetske ekonomske krize 2008. godine, kada se stopa nezaposlenosti značajno povećala. Poslovi se obezbeđuju na zahtev političke partije ili uticajnog političara, u državnoj administraciji, javnim preduzećima ili privatnom sektoru. Posao se obezbeđuje za stranačke aktiviste, niže pozicionirano partijsko članstvo, kao i za prijatelje i rođake partijskih članova ili za osobe iz mesta iz kojeg potiče neki uticajni član partije.

**Volonterski rad** za partiju je resurs koji se razmenjuje kao usluga za partijsko zaposlenje. Osobe koje su zaposlene preko političke stranke zauzvrat obavljaju neki volonterski posao (najčešće kao dodatak mesečnom novčanom prilogu koji od plate doniraju partiji). Od njih se volonterski rad posebno očekuje tokom predizbornih kampanja, kada je obavezan. Takođe, tokom predizborne kampanje od njih se očekuje da angažuju i članove svoje porodice u obavljanju partijskih zadataka. Na taj način se oni odužuju stranci što su preko nje dobili posao.

**Nefinansijski resursi** su različiti i mogu podrazumevati usluge za pojedince, kao što su: putovanja, kvalitetna zdravstvena zaštita, službena vozila, ručkove i večere, kao i usluge za političke partije, kao što su: usluge štampanja, promotivni materijal, prostor u medijima za partijsku promociju i sl.

**Promene zakona i propisa** su resursi pre svega potrebni ekonomskim akterima u privatnom sektoru, koji zauzvrat finansiraju političke partije. Ovaj resurs podrazumeva da političke elite legalno izdejtstvuju promenu nekog zakona ili propisa sa ciljem da određenim ekonomskim akterima u privatnom sektoru omoguće povoljnije uslove poslovanja.

**Kontrolni mehanizmi** u koje spadaju pravosuđe, policija i inspeksijske službe se koriste u selektivnoj primeni zakonskih normi, u smislu da se prema nekima primenjuju „revnosno“, dok se prema drugima ne primenjuju uopšte. Time se određenim akterima obezbeđuje korist, dok se na druge vrši pritisak. Najčešći način kontrole i disciplinovanja ekonomskih aktera je putem korišćenja inspeksijskih službi, tj. službi nadležnih za izdavanje i oduzimanje neophodnih dozvola.

**Informacije** se smatraju jednim od ključnih resursa, posebno u privatnom poslovnom sektoru. To uključuje informacije o zakonima i promenama propisa, o odlukama vlade, o dešavanjima na tržištu (ko su novi investitori, ko planira da investira u Srbiju i u koju industrijsku granu, pod kojim uslovima), o tenderima... Informacije se obično prikupljaju putem neformalnih razgovora sa osobama na odgovarajućim položajima. One se mogu razmenjivati ili za novac ili za druge usluge.

**„Prava mesta“**. Bitna karakteristika za ovaj resurs je posedovanje socijalnog kapitala, koji različitim akterima može obezbediti različite koristi. Na primer, za poslovne ljude u privatnom sektoru, „pravo mesto“ obično označava osobe čiji politički položaj može „otvoriti vrata“ za tendere, ugovore, investicije ili osobe u javnoj upravi koji su u poziciji da obezbede brže dobijanje dozvola i ostale potrebne dokumentacije. Za političke aktere to može predstavljati uticajnu osobu u političkoj partiji, u vladi ili u javnoj upravi koja može obezbediti pristup različitim resursima, kao što su promocije, poslovi, informacije i sl. Pored toga, za političke aktere to mogu biti osobe u vrhu javnih ili privatnih preduzeća, koji mogu obezbediti ekonomske resurse (posao, novac, nefinansijske resurse, usluge).

# KOJE SU KLJUČNE KARAKTERISTIKE SAVREMENOG KLIJENTELIZMA U SRBIJI?

Klijentelizam u Srbiji ima duboke istorijske korene. Pre socijalističkog perioda klijentelizam i neformalnost bili su razvijeni sa ciljem da kompenzuju nedostatak formalnih institucija u kontekstu kasne modernizacije na periferiji tada ubrzano razvijajućeg kapitalističkog sveta. Tokom socijalističkog perioda neformalnost i klijentelizam su transformisani, omogućavajući komunističkoj eliti da ekonomske resurse drži pod strogom kontrolom. Nakon sloma socijalizma, tokom devedesetih godina XX veka klijentelizam je bio okvir za konverziju javnih resursa u privatni kapital i zarobljavanje javnih resursa u cilju reprodukcije rekonstruisane političke elite. Od 2000. godine, sa promenom političkog režima i sprovođenjem intenzivnih reformi kapitalizam se u Srbiji konsolidovao, jednako kao i nova vladajuća klasa koja je uspostavila novi obrazac odnosa između političkih i ekonomskih aktera. Razvijanje novog obrasca odnosa između političkih i ekonomskih aktera bio je obeležen obostranom zavisnošću, s obzirom da su političkim partijama bila neophodna sredstva koja su dolazila od ekonomskih aktera, dok su ekonomski akteri nastojali da obezbede političku podršku zarad održavanja i širenja biznisa. Ipak, ovaj odnos je bio obeležen i većom autonomijom u poređenju sa prethodnom decenijom, kao što je određeni nivo odvojenosti ekonomije od politike, što je neophodan preduslov za konstituisanje tržišne ekonomije (Lazić, Pešić, 2012: 52). Promene u socio-ekonomskom i političkom kontekstu još jednom su vodile ka transformaciji klijentelističkih odnosa i struktura. Mnoštvo aktera u okviru i između političkog i ekonomskog sistema je uključeno u razmenu resursa koji podupiru njihovu strukturnu poziciju i interese. Ove razmene se odvijaju putem različitih mehanizama koji mogu biti identifikovani: unutar političkih partija, između političkih partija i upravljačkih struktura, između političkih i ekonomskih aktera i polja.

# KOJI SE MEHANIZMI KORISTE UNUTAR POLITIČKIH PARTIJA?

Istraživački nalazi ističu tri ključna kriterijuma za zauzimanje ključnih pozicija u stranci, kao i za uspinjanje ka vrhu partijske hijerarhije: 1) sposobnost da se prikupe sredstva/novac za partiju, 2) organizaciono-komunikacione veštine i 3) lična lojalnost. Političke stranke nisu monolitne organizacije i sukobi nastaju usled široko rasprostranjenih neslaganja. Ispitanici su istakli da su neslaganja u okviru stranke retko uzrokovana ideološkim razlikama već su najčešće posledica određenih interesa oko kojih se članovi partije povezuju ili dele. Kao u svim organizacijama, prisutne su oligarhijske tendencije u okviru različitih interesnih grupa koje nastoje da prikažu svoje lične interese kao opšte, tj. zajedničke.

Nezadovoljstva i frakcije se najčešće pojavljuju u vrhu političke stranke, pre svega u periodima kada dolazi do raspodele strateških pozicija u okviru same stranke, kao i javnih funkcija nakon izbora. U takvim situacijama pojedinci i mreže koje su isključene ili potcunjene u raspodeli funkcija ili pozicija generišu nezadovoljstvo koje može rezultovati latentnim ili manifestnim sukobima. Šta više, sukobi se mogu pojaviti između različitih partijskih nivoa. Otvoreni sukob se završava nakon procesa pregovaranja i „odmeravanja snaga“. Krajnji rezultat može biti relativno mirna preraspodela moći unutar stranke ili u krajnjem slučaju partijska podela koja doводи do formiranja nove političke stranke.





# KOJI MEHANIZMI SE KORISTE IZMEĐU POLITIČKIH PARTIJA I JAVNIH INSTITUCIJA?

Bez obzira što moderne institucije predstavljaju skup ustanovljenih pravila i praksi koje bi trebalo da izražavaju zajednički interes one nisu izuzete od uticaja pojedinaca i društvenih grupa. Kao takve one predstavljaju legitimno polje moći u okviru kojeg je moguće uticati na formulisanje pravila, alokaciju resursa, kao i na omogućavanje ili sprečavanje pristupa resursima. Odnosi prema institucijama dopunjuju predstavljene oblike neformalnosti, odnosno značaj formalnih kanala i procedura za političku akciju. Raspodela sektora i pozicija je blisko povezana sa odnosom moći između stranaka (u slučaju kada se stvaraju stranačke koalicije) ili unutar stranaka. Istraživanje je pokazalo da postoji nekoliko mehanizama putem kojih se obavlja izbor kandidata za upravljačke pozicije i javne funkcije.

- 1. Izbor zasnovan na zaslugama i lojalnosti partiji.** Najviše pozicije u državnim upravljačkim strukturama su rezervisana za partijske funkcionere koji su najviše bili angažovani tokom predizborne kampanje i koji obično zauzimaju rukovodeće pozicije unutar stranke.
- 2. Izbor zasnovan na pripadanju i lojalnosti mrežama moći („ ekipama“).** Pojedinci koji zauzimaju visoke pozicije u partiji obično već pripadaju ustanovljenoj mreži lojalnosti u okviru stranke. Ove mreže su rezultat unutrašnjih borbi i one predstavljaju ekipe koje vrše ključne funkcije nakon izbora. Svaka ekipa ima jezgro koje se sastoji od nekoliko bliskih osoba, zatim širi krug i konačno podršku iz baze (opštinski odbori).
- 3. Izbor i postavljanje pojedinaca koji ne moraju obavezno biti članovi partije.** Oni su najčešće rođaci ili prijatelji partijskog vođstva. Iako ponekad mogu biti članovi stranke, to je od manje važnosti (i to najčešće dolazi nakon postavljenja) jer njihov kredibilitet ne potiče iz njihovog stranačkog angažmana, već iz ličnih veza sa moćnim po-

jedincima iz partije ili države. Oni zauzimaju različite položaje, pre svega operativne, ali ne i one najviše (ministar-ske); Oni su obično sekretari kabineta ili sektora, savetnici, direktori javnih preduzeća. Njihova stvarna zaduženja su izuzetno bitna i obično imaju uticaja u političkom polju što prevazilazi zaduženja njihovog formalnog položaja.

**4. Izbor i postavljanje pojedinaca važnih usled njihovog društvenog, organizacionog ili simboličkog kapitala.**

Oni su poznati jer su stvorili karijeru ili u drugoj političkoj stranci, organizaciji ili u biznisu i za koje se smatra da će biti korisni na javnom položaju iz raznih razloga. Simbolički kapital je suštinski važan ako politička partija želi da podigne rejting postavljanjem društveno i kulturno značajnih pojedinaca.

**5. Prisvajanje i postavljanje pojedinaca koji su napustili drugu partiju.**

Poseban tip aktera su takozvani „preletači“, tj. osobe koje usled važećeg izbornog sistema koriste mandat koji su osvojili na listi matične partije kao značajan resurs koji „nose sa sobom“ pri prelasku u drugu stranku. Razlog prelaska iz jedne u drugu stranku retko je povezan sa nekim principom (neslaganjem sa politikom matične stranke) već je po pravilu u pitanju lična korist, novac i(li) pozicija za potencijalnog „preletača“ ili „ekipu“ koja ga podržava. Kada je politička partija van struktura vlasti, partijska kontrola članstva je slabija usled manjka resursa na koje se partija oslanja. Postavljanje istaknutih pojedinaca iz suparničkih partija ima i značajnu simboličku vrednost, jer pokazuje da je stranka koja privlači „preletače“ moćnija i da poseduje više resursa.

*Kao dodatak ličnom socijalnom kapitalu, neformalni organizacioni kapaciteti postaju na duže staze veoma značajni. Ako je dovoljno dugo na vlasti, stranka ima dobre izgleda da izgradi solidnu mrežu lojalnosti u okviru institucija (ministarstva, javna uprava, javna preduzeća i sl.). Čak i posle formalnog silaska sa vlasti, socijalni kapital koji poseduje može poslužiti partiji u pronalaženju novih partnera. Jedan ispitanik je naveo primer URS-a (Ujedinjenih regiona Srbije), političke stranke koja je godinama bila na vlasti što joj je omogućilo da formira relativno stabilnu mrežu lojalnosti u okviru institucija. Nakon izbora 2012. godine na vlast je došla nova vladajuća struktura koja nije imala razvijenu mrežu lojalnosti u okviru državne uprave i javnih preduzeća. To je omogućilo URS-u da postane blizak partner novoj vladajućoj koaliciji, uprkos činjenici da je nakon parlamentarnih izbora 2014. izgubila parlamentarni status (nije prešla izborni cenzus). Zauzvrat njihova razvijena mreža lojalnosti stavljena je u funkciju nove vladajuće koalicije.*

# KOJI SE MEHANIZMI KORISTE IZMEĐU POLITIČKOG I EKONOMSKOG POLJA?

Mehanizmi koje koriste akteri u javnom i privatnom sektoru ekonomije se donekle razlikuju.

## *Između političke sfere i javnog sektora u oblasti ekonomije*

**Partijska „borba“ za osvajanje upravljačkih pozicija u javnim preduzećima.** Ovaj mehanizam predstavlja proces preuzimanja javnih preduzeća od strane političkih stranaka. Sama procedura imenovanja i izbora predstavnika političkih partija u nadzorne odbore javnih preduzeća je zakonski regulisana i u tom smislu predstavlja legitiman i legalan proces. Uprkos tome, prema svedočenjima iz našeg istraživanja, u pozadini legalnih i formalnih procesa imenovanja odvijaju se neformalni dogovori i prakse koji po pravilu imaju za ishod izbor i imenovanje političkih aktera koji kontrolišu ili koriste resurse javnih preduzeća za svoju ličnu ili partijsku korist. Ovakav mehanizam izbora i imenovanja partijskih predstavnika na upravljačke pozicije javnih preduzeća istakli su ispitanici iz svih političkih stranaka, nezavisno od veličine i pozicije političke partije.

*Zašto se uvek pregovara o vladi tako dugo, čak i kada nema koalicione vlade? Zato što pregovori u pozadini teku na način: sviđa mi se– ne sviđa mi se, sviđa mi se– ne sviđa mi se... i tako dok se ne dogovori i najmanje važna funkcija vezana za novac ili moć. U principu, niko se ne takmiči za poziciju u biblioteci, iako je i biblioteka deo „plena“, jer se partija ne može finansirati od biblioteke kao od Srbijagasa. No, onda se neki koji nisu dovoljno moćni postavili u biblioteku i oni na tome budu zahvalni. Računa se da će oni tokom kampanje obezbediti stranci nekoliko moćnih prijatelja iz oblasti umetnosti i nauke.*

(ispitanik, predstavnik političke elite)

## **Od političke elite ka ekonomskoj eliti u javnom sektoru– finansijska podrška javnim preduzećima.**

Dva su osnovna načina putem kojih politički akteri budžetska sredstva usmeravaju ka javnim preduzećima: (1) putem alokacije budžetskih subvencija i (2) putem javnih tendera. U oba slučaja, budžetska sredstva se alociraju akterima sa kojima je unapred postignut neformalni dogovor ili partnerima kojima su unapred pružene informacije koje ih stavljaju u povlašćeni položaj u odnosu na druge aktere/kompanije u trenutku započinjanja formalnog nadmetanja. Ovde se pre svega misli na informacije o željenim cenama, uslovima poslovanja, standardima usluga i ostalim informacijama usled kojih su određeni akteri u privilegovanom položaju u odnosu na druge. Ne samo da favorizovane kompanije dobijaju poslove, već se ostvareni profit može i nekoliko puta uvećati putem dodatnih, unapred dogovorenih neformalnih sporazuma. Najčešće, tokom trajanja posla dolazi do potpisivanja aneksa ugovora kojim se povećava obim posla i posledično uvećava njegova cena.

**Od ekonomske elite u javnom sektoru ka političkoj eliti– finansiranje političkih stranaka od strane javnih preduzeća.** Ovo je ključna korist koju ostvaruju političke partije putem uspostavljanja kontrole nad javnim preduzećima i ona se može ostvariti putem različitih mehanizama. Jedan od načina podrazumeva da se deo novca koji se dobije za ugovor na javnom tenderu vrati političkoj partiji koja „kontroliš“ sektor za koji se raspisuje tender. Nekoliko ispitanika je istaklo da političke partije imaju određena očekivanja od ovakvih dogovora, ali ipak bez precizne visine očekivane novčane kompenzacije, što ostavlja prostora za učesnike u dogovoru da deo novca zadrže i za sebe lično.



*Kada te partija postavi na poziciju, ona zna koliko može da očekuje; kada stranački prvak postavlja ljude, to nisu ljudi koje on ne poznaje jako dobro; ove stvari nisu transparentne. Postoje ljudi u stranci koji su za to zaduženi, oni dobijaju novac za stranku, dok se drugi bave ostalim stranačkim poslovima. Javne nabavke se još uvek mogu "namestiti". Raspišete tender, podnesete ponudu, uz koju podnesete još dve formalne ponude da bi se ispunila zakonska forma. Od dobijenog novca, deo se daje partiji, u nekim slučajevima deo novca odlazi i u privatne ruke, dok u nekim ne... Ne postoji stroga partijska kontrola, samo očekivanja...*

(ispitanik, lokalni političar)

**Partijsko zapošljavanje.** U momentu kada politička partija osvoji vlast, njen primarni cilj je da obezbedi svom članstvu i (potencijalnim) biračima što više zaposlenja u javnom ili privatnom sektoru. Zapošljavajući partijske članove ili njihove rođake političke stranke ih time nagradjuju za njihovu lojalnost i predan partijski rad. Mehanizmi partijskog zapošljavanja mogu biti različiti, ali uglavnom podrazumevaju neformalan kontakt između pripadnika političke stranke i uticajne osobe u okviru preduzeća. U nekim slučajevima postoji uspostavljen, maltene formalizovan mehanizam partijski regulisanog zapošljavanja.

*Došla sam kod direktora i rekla sam mu: Svesna sam da ćeš biti izložen pritiscima kao što sam i ja. Možemo da napravimo dogovor, jedan od svaka tri novozaposlena biće moj. On mi je rekao: Dogovoreno, razumem. Stvarno je bio super. Tako da sam uspela da zaposlim troje ljudi za godinu dana. Jedan od njih je bio iz stranke, pošto sam morala da zaposlim i rođaka. Nije bilo pritiska iz stranke da zaposlim više ljudi zato što su ljudi u stranci razumni-oni tačno znaju koliko možeš da postigneš s obzirom na poziciju na kojoj si.*

(ispitanica, interlokerka)

## Između političkog polja i privatnog sektora

Iako se i u ovom odnosu razmene novac pojavljuje kao najvredniji resurs, pojavljuju se i neki drugi značajni resursi, kao i nešto drugačiji mehanizmi finansijske razmene.

**Lobiranje za zakonodavne i administrativne usluge.** Ovo je jedan od mehanizama putem koga poslovni akteri dobijaju koristi od političkih aktera u zamenu za ekonomske resurse. Način na koji ovaj mehanizam funkcioniše uključuje kompleksne pregovore u kojima učestvuju različiti akteri (iz oba sektora-i političkog i ekonomskog).

*Na primer, bio je jedan sastanak u Klubu privrednika na kome je odlučeno da bi bilo dobro da se investira u poljoprivredu, ali da postoji jedan podzakonski akt koji nam ne odgovara. On nas sprečava da imamo profit...profit će biti prepolovljen. Onda razgovaramo sa političarima i ako oni procene da je to i u njihovm interesu oni posežu za revizijom zakona ili podzakonskog akta.*

(ispitanik, veliki privrednik)

**Finansiranje političkih partija.** Mehanizmi finansiranja političkih partija su različiti. Jedan način je kroz fondacije i udruženja, kao i putem donacija i sponzorstava. Novac se ponekad uplaćuje direktno na određeni bankarski račun koji je politička stranka otvorila samo za tu priliku. Nakon uplate, novac se prebacuje na neki drugi račun ili u inostranstvo, dok se prethodni račun gasi, čime se uklanjaju tragovi finansiranja. Na osnovu svedočenja naših ispitanika mogu se izdvojiti dva tipa finansiranja političkih partija, u zavisnosti od motiva poslovnih aktera: dobrovoljno i iznuđeno. Dobrovoljno finansiranje prisutno je kod onih poslovnih ljudi koji su imali ili imaju političke aspiracije, tj. želju da doprinesu političkim promenama. U ovim slučajevima (istaknutih kod relativno malog broja ispitanika) finansiranje političkih partija se doživljava kao svojevrsno ulaganje u bolje socio-ekonomsko okruženje koje za posledicu ima i bolje uslove poslovanja. Drugi tip poludobrovoljnog finansiranja političkih partija može se naći kod onih privrednika koji finansiranje vide „kao neizbežno pravilo igre“ koje oni prihvataju kao sastavni deo poslovanja. Ovaj tip ekonomskih aktera se ne protivi finansijskim zahtevima političkih partija. Neki od njih su istakli da su im ugovori sa javnim preduzećima produženi tek nakon što su izvršili uplatu

određenoj političkoj partiji. Šta više, glavna dilema za ovaj tip ekonomskih aktera nije bila da li da finansiraju političke partije, već koju od njih. Jedni su odluku koju će stranku da finansiraju bazirali na proceni političkog pobednika predstojećih izbora ili tek nakon uspostavljanja nove vladajuće strukture. Drugi su pak finansirali sve relevantne političke stranke, nadajući se da će tako zadržati svoj privilegovani položaj nezavisno od toga koja će politička stranka da pobedi na izborima.

*Dakle, partijski prvak ti kaže koja je njegova cena i onda je na tebi da odlučiš da li hoćeš da platiš ili ne (smeh). Mislim da političke stranke prikazuju ovaj novac kao sponzorstvo. Ovo nije isto kao harač, tj. regularno i redovno plaćanje političkoj partiji, već je neka vrsta „slobodne“ donacije.*

(ispitanik, veliki privrednik)

Treći tip ekonomskih aktera su oni koji ne žele da finansiraju političke partije i koji se opiru takvim zahtevima. Oni ističu različite načine kažnjavanja usled njihovog odbijanja da finansiraju stranke. Ponekad su to česte inspekcije koje mesecima kontrolišu njihovo poslovanje, ponekad je to prestanak ugovora ili upozorenje drugima da ne posluju sa preduzećem koje je na „crnoj listi“. Među ovim tipom ispitanika zahtev za finansiranjem političkih partija se percipira kao iznuda. Prema njihovom svedočenju, političke partije u pokušaju iznude nekada šalju direktno svoje predstavnike, dok ponekad u njihovo ime to čine ljudi iz biznisa koji sa njima već sarađuju.

*Jedan čovek je došao u moju kancelariju i rekao kako imamo zaista lepu jesenju kolekciju i kako bi voleo da sarađujemo. Ja sam ga pitao ko je on? Mislio sam da je neko ko ima lanac prodavnica i da želi da prodaje naše proizvode u njima... Ali on je rekao: „Ja sam biznismen koji je blizak vladi, a ako i ti želiš da im budeš blizak takođe, ja sam tvoja ulaznica“. Bio sam iznenađen, šokiran...Odbio sam...I tako... Bio sam tako naivan... Nedugo zatim počele su da nam dolaze inspekcije na svaka dva dana – sanitarna, radna, finansijska – tako da sam odlučio da preselim kancelariju u inostranstvo.*

(ispitanik, veliki privrednik)

**Javni tenderi.** Ovo je isti mehanizam kao u slučaju javnih preduzeća, ali ovaj put sagledan iz ugla privatnog sektora. Iako postoji mišljenje među nekim ispitanicima da usled javnog nadmetanja i formalnih pravila koja regulišu sam process danas više nije tako lako zloupotrebiti resurse putem ovog mehanizma, velika većina ispitanika tvrdi da je veliki deo tenderskog procesa izmanipulisan. Ovo se obično radi tako što se postavljaju kriterijumi koji odgovaraju određenoj kompaniji, tako što se odaju informacije o konkurentskoj ponudi, tako što se „izabranoj“ kompaniji dostavi već polu-pripremljena ponuda, i sl.

**Upotreba kontrolnih mehanizama.** Veoma značajan način „upotrebe“ javnih resursa predstavlja korišćenje operativnih kontrolnih mehanizama. Oni se koriste na sledeća dva načina:

1. Omogućavaju ekonomskim akterima da posluju zanemarujući pravnu regulativu. U ovom slučaju, iako kompanija u svom poslovanju krši pojedine zakonske norme (uglavnom one koji se tiču anti-monopolskih odredbi ili standarda kvaliteta), određenim procedurama se „nameštaju“ rezultati, te se poslovanje prikazuje kao da je u skladu sa zakonom.
2. Pritiskaju neloyalne i nesaradljive ekonomske aktere, preteći im tužbama za kršenje pravila poslovanja ukoliko ne ispune očekivanja koja su postavljena van formalnih procedura i kanala.



## ZAKLJUČAK

Iako je došlo do institucionalnih i personalnih promena u političkom i ekonomskom sistemu nakon 2000. godine, naša analiza neformalnih odnosa, partijske patronaže i političkog klijentelizma u Srbiji je pokazala da je struktura moći ostala nepromenjena. Iako je proces „blokiranje“ post-socijalističke transformacije, praćen konverzijom političkih resursa u ekonomske, doveo do postepene rekonstrukcije, podele, pa čak i konflikta između različitih elita, uz pomeranje moći iz političke u ekonomsku sferu, istraživanje je pokazalo da je politička dominacija nad ekonomskim sistemom sveprisutna, tj. da su moć i privilegije koncentrisani u okviru male grupe ljudi.

Složeni neformalni sistem moći i distribucije resursa je postavljen i održava se na bazi neformalnih, ali krajnje strogih pravila, kao i na bazi skrivenih, ali izrazito funkcionalnih uloga. Ove uloge se reprodukuju putem nekoliko mehanizama, dok se procedure kažnjavanja i nagrađivanja primenjuju u cilju favorizovanja ekstraktivnog modela funkcionisanja formalnih institucija. Tekuća ekonomska kriza pojačava politički klijentelizam: borba između i unutar neformalnih mreža sa jedne, i političkih partija koje ih opslužuju sve ređim i oskudnijim resursima, sa druge strane, će rezultovati ili dodatnim pritiskom u cilju disciplinovanja neformalnog sistema ili fragmentacijom i slabljenjem političke moći. Ovaj drugi ishod bi mogao voditi ili ka jačanju inkluzivnih formalnih političkih institucija ili ka još jednoj fazi dominacije ekonomske elite u okviru političkog kapitalizma u Srbiji. Ne bi trebalo smetnuti sa uma da potencijalni ishod bar delimično zavisi od prevladavajućih vrednosti i građanskog aktivizma.

## LITERATURA:

- ▶ Acemoglu, Daron and James A. Robinson, 2012: *Why Nations Fail?*, New York: Crown Publishing
- ▶ Gashi, Drilon and Shogi Emerson, 2013: *A Class of Its Own: Patronage and its impact on Social Mobility in Kosovo*, Prishtina: Democracy for Development
- ▶ Holcombe, Randall, 2015: Political Capitalism, *Cato Journal*, Vol. 35, No. 1, pp. 41-66
- ▶ Kitschelt, Herbert and Steven Wilkinson, 2007: *Patron, Clients and Policies*, Cambridge: Cambridge University Press
- ▶ Kitschelt, Herbert, 2000: Linkages between citizens and politicians in democratic policies, *Comparative Political Studies*, Vol. 33, pp. 845-879.
- ▶ Kopecky, Petr and Gerardo Scherlis 2008: Party Patronage in Contemporary Europe. *European Review*, Vol. 16, pp. 355-371.
- ▶ Lazić, Mladen and Jelena Pešić, 2012: *Making and Unmaking State-Centered Capitalism in Serbia*, Belgrade: ISI FF
- ▶ Van Thiel, 2008: *Political appointments in Dutch public sector organizations: old and new forms of patronage*, <http://soc.kuleuven.be/io/egpa/org/2008Rot/papers/VanThiel.pdf> (accessed on June 3rd, 2015)
- ▶ Weber, Max, 1978: *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, edited by G. Roth and C. Wittich. Berkeley: University of California Press

# SeConS

development Initiative group

SeConS grupa za razvojnu inicijativu je nezavisna organizacija stručnjaka koja sprovodi empirijska istraživanja, analizira politike i procese, izazove i specifične društvene i ekonomske kontekste, obrazuje, obučava i osnažuje različite aktere. Podaci i analize koje SeConS prikuplja i sprovodi predstavljaju pouzdanu bazu za dalju izradu metodologija, preporuka i mera kao važnog doprinosa za razvoj i sprovođenje nacionalnih, regionalnih i lokalnih politika.

Secons Grupa za razvojnu inicijativu svojim angažovanjem želi da doprinese

da politike i programi socio-ekonomskog razvoja budu adekvatni i delotvorni, kao i da različiti društveni akteri iz javnog, privatnog i civilnog sektora što efikasnije doprinesu razvoju na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou. U oblasti u kojima SeConS ima najveće iskustvo i značajne rezultate spadaju: socijalna uključenost, rodna ravnopravnost, ruralni razvoj, regionalni i lokalni održivi razvoj, migracije, institucionalna i organizaciona reforma i razvoj javnog sektora, upravljanje i razvoj ljudskih resursa.

Internet adresa: [www.secons.net](http://www.secons.net)

RRPP promoviše istraživanja u oblasti društvenih nauka na Zapadnom Balkanu (Albanija, Bosna i Hercegovina, Kosovo, Makedonija, Crna Gora i Srbija). Istraživanja u oblasti društvenih nauka pomažu u razumevanju specifičnih reformskih potreba zemalja regiona i dugoročnih posledica različitih javnih politika. Istraživači dobijaju podršku putem finansiranja istraživanja, metodoloških i tematskih treninga, kao i putem otvaranje mogućnosti za regionalnu i međunarodnu razmenu i umrežavanje. RRPP programom koordinira i upravlja Institut za Centralnu i Istočnu Evropu (ICEE) Univerziteta u Friburgu (Švajcarska). Program u potpunosti finansira Švajcarska agencija za razvoj i saradnju (SDC), Federalno odeljenje za spoljnu politiku.

Mišljenja izražena u ovom dokumentu su mišljenja autora i ne izražavaju nužno stavove SDC niti Univerziteta u Friburgu.

**SeConS**  
grupa za razvojnu inicijativu



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

**Swiss Agency for Development  
and Cooperation SDC**



**Regional Research  
Promotion Programme**  
**Western Balkans**

**UNI  
FR**

**UNIVERSITÉ DE FRIBOURG  
UNIVERSITÄT FREIBURG**